

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE HISTÓRIA, DIREITO E SERVIÇO SOCIAL**

MÁRCIA REGINA INTRABARTOLLO

**RESPONSABILIDADE SOCIAL NA MORADIA POPULAR:
ESTUDO DO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO
RESIDENCIAL EM RIBEIRÃO PRETO**

**FRANCA - SP
2007**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA”
FACULDADE DE HISTÓRIA, DIREITO E SERVIÇO SOCIAL**

MÁRCIA REGINA INTRABARTOLLO

**RESPONSABILIDADE SOCIAL NA MORADIA POPULAR:
ESTUDO DO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO
RESIDENCIAL EM RIBEIRÃO PRETO**

Dissertação apresentada à Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Campus de Franca, para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Área de Concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade. Linha de pesquisa: Serviço Social – Mundo do Trabalho. Orientadora: Prof^a Dr^a. Claudia Maria Daher Cosac.

**FRANCA - SP
2007**

Intrabartollo, Márcia Regina

Responsabilidade social na moradia popular : estudo do Programa de Arrendamento Residencial em Ribeirão Preto, SP / Márcia Regina Intrabartollo. –Franca: UNESP, 2007

Dissertação – Mestrado – Serviço Social – Faculdade de História, Direito e Serviço Social – UNESP.

1. Habitação popular– Políticas públicas – Ribeirão Preto (SP). 2. Política habitacional – Caixa Econômica Federal – Brasil.

CDD – 362.042

MÁRCIA REGINA INTRABARTOLLO

**RESPONSABILIDADE SOCIAL NA MORADIA POPULAR:
ESTUDO DO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO
RESIDENCIAL EM RIBEIRÃO PRETO**

Dissertação apresentada à Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Área de Concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade.

COMISSÃO JULGADORA

Presidente: _____

1º Examinador: _____

2º Examinador: _____

Franca, ____ de _____ de 2007

*Aos meus pais,
Clothilde Castro de Souza Intrabartollo
e Mário Intrabartollo.*

AGRADECIMENTOS

À minhas irmãs, Ana Cláudia e Mariângela, ao querido sobrinho, Lucas, e aos irmãos de coração e fé, Alberto, Ênio, Sheila e Manuela, pelo apoio e paciência nestes anos de estudo.

Aos colegas da Caixa Econômica Federal, que em nenhum momento deixaram de esclarecer dúvidas, fornecer subsídios para o tema de minha pesquisa e autorizar dispensas em momentos importantes. Especial agradecimento ao Luiz Carlos, Marisa, Nivaldo e Petek, pela ajuda no trabalho durante minhas ausências, à Maria Antonieta e Denise, incansáveis incentivadoras, e à Giane, que carinhosamente leu e releu itens da presente dissertação.

Agradeço também aos arrendatários, que me receberam em suas casas e nas reuniões do Trabalho Técnico Social de braços e corações abertos.

À Jucimeire Ligia Pereira e à Daniela Campos de Abreu Serra, dois anjos que conheci e me abraçaram no Mestrado, a quem devo eternos agradecimentos e amizade.

Agradeço, enfim, pela compreensão e companheirismo - base para acreditar e lutar por um mundo melhor - de todos aqueles que torceram para que tudo desse certo e se colocaram à disposição para ajudar.

Aos seres especiais que cruzaram meu caminho, aos quais não seria possível agradecer individualmente pela colaboração sem cometer injustiça por eventual esquecimento de algum nome.

A cada um, que sabe de sua importância em minha trajetória, meu muito obrigada.

AGRADECIMENTO ESPECIAL

À Prof^ª Dr^ª Claudia Maria Daher Cosac, pela dedicação, empenho, compreensão nos momentos difíceis e amizade, assim como pelos indispensáveis conhecimentos que me permitiram continuar vencendo os obstáculos no decorrer do trabalho.

*Sempre vejo anunciados cursos de oratória.
Nunca vi anunciado curso de escutatória.
Todo mundo quer aprender a falar. Ninguém
quer aprender a ouvir. Pensei em oferecer um
curso de escutatória. Mas acho que ninguém
vai se matricular.*

Rubem Alves

RESUMO

A **Caixa Econômica Federal** (CEF) se constitui em empresa pública de direito privado que executa as **políticas públicas** brasileiras relativas à moradia popular no âmbito federal, além de atuar como gestora de fundos, administradora das loterias federais e principal agente do Governo Federal em programas de transferência de renda e inclusão bancária. Empresa centenária, com atuação em todo o território nacional, desde 2.003 demonstra interesse em ser reconhecida como socialmente responsável. A relação da CEF com a **responsabilidade social** é complexa, pois, por se tratar de uma empresa pública tem obrigações sociais, por ser empresa brasileira tem função social, e por ser caixa econômica tem compromisso social inerente à sua constituição jurídica. O presente trabalho se propôs a delimitar como a **responsabilidade social** se encontra inserida neste contexto e, especificamente, como esta se dá na moradia popular. O estudo da responsabilidade social na moradia popular se constitui em possibilidade para melhorar as condições de habitabilidade da população pobre brasileira na medida em que o setor ainda traz arraigados traços do foco quantitativo para a solução do problema de déficit habitacional que, atualmente, chega a 7,2 milhões de moradias no país. Para avaliar a **responsabilidade social** da CEF foi selecionado o indicador constante nos Indicadores Ethos de Responsabilidade Social, inspirado na norma *AccountAbility* 1000, que trata do diálogo entre as partes afetadas pela ação da instituição que, no presente trabalho, se refere à ação da CEF na execução de políticas habitacionais. Um dos motivos para a seleção deste indicador foi o fato de que autores contemporâneos vislumbram no campo empresarial organizações que buscam o consenso através da institucionalização do diálogo e conversação, ultrapassando a forma disjuntiva de pensar para adotar o foco nas relações. Segundo os autores, esta nova forma de pensamento conduz ao movimento da responsabilidade social, definida como a resposta empresarial ao anseio mundial por desenvolvimento sustentável. A dissertação aborda a histórica origem das caixas econômicas no mundo, da **Caixa Econômica Federal** no Brasil, e a relação da instituição com a moradia popular. Trata, ainda, da questão habitacional brasileira desde o século XIX. Aborda o tema do desenvolvimento sustentável e da **responsabilidade social** empresarial na trajetória de como a CEF tem lidado com as questões da moradia. Entre os programas operacionalizados pela instituição, foi selecionado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), utilizando como amostra o Residencial Leo Gomes de Moraes, no município paulista de Ribeirão Preto. A dissertação mostra como o Trabalho Técnico Social (TTS) realizado pela CEF nos empreendimentos do PAR representa possibilidade efetiva de atividade socialmente responsável, tendo em vista que sua especificidade promove o diálogo e o engajamento das partes interessadas e afetadas pelo processo de implantação de novas moradias.

Palavras-chave: políticas públicas; habitação popular; Caixa Econômica Federal; compromisso social; responsabilidade social.

ABSTRACT

Federal Savings Bank (CEF - Caixa Econômica Federal) is a private law public company that executes the Brazilian **public policies** related to popular housing, within federal ambit, besides managing funds, administrating federal lotteries and also acting as the most important agent of the Federal Government in programs of income transfer and bank inclusion. Centenary company, acting throughout the national territory, has been demonstrating interest, since 2003, in being recognized as socially responsible. CEF's relationship with **social responsibility** is complex, because, as a public company it has social obligations, as a Brazilian company it has social roles and as a savings bank it has social commitment, which are inherent to its juridical constitution. The present work intended to delimit how the **social responsibility** is inserted in this context and, specifically, how the social responsibility occurs in popular housing policies. The study of the popular housing's social responsibility constitutes a possibility to improve the housing conditions of the Brazilian poor population, once the sector still presents deep-rooted characteristics of the quantitative view as the solution for the problem of housing deficit that, nowadays, reaches 7.2 million houses in the country. In order to evaluate CEF's **social responsibility**, it was selected the constant indicator in the Ethos Indicators of Social Responsibility, inspired in the AccountAbility 1000 standards, that deal with the dialogue between the parties affected by the institution's action which, in the present work, refers to the action of CEF in the execution of housing policies. One of the reasons for the selection of this indicator was the fact that the contemporary authors discern, in the entrepreneurial field, organizations that look for consensus through the institutionalization of dialogue and conversation, transcending the disjunctive way of thinking, in order to adopt the focus in relations. According to the authors, this new way of thinking leads to the movement of social responsibility, defined as the entrepreneurial answer to the world's yearning for the sustainable development. The dissertation approaches the historical origin of the savings banks in the world, the **Federal Savings Bank** in Brazil and the relationship of the institution with the popular housing policy. It also deals with the matter of housing in Brazil since the 19th century. It approaches the topics of sustainable development and entrepreneurial **social responsibility** in the CEF's trajectory and how it has been dealing with the matters of housing. Among the programs that the institution operates, it was selected the Residential Leasing Program (PAR -Programa de Arrendamento Residencial), using as sample the Residencial Leo Gomes de Moraes (Leo Gomes de Moraes Residencial) in the city of Ribeirão Preto, state of São Paulo, Brazil. The dissertation shows how the Social Technical Work (TTS – Trabalho Técnico Social) accomplished by CEF, in the residential leasing program, represents an effective possibility of a socially responsible activity, considering that its specificity promotes the dialogue and the engagement of the interested and affected parties by the new houses implantation process.

Key Words: Public policies; popular housing; Federal Savings Bank (CEF); social commitment; social responsibility.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Casas do Residencial Leo Gomes de Moraes	99
Figura 2 - Mapa de implantação do Residencial Léo Gomes de Moraes	144
Figura 3 - Vista do Residencial Leo Gomes de Moraes pronto, antes da entrega das casas.....	149
Figura 4 - Casa do Residencial Leo Gomes de Moraes em detalhe, antes da entrega ao arrendatário selecionado	150
Figura 5 - Vista do Residencial Leo Gomes de Moraes a partir da rodovia Anhanguera, onde fica destacada a arborização que cerca o empreendimento.....	155
Figura 6 - Casas do Residencial Leo Gomes de Moraes tendo ao fundo a mata da propriedade limítrofe.....	155
Figura 7 - Construção de muro divisório em casa de esquina do residencial.....	156
Figura 8 - Perspectiva de rua do residencial após o fechamento frontal das casas pelos moradores.	156
Figura 9 - Vista interna da futura sede do Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente durante a reforma.	157
Figura 10 - Casa onde aconteceram as reuniões do Trabalho Técnico Social e tornou-se futuramente Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente.....	157
Figura 11 - Casa de arrendatário, localizada na rua Magda Regina Lellis Siansi nº 80, antiga rua 12, antes das reformas	168
Figura 12 - Casa de arrendatário, localizada na rua Angelina I. Issa Halak, nº 1.485, antiga rua 6, em fevereiro de 2.006, durante a reforma.....	169
Figura 13 - Casa de arrendatário, localizada na rua Jornalista Eduardo Librandi , nº 1.105, antiga rua 8, durante das reformas	169
Figura 14 - Casa de arrendatário, localizada na rua Domingos Canesin nº 76, antiga rua 14, antes da reforma na qual ele a murou, colocou portão e trocou revestimentos internos	170
Figura 15 - Casa de arrendatário, localizada na rua Vivaldo Princesa nº 1.016, antiga rua 7 no início dos obras de reforma.....	170
Figura 16 - Casa de arrendatário, localizada na rua Samuel Faria dos Santos nº 68, antiga rua 2, em fevereiro de 2.006, antes das reformas	171

Figura 17 - Casa de arrendatário durante as reformas, que incluíram muro, portão e pintura interna de paredes e piso	171
Figura 18 - Riacho do Leo Gomes onde crianças se banham.	179
Figura 19 - Van do serviço Leva e Traz, em ponto que fica em frente ao futuro Núcleo de Assistência ao Menor e ao Adolescente.....	180
Figura 20 - Rua Luis Zioti com sinalização no asfalto.....	181
Figura 21 - Placa com os seguintes dizeres: “Seja educado. Não jogue lixo, não faça uma praça de escorpiões”.....	183
Figura 22 - Em detalhe, a área de serviço das casas do Leo Gomes.....	186
Figura 23 - Depredação antes da ocupação de uma das casas do Residencial Leo Gomes de Moraes.....	195
Figura 24 - Sinais de tentativa de arrombamento em uma das casas do Residencial Leo Gomes de Moraes, antes de ser ocupada.	195
Figura 25 - Antiga sede da fazenda, em reforma para funcionar como Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente.....	197

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparação entre a metodologia de cálculo do déficit e da inadequação dos domicílios para as unidades da federação e municípios.	48
Quadro 2 - Classificação dos municípios por quantidade de famílias conviventes.....	53
Quadro 3 - Necessidades habitacionais, programas, proponentes e fontes de recursos correspondentes.	78
Quadro 4 - Orçamentos de 2.006 dos programas habitacionais do Governo Federal, por fonte de recursos.....	80
Quadro 5 - Valores máximos dos imóveis do PAR por Unidade Federativa e Especificação.....	91
Quadro 6 - Dimensões da responsabilidade social adotadas pela CEF.....	132
Quadro 7 - Reuniões do Trabalho Técnico Social realizadas no Residencial Leo Gomes de Moraes com os arrendatários.	151
Quadro 8 - Entrevistas com os sujeitos.	164
Quadro 9 - Composição familiar das casas selecionadas para pesquisa.	165
Quadro 10 - Renda das famílias chefiadas pelos arrendatários selecionados como sujeitos	168

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de componentes por família – 2.006	166
Gráfico 2 – Grau de instrução dos arrendatários – 2.006.	166
Gráfico 3 - Grau de instrução dos cônjuges – 2.006	167

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Critérios de inadequação dos domicílios particulares permanentes urbanos: grandes regiões, Unidades da Federação e Brasil – 2.000.	46
Tabela 2 - Estimativas do déficit habitacional básico, por situação do domicílio: grandes regiões, unidades da federação e Brasil – 2.000.	50
Tabela 3 - Estimativas dos componentes do déficit habitacional básico – 2.000.	52
Tabela 4 - Classificação dos municípios por déficit habitacional.	54
Tabela 5 - Chefes de famílias conviventes, por faixas de renda média familiar mensal e sexo, segundo presença do cônjuge – 2.000.	56
Tabela 6 - Chefes de famílias conviventes, por grupos de idade e sexo, segundo presença do cônjuge – 2.000.	56
Tabela 7 - Chefes de famílias conviventes, por grupos de idade e sexo, segundo faixas de renda média familiar mensal – 2.000.	57
Tabela 8 - Domicílios particulares permanentes ocupados e vagos, por situação de domicílio, segundo grupo de municípios, grandes regiões e Brasil – 2.000.	58
Tabela 9 - Déficit habitacional básico do município de Ribeirão Preto – 2.000.	61

LISTA DE SIGLAS

AA 1000	AccountAbility 1000
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
BACEN	Banco Central do Brasil
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CEF	Caixa Econômica Federal
CEI	Centro de Estatística e Informações
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
COHAB	Companhia Habitacional
COHAB-RP	Companhia Habitacional de Ribeirão Preto
CREA	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
DF	Distrito Federal
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
PNB	Produto Nacional Bruto
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISEA	Institute of Social and Ethical Accountability
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PNB	Produto Nacional Bruto

PNH	Política Nacional de Habitação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico Social
SA 8000	Social Accountability 8000
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SM	Salário Mínimo
SN	Superintendência Nacional
TR	Taxa Referencial
TRANSERP	Empresa de Trânsito e Transporte Urbano de Ribeirão Preto
TTS	Trabalho Técnico Social
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICAMP	Universidade de Campinas
UNIETHOS	Educação para a Responsabilidade Social e o Desenvolvimento Sustentável

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1 A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL	27
1.1 Origem e desenvolvimento	29
1.2 A questão da moradia popular	37
1.3 A questão da inclusão habitacional	44
CAPÍTULO 2 O COMPROMISSO SOCIAL DAS CAIXAS ECONÔMICAS	63
2.1 A Caixa Econômica Federal	66
2.2 Os programas de habitação popular operacionalizados pela CEF	76
2.2.1 Orçamento Geral da União	81
2.2.2 Fundo de Garantia do Tempo de Serviço	82
2.2.3 Fundo de Arrendamento Residencial	83
2.2.4 Fundo de Desenvolvimento Social	84
2.3 O desenvolvimento dos programas de habitação popular	84
2.3.1 O Programa de Arrendamento Residencial	87
2.4 O trabalho técnico social no Programa de Arrendamento Residencial	103
CAPÍTULO 3 A RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL	111
3.1 Desenvolvimento sustentável	115
3.2 A responsabilidade social empresarial e sua relação com a moradia popular	119
3.2.1 A AccountAbility 1000	124
3.2.2 O Pacto Global	126
3.2.3 Os indicadores Ethos de Responsabilidade Social	129
3.3 A responsabilidade social na moradia popular – limites e possibilidades do PAR ..	129
3.3.1 Responsabilidade social, trabalho social e AccountAbility 1000	137
CAPÍTULO 4 METODOLOGIA DA PESQUISA	140
4.1 Coleta de dados	146
4.2 Análise e interpretação de dados	161

4.2.1 Perfil dos entrevistados	163
4.2.2 As reuniões do Trabalho Técnico Social e as falas dos sujeitos	172
4.2.2.1 <i>O poder público local como parceiro do PAR</i>	172
4.2.2.2 <i>O PAR e o empreendimento Leo Gomes de Moraes</i>	185
4.2.2.3 <i>O Trabalho Técnico Social e a responsabilidade social na moradia popular</i>	201
CONCLUSÃO	218
REFERÊNCIAS	225
APÊNDICE A - FORMULÁRIO SEMI-ESTRUTURADO MORADORES	234

INTRODUÇÃO

O interesse pelo tema desta dissertação, responsabilidade social da Caixa Econômica Federal (CEF) na execução das políticas sociais de habitação popular, decorreu principalmente da experiência profissional da pesquisadora como funcionária da instituição. Ao ingressar na CEF, por concurso público, a aluna pesquisadora objetivava a área de financiamentos habitacionais, mas esta se encontrava fechada à inserção de novos funcionários. Ao argumentar a respeito com o gerente da agência bancária, ele se divertiu com a preferência, comentando que a área representava uma “pedra no sapato”.

Poucos anos depois, elaborou monografia de conclusão do curso de graduação em Jornalismo, cujo objetivo dos estudos voltava-se em aprofundar conhecimentos sobre as atividades desenvolvidas pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) em Ribeirão Preto. Coincidentemente (ou não), o universo de abordagem das CEBs se encontrava em conjuntos habitacionais populares recentemente construídos na periferia da cidade. Nesse sentido, houve concentração de esforços, por parte da aluna pesquisadora, voltados às demandas sociais desses conjuntos habitacionais, na tentativa de melhor situar as necessidades de equipamentos, tais como transporte, igreja, energia elétrica, telefonia, serviços de saúde, escolas e outros relatados à época pelos moradores.

Este percurso mostrou-se curioso porque permitiu à aluna pesquisadora o conhecimento da questão habitacional a partir do ponto de vista e das vivências dos mutuários, não da instituição onde trabalhava, a qual administrava os recursos financeiros destinados à construção daqueles conjuntos.

A despeito do interesse por habitação, a carreira profissional da aluna pesquisadora na CEF se direcionou para a área de marketing, onde estabeleceu outro tipo de experiência com o tema. Durante sua participação nos eventos de entrega dos conjuntos residenciais populares construídos na região de Ribeirão Preto, desde 1.997, a autora observava nos rostos dos novos moradores misturarem-se olhares de expectativa, satisfação e, contraditoriamente, de frustração.

Após o cerimonial de entrega das chaves, transitar entre as diversas famílias permitia assistir a cenas inesquecíveis: a mãe grávida, com um filho no colo e o terço nas mãos, orando de olhos fechados no terreno da futura praça do conjunto onde morariam; a mulher que alternava choro e riso ao ganhar uma geladeira nova no sorteio dos móveis; o casal que enquanto visitava sua casa pela primeira vez, comentava baixinho, com medo de estragar sua própria felicidade, que a casa era pequena, “talvez nela não coubessem os móveis”.

Os artistas traduzem em poesia o sentimento provocado por tais cenas, como Chico Buarque, Vinícius de Moraes e Garoto fizeram em *Gente Humilde* (HOLLANDA, 1997, p. 88):

São casas simples, com cadeiras na calçada
 E na fachada escrito em cima que é um lar
 Pela varanda, flores tristes e baldias,
 Como a alegria que não tem onde encostar.
 E aí me dá uma tristeza no meu peito
 Feito um despeito de eu não ter como lutar
 E eu que não creio, peço a Deus por minha gente
 É gente humilde
 Que vontade de chorar.

O contato frequente da pesquisadora com a habitação, a constatação da importância da moradia na questão social brasileira, onde se registra déficit de 7,2 milhões de moradias, somada à crença de que há, sim, “como lutar”, motivou a indagação quanto à atuação da CEF na construção de conjuntos populares, aguçando o interesse da aluna pesquisadora em conhecê-la cientificamente. Porém, se trabalhava no maior agente de habitação popular do país e observava diariamente as demandas da população quanto à moradia, à aluna não interessava envidar esforços de pesquisa caso o resultado de seu trabalho não incidisse sobre algo que pudesse provocar melhorias no segmento, e melhorias urgentes.

A resposta sobre o recorte pretendido na pesquisa chegou por intermédio de notícias veiculadas nos meios de comunicação interna e nos materiais de divulgação da instituição à imprensa, nas quais a CEF fazia referência à sua atuação socialmente responsável. Intrigada, a aluna pesquisadora buscou conhecimentos teóricos a respeito de responsabilidade social.

Apesar de não haver consenso sobre o conceito de responsabilidade social empresarial, o estudo conduziu à idéia de resposta empresarial ao desenvolvimento sustentável, a partir de um modo específico de gestão que contribui com a sustentabilidade econômica, social e ambiental do planeta.

Considerando o espaço crescente que a responsabilidade social e o desenvolvimento sustentável adquiriam na grande imprensa, e o evidente esforço da CEF em ser reconhecida como socialmente responsável, pareceu à aluna pesquisadora que a investigação científica sobre o tema - a responsabilidade social da CEF na execução das

políticas sociais de habitação popular - poderia contribuir efetivamente para a melhoria no atendimento às demandas beneficiárias na moradia.

Se um dos principais negócios da CEF é construir moradias populares destinadas a famílias de baixa renda mensal, combatendo o déficit habitacional no país, parecia importante conhecer se a atuação da instituição incluía atitudes socialmente responsáveis nesta área, e compreender se tais ações geravam impactos perceptíveis pelos beneficiários das demandas habitacionais. Não parecia honesto que a instituição onde trabalhava se autodenominasse socialmente responsável quando o coração da empresa, a habitação popular, aparentava não ser conduzida sob essa perspectiva.

No entanto, realizar pesquisa a respeito deste tema na área de formação da aluna não parecia apropriado, pois o estudo do tema exigia que apresentasse características de multi-disciplinaridade, possibilitando subsídios para assunto tão abrangente.

O Serviço Social se revelou como opção adequada a partir da aproximação profissional da aluna com a Técnica Social da CEF da região de Ribeirão Preto para a produção de um filme sobre um desfavelamento em Jeriquara, SP, ocasião em que vivenciou como se dá a atuação dos assistentes sociais na solução da questão habitacional. A escolha do Serviço Social foi confirmada por meio de contatos informais estabelecidos com assistentes sociais que a pesquisadora conhecia em suas relações pessoais e no exercício da coordenação regional da organização não governamental Moradia e Cidadania.

A adequação se dá, em primeiro lugar, porque as expressões da questão social são o material de trabalho do Serviço Social, e a habitação se constitui em questão social relevante em si mesma e na interface que estabelece com outras questões sociais. Em segundo lugar, porque no trabalho dos assistentes sociais está implícita a crença na transformação social, com a qual a aluna pesquisadora buscava contribuir. Outro aspecto importante foi que, ao buscar informações sobre a área, a pesquisadora deparou-se com a evidência de que o trabalho da CEF - seja pela atuação em habitação, saneamento e infraestrutura, pelos repasses sociais das loterias, inclusão bancária, financiamento estudantil, micro-crédito, benefícios de transferência de renda, entre outros - tem impactos diretos na assistência social. Por último, contatos estabelecidos com a professora responsável pela linha de pesquisa na qual o projeto se enquadrava, a Dra. Claudia Maria Daher Cosac, confirmaram a integração do tema ao Serviço Social. A aprovação no mestrado na Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Franca, SP, ratificou a afinidade com a área de Serviço Social e foi a oportunidade para um mergulho na investigação científica.

Para que o tema pudesse ser pesquisado com representatividade, foi selecionado como objeto do estudo o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o mais utilizado na construção de conjuntos residenciais populares na ocasião. No município de Ribeirão Preto, selecionado como amostra, dois empreendimentos do PAR estavam em construção, ambos destinados a atendimento de famílias com renda mensal entre três e quatro salários mínimos. O residencial Leo Gomes de Moraes¹ foi selecionado para estudo, tendo em vista, principalmente, que o cronograma de entrega das casas, bem como a aplicação do trabalho social no empreendimento, coincidia com o período de realização da presente pesquisa.

Alinhavando a busca da responsabilidade social pela CEF com o fato de ser ela uma empresa pública federal de direito privado que atua como principal agente na execução das políticas do Plano Nacional de Habitação (PNH), o objetivo da investigação incidiu em conhecer para compreender a responsabilidade social no âmbito do Governo Federal brasileiro, tendo em vista as ações desenvolvidas pela Caixa Econômica Federal e seus parceiros diretos na implementação de empreendimentos do PAR. Os parceiros e fornecedores são relevantes para a investigação na medida em que a CEF, responsável pela implementação do PAR, não o executa sem firmar parcerias e contratar fornecedores.

No desenvolvimento do projeto da pesquisa, surgiram inúmeras indagações a respeito do tema. Com o desenvolvimento da pesquisa, alguns se revelaram menos importantes do que a princípio pareciam, caso do questionamento advindo da curiosidade da pesquisadora em conhecer se a veiculação na mídia sobre organismo socialmente responsável correspondia às ações efetivadas no PAR. Posto em dúvida por um dos professores da banca de qualificação, a aluna constatou no decorrer da pesquisa que a mídia divulgava empresas como socialmente responsáveis com base em suas ações sociais, não no cumprimento de critérios e indicadores, o que corroborou o entendimento do professor citado, resultando na exclusão do questionamento na investigação.

Outras indagações, no entanto, não apenas permaneceram, como foram responsáveis por manter o entusiasmo da pesquisadora, em função do interesse que despertaram com as revelações surgidas pelo uso das diversas ferramentas da pesquisa.

Um destes questionamentos diz respeito a como atuam as Prefeituras e quais os mecanismos de controle e avaliação dos resultados previstos que a CEF adota, tendo em vista a responsabilidade social. O provimento de moradias se constitui em interesse tanto do

¹ Por fins práticos, o Residencial Leo Gomes de Moraes poderá ser tratado, no decorrer do texto, como Leo Gomes, forma adotada pelos arrendatários.

Governo Federal quanto do poder público local, que pode desempenhar papel importante na disponibilização de equipamentos públicos e na seleção das famílias. Embora aparentemente parceiras inerentes do Governo Federal na redução do déficit habitacional, especialmente o localizado entre as parcelas economicamente carentes da população, as Prefeituras parecem se omitir em muitas das ações passíveis de sua intervenção. Esta percepção já se delineava quando a pesquisadora efetuou pesquisa sobre as CEBs e manteve-se durante o exercício profissional da pesquisadora na CEF. A atuação do poder público local é importante para a pesquisa porque pode influenciar no resultado final dos empreendimentos imobiliários populares, assim como se constitui em campo para atuação socialmente responsável da CEF.

No entanto, se há preocupação com a atuação do poder público, naturalmente surge a dúvida quanto ao seu papel, e ao da CEF, na moradia popular. Esta indagação remete à função social, atribuída constitucionalmente às empresas, a qual implica em que bens de produção devem ter uma destinação compatível com os interesses da coletividade. Entretanto, o cumprimento da função social remete ao questionamento quanto ao que significa e quais os impactos de uma atuação socialmente responsável na moradia popular, pois torna-se relevante distinguir o que é função social e o que é responsabilidade social.

Neste ponto, a curiosidade investigativa da pesquisadora foi surpreendida pela questão elementar a respeito do que caracteriza e como é aferida a responsabilidade social empresarial. Analisando as diversas normas e diretrizes internacionais sobre a responsabilidade social, chamou sua atenção os Indicadores Ethos de Responsabilidade Social, adotados pela CEF, e a norma internacional *AccountAbility 1000*² (AA1000). Os Indicadores Ethos apontam sete dimensões da responsabilidade social, a cada qual correspondem indicadores estruturados com base em normas e diretrizes globalmente utilizadas. Assim, estão contidas nos Indicadores Ethos elementos de outras normas sobre o tema, como as diretrizes da *Social AccountAbility 8000*³ (SA 8000), Balanço Social, Pacto Global e AA1000. A norma AA1000 se concentra no relacionamento estabelecido entre a empresa e os grupos afetados por sua atividade, destacando-se o diálogo com todas as partes

² A *AccountAbility 1000* (ACCOUNTABILITY, on-line) é uma das ferramentas de gestão da responsabilidade social. Foi lançada em 1999 pelo Institute of Social and Ethical AccountAbility (ISEA), da Inglaterra, e enfoca o diálogo com os públicos afetados ou interessados nas atividades das organizações. Incorpora um padrão de auditoria através do qual as organizações proporcionam às partes interessadas garantia na qualidade da contabilidade, auditoria, relato social e relato ético. Essa garantia embasa o engajamento efetivo entre as organizações e partes interessadas, dando suporte à gestão estratégica e às operações das organizações.

³ A SA 8000 é um padrão global de certificação que tem como função garantir os direitos básicos dos trabalhadores.

interessadas na ação da instituição, como clientes, fornecedores, parceiros, poder público entre outros.

A valorização do diálogo, presente na AA 1000, chamou a atenção da aluna pesquisadora, possivelmente em decorrência da graduação em Jornalismo, mas especialmente porque, na observação do dia-a-dia de atendimento a clientes da CEF, a importância do diálogo entre a CEF, parceiros, fornecedores e beneficiários se evidenciava. Formava-se, desta forma, a idéia de que a comunicação estabelecida com os clientes de habitação popular da CEF é preponderante no atendimento qualificado das demandas habitacionais.

O foco no diálogo justificaria a utilização dos critérios da AA1000 para conhecer a responsabilidade social na CEF, mas pesava o fato de que a instituição adotara os Indicadores Ethos de Responsabilidade Social. A utilização destes foi preterida, no entanto, porque os Indicadores Ethos foram elaborados com a finalidade de serem aplicados nas organizações, e não em processos específicos, caso da moradia, sendo que a AA1000 permite a aplicação em processos independentes. Desta forma, estando a AA1000 contida nos Indicadores Ethos, e considerando que conceitualmente ela pode ser aplicada apenas na moradia popular, a aluna pesquisadora questionou o desenvolvimento, pela CEF, da responsabilidade social de acordo com o conceito da norma internacional AccountAbility 1000.

Os questionamentos relatados levaram a pressupor que a Caixa Econômica Federal, empresa pública de direito privado, cumpre o disposto constitucional da função social ao executar as políticas nacionais de habitação, o que se torna vetor ao processo de desenvolvimento sustentável, mas omite-se em ações socialmente responsáveis que atendam as demandas deficitárias na moradia popular.

Para o desenvolvimento da pesquisa, o recorte temporal foi estabelecido a partir de 1.999, ano em que a Medida Provisória nº 1.823, de 29 de abril, criou o Programa de Arrendamento Residencial e instituiu o arrendamento residencial com opção de compra, até 2.006, quando foi realizada a presente investigação.

Em seu capítulo 1, “A política pública de habitação no âmbito do Governo Federal”, esta dissertação discorre sobre a questão das políticas públicas, que tem como uma de suas funções a concretização dos direitos sociais, entre os quais a moradia, garantido no artigo 6º da Constituição Federal. Relata as ações voltadas para a solução da questão habitacional brasileira desde 1.850 até os dias atuais, enfocando o papel dos institutos de pensão, Fundação da Casa Popular, Banco Nacional de Habitação e da Caixa Econômica Federal. No mesmo capítulo, é abordado o espaço central que a moradia ocupa no elenco das

necessidades básicas humanas, com as representações do “sonho da casa própria”, as diversas formas da moradia e as formas de provimento adotadas pelo Estado e pela população. Houve reflexão a respeito de moradia própria em contraponto à moradia de qualidade, fator importante quando se trata de políticas públicas para a questão habitacional. Por fim, um subitem apresentou os resultados do estudo realizado em 2.003 pelo Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro, localizada em Minas Gerais, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sobre o déficit habitacional brasileiro. O detalhamento numérico é essencial na busca de soluções efetivas para a questão habitacional, pois eles definem a clientela específica de programas para atendimento das carências, principalmente da população de baixa renda.

O capítulo 2, “O compromisso social das caixas econômicas”, aborda como as caixas econômicas atuais resultam da junção de dois tipos de antigas organizações: os Montes de Piedade, que emprestavam dinheiro a juros baixos mediante a apresentação de um objeto como garantia, e as Caixas Econômicas, que captavam depósitos e os remunerava, como fazem as atuais cadernetas de poupança. Independente do país e da natureza jurídica das caixas econômicas, permanece nelas ainda hoje as premissas originárias de crédito barato e de poupança popular, apesar da universalização dos serviços bancários as ter submetido a grandes adaptações no mundo todo. A história da Caixa Econômica Federal é destacada em um subitem deste capítulo, detalhando a estrutura organizacional da instituição na atualidade e expondo sua função social. Uma vez que a CEF se constituiu no maior agente executor das políticas habitacionais brasileiras, são abordados os programas com os quais opera, destacando o Programa de Arrendamento Residencial e o trabalho técnico social nele desenvolvido.

No capítulo 3, “A responsabilidade social empresarial”, considerando que a compreensão da responsabilidade social empresarial está relacionada às reflexões sobre as definições de desenvolvimento e crescimento econômico, foram abordados tais conceitos, baseando-se, principalmente, no pensamento dos economistas Celso Furtado e Amartya Sen. De forma mais detida foi tratado o desenvolvimento sustentável, que representa o modelo que visa suprir as necessidades atuais da humanidade sem colocar em risco a capacidade das gerações futuras o fazerem, segundo definição da Organização das Nações Unidas (ONU). Como contribuição empresarial ao desenvolvimento sustentável, a responsabilidade social é apresentada, sendo estabelecida sua relação com a moradia popular. Em razão do tema desta pesquisa, foram citadas as normas e diretrizes internacionais sobre a responsabilidade social, havendo maior detalhamento da AA 1000, Pacto Global e Indicadores Ethos de

Responsabilidade Social. Após mostrar a atuação da CEF na responsabilidade social empresarial e refletir a respeito dos limites e das possibilidades da responsabilidade social aplicada à moradia popular, o capítulo estabelece sua relação com o trabalho social e a norma AA 1000.

Já no capítulo 4, foram discutidos os resultados obtidos com vistas à compreensão do objeto de estudo, especialmente aqueles advindos da observação da aluna pesquisadora nas reuniões do trabalho técnico social e das falas dos sujeitos. Os subitens trataram da parceria no PAR com o poder público local, das questões que envolvem o empreendimento Leo Gomes de Moraes e o programa, assim como do Trabalho Técnico Social em sua relação com a responsabilidade social na moradia popular.

O processo de conhecimento e compreensão desta pesquisa revelou a complexidade das relações estabelecidas em torno da responsabilidade social na moradia popular. A complexidade, a interdisciplinaridade que permeia o tema e a escassez de referências específicas quanto à responsabilidade social na moradia popular em áreas não afetas à construção civil, demonstra que o estudo desenvolvido nesta dissertação de modo algum esgota a discussão sobre o tema. Apresenta, isto sim, indicadores de caminhos a serem percorridos, representando os primeiros passos de um longo trajeto. Trajeto no qual “as pedras no sapato” citadas pelo gerente da CEF em 1.989 possam, por fim, inexistir.

**1 A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO NO ÂMBITO DO GOVERNO
FEDERAL**

No sentido clássico do termo, política é um instrumento de consenso, negociação e entendimento. Segundo Hanna Arendt (apud PEREIRA, 1993, p. 2, c.1) a política “trata da convivência entre diferentes” em sociedades permanentemente diferenciadas. No termo “política pública” a palavra política não tem o mesmo significado do que em seu sentido clássico. Ela refere-se a medidas e formas de ação que visam ao atendimento de demandas legítimas e de necessidades sociais. De outro lado, a palavra pública não tem no termo identificação exclusiva com o Estado. A palavra pública vem do que em latim se expressa como “res publica”, isto é, coisa de todos. Assim, política pública não significa política estatal, mas um conjunto de decisões e ações que envolvem o Estado e a sociedade com vistas ao bem comum. Trata-se de uma ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual Estado e sociedade tem papéis ativos. A principal marca da política pública está no fato de ser de todos. As políticas públicas são uma linha de orientação para as ações públicas e tem como uma de suas principais funções a concretização dos direitos sociais conquistados pela sociedade e previstos em lei.

Os direitos sociais surgiram na esteira de movimentos que estiveram ligados ao desenvolvimento da sociedade capitalista industrial, quando o proletariado passou a reivindicar direito ao trabalho, à educação, à saúde e, entre outros, à habitação. Com a Revolução Industrial, a instalação de novas indústrias e o êxodo rural provocaram o rápido crescimento das cidades, tornando-as caóticas. A habitação e o desenvolvimento urbano surgiram como graves problemas de então. No Brasil, como o processo de industrialização foi mais tardio, só no início do século XX é que se começou a ensaiar uma solução para o problema.

A moradia é um direito social garantido no artigo 6º da Constituição Federal brasileira e, como tal, requer uma política pública para que seja concretizado. Ao longo do século XX, no entanto, e a despeito das políticas sociais guiarem-se pela satisfação das necessidades sociais e não pela rentabilidade privada, a habitação parece sempre ter sido tratada como um produto do mercado.

O fundamento de moradia envolve, de fato, o conceito de mercadoria, diferentemente da maioria das demandas sociais que estão calcadas na prestação de serviços. A construção de moradias gera renda, empregos, insumos econômicos, serviços de saneamento, infra-estrutura e expansão do consumo para os demais setores da economia. Injeta capital no setor privado, fazendo funcionar toda a cadeia produtiva da construção civil. Dado ao alto grau de absorção de mão-de-obra, seu impacto econômico irradia-se, via consumo dos trabalhadores, para a produção e o comércio de bens de subsistência e de

consumo básico, com conseqüente efeito nos empregos deste setor. Posteriormente, as novas construções geram demanda complementar na indústria e no comércio de bens duráveis (eletrodomésticos, mobiliário, matérias de limpeza etc). Com tudo isso, proporciona o aumento da base tributária, canalizando recursos aos governos. Além disso, tem um prazo de produção e de comercialização bem maiores do que a da maioria dos produtos, e preço final que se altera em função da localização, do entorno e do mercado.

Segundo O'Connor (GUGLIELMI, [1985], p. 21), o Estado capitalista tenta manter ou criar condições para uma acumulação de capital ao mesmo tempo em que deve manter ou criar condições de harmonia social. Este contexto faz com que a política pública habitacional brasileira seja um mecanismo instituído para gerar impacto social e econômico pela articulação de medidas de cunho social.

Nas políticas públicas habitacionais, a premissa de redução do problema habitacional anda lado a lado, e não à frente, da premissa do uso da moradia como instrumento de geração de empregos e de sustentação da cadeia produtiva da construção civil.

A produção habitacional não parece ser o objetivo final da política habitacional, mas um meio pelo qual articulam-se o carreamento de recursos financeiros ao setor privado da economia, garantindo a acumulação, e a manutenção da harmonia social pela abordagem de questões populares centrais como a moradia e a segurança empregatícia, garantindo a legitimação (GUGLIELMI, [1985], p. 9). Esta situação pode embotar a quebra de paradigmas na busca de soluções criativas e eficazes para a questão habitacional.

1.1 Origem e Desenvolvimento

A questão da moradia para populações brasileiras carentes de recursos financeiros é um problema tão complexo quanto antigo. As ações voltadas para sua solução tiveram início timidamente em 1.850, quando o Brasil monárquico e independente registrava uma população de oito milhões de habitantes (IBGE, 2007a, on-line). Neste ano foi promulgada a Lei de Terras, que consolidou legalmente a propriedade privada da terra, instaurando modificações no uso e no desenho do espaço urbano. O acesso passou a se dar exclusivamente através da compra e venda da propriedade, e a terra foi transformada em mercadoria na emergente economia capitalista brasileira (OLIVEIRA, 2000, p. 27). De modo geral, as moradias das classes mais abastadas eram sobrados de alvenaria com alicerces de

pedra, assoalhos de madeira e telhados. As moradias das classes mais pobres eram de pau-a-pique, madeira ou taipa, com cobertura de palha ou de sapê. No mesmo ano de 1.850 foi criado o Código de Obras pelo Decreto 9.509, um marco precário da legislação deste tipo no Brasil.

O Brasil enfrentou sua primeira escassez de moradias a partir de 1.870, quando chegou ao fim da Guerra do Paraguai. A guerra endividou o país e legou às cidades um exército de ex-combatentes, inclusive milhares de escravos alforriados como recompensa por terem participado do conflito. Em dezembro de 1.882, o governo imperial emitiu o Decreto nº 3.151, concedendo às construtoras de habitações populares vários incentivos, entre os quais a isenção de impostos por até 20 anos. Em contrapartida, após três anos deveriam estar construídos conjuntos de habitações para no mínimo 3.000 pessoas, com preços que seguiam o tabelamento dos aluguéis.

Poucos anos depois, impactaram na carência por moradias das populações mais pobres a promulgação da Lei Áurea, em 1.888, e o aumento das exportações de café pelo Brasil. O aumento de exportações requeria mais mão-de-obra, o que foi dificultado pela libertação dos escravos. A falta de mão-de-obra foi suprida com a vinda de imigrantes para o trabalho nas lavouras, mas parte destes e dos escravos libertos ficavam nas cidades, resultando em expressivo aumento da demanda por habitação urbana. Com um quadro de limitada oferta de moradias, o resultado foi a alta dos aluguéis (OLIVEIRA, 2000, p. 23).

De 1.872 a 1.890, a população do país cresceu 40%, passando de 9,93 milhões de habitantes para 14,33 milhões. Para alojar a grande massa de imigrantes foram construídos diferentes tipos de moradias, como o hotel-cortiço, a casa de cômodos, o cortiço-pátio e a casinha. O hotel-cortiço era uma espécie de restaurante, onde os operários de pouca bagagem se aglomeravam para dormir; as casas de cômodos eram sobrados cujos primitivos aposentos eram divididos e subdivididos; o cortiço-pátio ocupava comumente uma área no interior do quarteirão, quase sempre com um quintal e uma venda. Já as casinhas, prédios independentes voltados para a rua, eram consideradas como cortiço pelo seu destino e espécie de construção. Construídos nos fundos das vendas também havia os cômodos de aluguel. A exigência era por moradias de baixo custo e, por este motivo, os serviços de água, saneamento e higiene eram precários, com muitas pessoas morando em pequenos espaços, em construções com ventilação e iluminação péssimas. Tais moradias facilitavam a proliferação de doenças e tornaram-se um problema de saúde pública.

Em 1.888, apenas 500 edifícios dos cerca de 8.000 de São Paulo estavam ligados à rede de abastecimento. Em 1.866, segundo Bonduki (1998, p. 20), a média de

peçoas morando por prédio era de 6,27, passando para 11,07 em 1.900. A necessidade de intervenção do poder público na solução do problema era evidente.

Temendo a eclosão de epidemias que anualmente provocavam a morte de milhares de imigrantes, roubando braços úteis, e que também poderiam atingir a classe dirigente, a questão sanitária tornou-se prioritária para o governo. Sob o controle da burguesia cafeeira, o Estado enfrentou a questão habitacional basicamente como uma questão de higiene. Criou uma polícia para vigiar a moradia dos pobres, examiná-los e inspecioná-los, e uma legislação para servir de padrão, mas pouco fez para melhorar suas moradias insalubres (BONDUKI, 1998, p. 41-43).

Aos governantes não importava para onde iriam as famílias desalojadas dos locais anti-higiênicos que precisavam ser derrubados. Os direitos sociais não estavam postos e o Estado não se via confrontado com esta responsabilidade. Havia o estímulo à construção de "vilas higiênicas", mas tanto a produção como a distribuição das novas unidades habitacionais cabiam ao setor privado, sem interferência direta do Estado. (OLIVEIRA, 2000, p. 26).

Em 1.890 o jornal O Estado de S. Paulo (apud BONDUKI, 1998, p. 28) criticou a apatia das autoridades na questão da habitação:

[...] o bairro de Santa Cecília [...] é um dos que oferecem mais e melhores condições à propagação de uma epidemia, porque não tem água nem esgotos e expõe o triste espetáculo de uma chácara aberta servindo de depósito de lixo e detritos da cidade, que aí são diariamente despejados por carroças imundas.

Em 1.893, chegaram à cidade de São Paulo surtos epidêmicos de febre amarela e de cólera-morbo. Para atacar os focos de cólera foram adotadas providências que atingiram toda a cidade. Os agentes da ordem sanitária invadiram casas, removeram moradores, desinfetaram, demoliram e queimaram casebres, e isolaram quarteirões.

O tratamento contra a febre amarela limitou-se a uma zona do bairro Santa Ifigênia e as propostas para este bairro tornaram-se o embrião da legislação que regulamentou a construção da habitação operária, implementada pelo Estado através do Código Sanitário de 1.894.

Das medidas contra as duas epidemias de 1.893 surgiram três fontes de combate - legislação urbanística, planos de saneamento básico e estratégia de controle sanitário - que são a origem da intervenção estatal no controle da produção do espaço urbano e da habitação. (BONDUKI, 1998, p. 33).

Inspirado na legislação francesa, o Código Sanitário tornou-se um compêndio dos princípios gerais da higiene pública. Ao tratar das habitações das classes populares, proibia a construção de cortiços e responsabilizava o município por fechar os existentes. Casas subdivididas não eram toleradas e as moradias insalubres deveriam ser saneadas ou demolidas (BONDUKI, 1998, p. 38).

Apesar das leis, moradias baratas continuaram sendo construídas por particulares para aluguel aos trabalhadores. Elas eram necessárias para a manutenção da força de trabalho a baixos custos e por isso não podiam ser reprimidas na escala prevista pela lei. Para levar a lei ao pé da letra era preciso desabrigar boa parte dos trabalhadores urbanos.

Segundo Bonduki (1988, p. 34), os higienistas enxergaram na moradia a origem dos males. Embora atribuíssem diversos fatores ligados à moradia como propagadores de doenças (promiscuidade, acúmulo de moradores, maus hábitos, ausência de asseio ou de moral, etc), o trabalhador pobre era concebido como um ser ignorante, sem moral, higiene e bons costumes, que podia tornar-se um ser politicamente perigoso. Precisava ser vigiado, controlado e reeducado em seus hábitos de morar.

A idéia sanitária nasceu com a concepção de que através da modificação do ambiente se atingiria a mente e a formação moral do homem. Associava-se a melhoria das condições de vida com o objetivo de civilizar e disciplinar, inclusive para o trabalho nas fábricas. Segundo Oliveira (2000, p. 21-22), “[...] buscava-se implementar a dominação ampliada sobre a força de trabalho, no sentido do controle não apenas no local de trabalho mas também no local de moradia, procurando determinar o modo de vida das famílias operárias.”

A intervenção do poder público nas novas condições urbanas incluiu, posteriormente, obras de saneamento, distribuição de águas e coleta de esgoto. A eficácia destas intervenções na melhoria das condições de moradia foi bem maior que as ações da polícia sanitária. Uma dessas ações foi a encampação pelo Estado da Companhia Cantareira, no Rio de Janeiro, que explorava o serviço de água e esgotos por concessão. A preocupação com a água tinha razão de ser, pois a contaminação da água era a causa principal das doenças epidêmicas, assim como a falta de saneamento e drenagem era a principal causa na disseminação de doenças infecciosas, como a tuberculose.

Em 1.915 o Decreto 11.820, de 15 de dezembro, autorizou o Ministério da Fazenda a financiar a construção de vilas operárias e entre 1.918 e 1.920, o governo de Epitácio Pessoa adotou uma política de construção de casas de aluguel para operários incentivando o setor privado.

Como construir casas era incompatível com a concepção do Estado até 1.930, e a possibilidade de empréstimos para que os trabalhadores adquirissem imóveis estava descartada, durante a Primeira República o incentivo à produção habitacional continuou sendo mediante a concessão de favores para o setor privado. Os estímulos à iniciativa privada, adotados em todo o Brasil, difundiam o padrão de moradia recomendada pelo Estado. Foram propostas várias leis de estímulo à produção de vilas operárias, modelo de habitação econômica e higiênica baseada na casa unifamiliar.

Em 1.923, o governo de Arthur Bernardes criou as Caixas de Aposentadoria e Pensão para os funcionários de todas as estradas de ferro, fato que é considerado o ponto de partida das organizações de seguro social no Brasil. Pouco tempo depois, tais entidades assumiriam grandes responsabilidades na criação de habitações populares com a implantação da carteira imobiliária das caixas de pensão. (BUENO, 2002, p. 213).

Um passo importante na história das políticas públicas habitacionais foi a modificação feita pelo Governo de Getúlio Vargas, em 1.937, no estatuto dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), de forma a permitir a aplicação de seus fundos em programas de construção de casas para os associados.

Durante o Estado Novo (1.937-1.945) ocorreu um período de grande industrialização no Brasil, de tal forma que em 1.946 um terço da população de 45 milhões de habitantes já vivia no meio urbano. Como nem toda a população tinha acesso aos IAPs, a migração para a cidade continuava e o crescimento demográfico era acentuado, um segmento numeroso das classes menos favorecidas continuava alheio ao processo de redução do problema habitacional, o que reforçava a opção pela auto-construção. Os próprios trabalhadores encontraram, então, soluções que asseguraram a produção de moradias para o enorme contingente de pessoas que realizou a expansão industrial e econômica de São Paulo entre as décadas de 1.940 a 1.970. Através da auto-construção, multiplicaram-se loteamentos irregulares, com casas construídas em locais periféricos e sem infra-estrutura (BONDUKI, 1998, p. 306).

O auto-emprego da moradia popular tornou-se o padrão habitacional entre as décadas de 40 e 70. Constituíam-se em modelo de ocupação de baixo custo no momento em que o mercado de aluguéis estava em crise e o Estado incapaz de atender a forte demanda existente.

O governo havia criado, em 1.946, a Fundação da Casa Popular, instituição de direito público com objetivos exclusivamente voltados para a área da habitação, que propunha-se proporcionar a aquisição ou construção de moradia própria e financiar os

estabelecimentos industriais que construíssem residências para os seus trabalhadores. Até 1.952 foram construídas cerca de 4.879 casas em 45 cidades de doze estados brasileiros, mas o número de produção foi caindo até a Fundação da Casa Popular paralisar praticamente suas atividades no início dos anos sessenta.

Os governos brasileiros pouco tinham realizado de concreto nesta área de grande demanda social até 1.964. Com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) em agosto daquele ano, a intervenção no campo da habitação popular adquiriu um nível mais elevado de coordenação e sistematização. O Governo do Presidente Castelo Branco tinha como objetivo diminuir o problema do déficit habitacional brasileiro e aumentar a oferta de empregos. Baseava-se no efeito multiplicativo de postos de trabalho, especialmente para os trabalhadores de menor qualificação. O efeito alcançava também o setor industrial voltado para o mercado da construção civil, tais como a produção de cimento, material hidráulico e de acabamento.

Dois dos principais instrumentos do SFH eram o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O primeiro era responsável pela elaboração da política habitacional do país, por meio da criação de programas, de definição de linhas de financiamento e de gestão dos recursos do FGTS. Este último constitui-se em uma poupança compulsória, depositada mensalmente pelos empregadores aos seus funcionários, cujo valor individualizado é remunerado com juros e correção monetária, sendo o saldo total utilizado nos financiamentos de habitação social.

Os recursos para os financiamentos do SFH vinham, portanto, de dois subsistemas: o social, lastreado no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e o de mercado, ou Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), lastreado na captação de cadernetas de poupança e letras imobiliárias.

O BNH esteve durante 22 anos à frente da política urbana, centralizando diversas atividades e funções. Porém, segundo Guglielmi ([1985], p. 19): “[...] de uma ênfase inicial em uma política social, o BNH passou cada vez mais a funções econômicas de estímulo ao capital privado”. De 1.964 a 1.984, financiou perto de 4,4 milhões de moradias, mas, conforme Sachs (1999, p. 21):

[...] apenas um terço delas na categoria de habitação popular, produzidas pelas empresas públicas encarregadas de sua promoção (COHAB) e destinadas às famílias cuja renda não ultrapassava cinco salários mínimos. Na verdade, menos de 13% dos recursos foram destinados a estas.

Em 1.980 o Brasil viveu uma crise econômica que teve um efeito bastante perverso sobre a política habitacional. Por um lado, a captação de recursos para aplicação na habitação diminuiu e, de outro, houve um direcionamento de financiamentos para a população menos favorecida, onde a inadimplência era maior. Segundo Miranda (1990, p. 53-54), a maior vítima da crise foi o mutuário: mesmo com o plano de equivalência salarial (a prestação só podia subir na mesma proporção do aumento salarial de sua categoria), diferenças entre os reajustes salariais, os saldos devedores e as prestações criaram um descompasso.

Em 1.985 o Brasil vivia um novo contexto social, político e econômico, após 20 anos de regime militar. Se em termos políticos a década de oitenta assistiu a volta da democracia, para a economia foi um período de estagnação, alta inflacionária constante e endividamento público interno e externo.

No final de 1.986, o governo de José Sarney editou um segundo pacote econômico chamado Plano Cruzado II. No bojo das medidas estava uma reforma administrativa voltada para a redução dos gastos do Governo com a extinção de órgãos públicos. Esta reforma extinguiu o Banco Nacional de Habitação, distribuindo suas atribuições entre o Banco Central (BACEN), o Conselho Monetário Nacional (CMN) e a Caixa Econômica Federal, que absorveu os funcionários do BNH, seu ativo, seu enorme passivo, suas funções, e passou a ser a principal entidade financiadora do desenvolvimento urbano no Brasil. A Caixa Econômica Federal, que já atuava no Sistema Financeiro da Habitação como principal agente do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, assumiu a condução de programas de habitação de interesse social, de saneamento e de apoio ao desenvolvimento urbano que eram, anteriormente, de responsabilidade do BNH. Passou a administrar e a centralizar também os recursos do FGTS. “No período do BNH (1.964/86), calcula-se que 26% das novas construções contaram com financiamento do Sistema Financeiro da Habitação” (MELO, 1988 apud FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001, p. 6).

Na maior parte da década de 90, o Sistema Financeiro da Habitação passou por uma acentuada estagnação na oferta de financiamento devido, em grande parte, ao crescente déficit financeiro causado pela inadimplência dos contratos em vigência. De acordo com Oliveira (2000, p. 12), “[...] somente em 1.995 foi restaurado um arcabouço capaz de fundamentar a construção de uma política do Governo Federal para a área, com a instituição de um elenco mais articulado de programas dirigidos aos setores público e privado.”

Em 1.995, a implantação da Carta de Crédito, linha que financiava diretamente o cliente com a possibilidade de construção de empreendimentos sem a

intermediação de construtoras⁴, foi um marco que alterou a estagnação. A Carta de Crédito oferecia a possibilidade de financiamento para compra de imóveis novos ou usados, assim como para a construção de imóveis residenciais, exigindo renda familiar máxima de 12 salários mínimos. Dispensava a necessidade de intermediadores, como as Companhias Habitacionais (COHABs) e as construtoras.

Com a criação do Programa Carta de Crédito FGTS, em setembro de 1.995, a Caixa retomou os financiamentos com recursos do FGTS, que estavam suspensos há mais de quatro anos. Além da Carta de Crédito com recursos do FGTS, também foram criadas no governo Fernando Henrique Cardoso, o programa Carta de Crédito com recursos da CEF, voltado para atendimento de famílias com renda superior a 12 salários mínimos, o Programa de Apoio à Produção de Habitação, crédito com garantia lastreada em antecipação de recebíveis, e o Pró-Moradia, que também utiliza recursos do FGTS, mas quem retira o financiamento são as Prefeituras e unidades federativas. Pelo Pró-Moradia, a Caixa financiou no período de 1.995 a 1.998 a produção de 170 mil unidades habitacionais. Os empréstimos foram da ordem de R\$ 773 milhões que, com as contrapartidas dos governos municipais e estaduais, proporcionaram investimentos de R\$ 1,1 bilhão.

No ano de 2.000, apesar da retomada dos financiamentos permitida pelo programa Carta de Crédito, 88,2% do déficit habitacional urbano do país correspondia a famílias com renda máxima de cinco salários mínimos, enquanto 79% dos financiamentos com recursos do FGTS eram destinados para famílias com renda acima desta faixa salarial. Isso demonstrava que o sistema não estava conseguindo atender as demandas mais necessitadas. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 17, on-line).

Porém, mais do que os dados sobre os déficits habitacionais, as paisagens urbanas recentes oferecem evidências contundentes que expressam a permanência do problema. Segundo Oliveira (2000, p. 10-11), os programas habitacionais podem ter representado avanço na oferta de moradia para os setores de renda média e alta, mas os segmentos da população constituídos pelas camadas de baixo rendimento têm sido contemplados com investimentos em habitação em níveis muito aquém do necessário. Em suma, a política habitacional não está resolvendo o problema habitacional.

A partir deste diagnóstico, começou-se a buscar formas de equacionar o problema. Como propiciar moradia digna a famílias cuja renda não suporta um

⁴ Empresa construtora é a pessoa jurídica legalmente constituída, cujo objeto social seja a indústria de construção civil, com registro no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), na forma do art. 59 da Lei 5.194, de 24 de dezembro de 1.966.

comprometimento sequer de 30%, em um prazo que defenda tal família de grandes variações inflacionárias, mas garantindo o retorno dos recursos investidos? Como fazer um programa que independa de repasses aos governos municipais ou estaduais, já que a não regularidade fiscal destes pode inviabilizar os repasses?

Uma das alternativas centrou-se no Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que será detalhado no item 2.3 deste presente estudo. Este programa atende aos questionamentos acima, mas aumenta a possibilidade de perda do imóvel em relação ao financiamento.

Em setembro de 2006 o governo Luís Inácio Lula da Silva lançou um pacote de medidas visando incentivar o setor da construção civil. O pacote prevê uma linha especial de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) para inovação tecnológica do setor e outra linha para viabilizar a construção de casas para trabalhadores de empresas. Além disso, o setor poderá se beneficiar com a redução do Imposto sobre produtos Industrializados como chuveiros, bidês e sanitários. Acolhendo sugestões do setor da construção civil, o limite de financiamento às construtoras foi ampliado, passando do máximo de 30% do valor do empreendimento para o teto de 85% do custo da obra, limitado a 60% do valor global de venda.

Segundo diagnóstico do Sindicato da Construção Civil de São Paulo (BALBI, 2006, p. B3), a maioria destas medidas melhora as condições de financiamento para a habitação de mercado, mas não para a habitação social. Nesta, apenas a desoneração fiscal provocaria impacto.

1.2 A questão da moradia popular

A moradia ocupa papel central no elenco das necessidades básicas humanas. Cada época e cada sociedade respondem de modo diferente a esta necessidade, tais como a utilização de cavernas, iglus, ocas, tendas, barracos, casas e apartamentos dos mais diversos materiais para habitação. “A solução do problema da moradia ganha contornos diferenciados, conforme os segmentos humanos que, de maneira desigual, participam da vida social”. (SILVA, 1992, p. 11).

No seu sentido mais comum a moradia é uma estrutura artificial. É um lugar de repouso, abrigo das intempéries e refúgio contra ataques de animais. Em uma conotação

afetiva e pessoal, a casa é vista como o lugar no qual o indivíduo tem privacidade e onde a parte mais significativa de sua vida se desenrola. Segundo Sader (1998, p.100), a moradia é um espaço coletivo onde quase sempre reside uma família. Nesta unidade doméstica é onde se efetuam as mais importantes decisões sobre o engajamento de cada um no mercado de trabalho e sobre o uso a ser feito dos rendimentos por eles obtidos.

Em 1.755, em seu Discurso sobre as Origens e Desigualdades entre os Homens, o pensador suíço Jean-Jacques Rousseau (1.712-1.778) concebeu que o desenvolvimento da sociedade humana se dá sempre através da família acomodada em sua cabana primitiva (apud RYKWERT, 2003, p. 44). A relação entre moradia e família também é explicitada na análise da relação entre as palavras inglesas *husband*, que significa marido, e *house*, que significa casa. A primeira palavra vem do antigo nórdico escandinavo *húsbóndi*, composto de *hús* (*house*) mais *bóandi* (habitante, morador), “[...] ou seja, aquele que existe ou que habita uma casa, também provavelmente relacionado a *bind* (unir, juntar), significando aquele que com sua presença e trabalho, consolida a união da família.” (SCHÜTZ, on-line, destaques do autor).

A primeira família de que se tem notícia, Adão e Eva, provavelmente tiveram uma moradia, fosse ela uma cabana, uma tenda ou mesmo uma caverna. O livro do Gênesis descreve apenas os jardins desta habitação, o que, segundo Rykwert (2003, p. 3), deixa implícita a idéia de moradia.

Apesar de sua importância para as famílias e das implicações que morar em locais inadequados pode trazer, o direito à moradia esbarra principalmente em questões econômicas e, por este motivo, a falta de moradia entre a população de baixo poder aquisitivo é um problema social que precisa de detalhamento maior do que o que poderá ser dado neste estudo de mestrado. Das várias abordagens possíveis, discutir-se-á brevemente três aspectos da questão da moradia popular: a forma de provisão de habitação para populações de baixa renda, o conceito de moradia de qualidade e o sonho da casa própria.

Quanto ao primeiro aspecto, para melhor compreensão dos processos envolvidos na questão de provisão da moradia popular, é preciso entender a relação entre estrutura e agência. Estrutura é aquela criada pela organização política e econômica do país, com intervenções do Estado, acrescentados dos valores sociais e econômicos da sociedade. “Agência relaciona-se com os proprietários de terras, investidores, incorporadores, consultores, funcionários, do setor público de planejamento, políticos, grupos comunitários, e quaisquer outros agentes envolvidos na urbanização das terras” (WERNA et al, 2004, p. 48). Os agentes são atores ativos, envolvidos continuamente na reformulação da estrutura voltada

a seus interesses. A relação entre estrutura e agência não é estática, mas envolve uma rede intrincada e complexa de relações entre vários agentes e o Estado.

Nos países em desenvolvimento, os principais serviços urbanos têm sido providos pelo Estado, completa ou parcialmente. A habitação, no entanto, tem sido dominada pelo setor privado, tanto o formal quanto o informal, assim como pelos construtores de suas próprias casas e pelas cooperativas. Na maioria destes países, prevalecem as práticas informais, com unidades habitacionais produzidas fora dos canais oficiais, sem licença de urbanização e sem atender à legislação do uso do solo ou de condições mínimas de habitabilidade, ao contrário da habitação produzida por meio de canais oficiais.

A provisão informal ocorre pela impossibilidade de grupos de baixa renda comprarem habitação de qualidade, projetada e construída profissionalmente, produzida pelo setor formal. A solução para quem não dispõe de recursos financeiros suficientes ocorre por meio da construção de casas em terras invadidas públicas ou privadas; construção em terrenos adquiridos de incorporadores privados que fizeram parcelamento ilegal de terras; acomodações em favelas; aluguel e cessão de casas ou cômodos. Pode ainda ocorrer na forma de construção de casa individual financiada pelo próprio proprietário ocupante ou de empreendimentos residenciais especulativos. Como o Estado não provê a quantidade necessária de empregos e de remuneração adequada, é forçado a tolerar e a acomodar um certo grau de ilegalidade e irregularidade nas habitações (WERNA et al, 2004, p. 55).

A provisão formal se dá pelo financiamento de material de construção e de lote urbanizado, organização de mutirões, produção através de cooperativas e produção de empreendimentos pelo setor privado. Segundo Werna et al (2004, p.79) “[...] cerca 10% das habitações foram produzidas por meio do setor público nos países em desenvolvimento e, até hoje, [...] se mostram inadequadas às necessidades das populações de baixa renda”.

No Brasil, a maior parte da provisão de moradia popular se dá pelo setor privado informal, não havendo na política habitacional atual algo substantivo que estimule o setor privado formal a investir na produção destinada à população de baixa renda. O resultado desta situação são habitações informais em grande quantidade.

O segundo aspecto interliga-se com a questão da provisão: é o do sonho da casa própria. Para compreender este anseio dos brasileiros, é preciso situar historicamente os anos 30 a 40 do século XX, quando começou a ser delineado o sonho dos cidadãos tornarem-se proprietários de suas moradias. Neste período, os trabalhadores passaram a se interessar por adquirir moradia própria porque precisavam gastar menos com habitação, ter alguma

garantia de renda futura e de segurança na velhice. A sociedade da época incentivou a idéia por razões políticas, religiosas e econômicas.

Bonduki (1998, p. 84) observa que os Boletins do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio dos anos 1.930 a 1.940 estão repletos de artigos nos quais se defende a difusão da pequena propriedade e da casa própria. Ao viabilizá-los, a sociedade mostraria que o trabalho gera frutos e, ao mesmo tempo, contrapunha-se às idéias socialistas e comunistas. Afinal, tendo uma propriedade, o trabalhador não aderiria à idéia do Estado como proprietário de tudo. Por outro lado,

Se a casa própria e a difusão da propriedade garantiram a ordem política, no nível micropolítico a reprodução da moral burguesa e sua dócil aceitação pelo operariado só seria possível através da moradia individual e da eliminação dos cortiços. Nesse sentido, o papel da família, com sua função de reproduzir a ordem moral estabelecida, era essencial. (BONDUKI, 1998, p. 84).

De acordo com a moral cristã que prevalecia no começo do século no Brasil, as habitações coletivas que existiam à época propiciavam todos os tipos de “tentações”, como infidelidade, delinqüência e exposição a maus hábitos. Com a moradia individual, as famílias poderiam reivindicar sua participação no consumo dos bens produzidos com a industrialização.

A estratégia era fazer com que os trabalhadores passassem a desejar, através da educação e da doutrinação, o modelo de habitação que as elites queriam implantar. Isso implicava, por um lado, a mudança de certa cultura de morar e, por outro, a exigência de que o trabalhador aprendesse a poupar, a fim de juntar os valores necessários para adquirir ou edificar uma casa. (BONDUKI, 1998, p. 87).

Com o nascimento do primeiro filho do casal, o espaço doméstico torna-se central e o grande objetivo passa a ser o de sua fixação através de moradia própria, principalmente de casa própria individual, para abrigar a família que está crescendo. Ter uma casa representa a idéia de não pagar aluguel, economizar recursos e expressar um valor cultural de estabilidade contra as incertezas, segurança para a coesão familiar e de organização do próprio espaço. Além disso, abre a perspectiva de ascensão social e de estabilidade familiar, mesmo que ilusórias.

Acreditava-se que a habitação sadia, higiênica, individual e própria seria o ponto de partida para a eliminação dos riscos de convulsão social e para a difusão de uma visão conservadora de organização social através de uma unidade geradora: a família. (FREITAS, 2004, p. 112).

A casa própria simboliza a consolidação da família, a expressão de seu sucesso e sua união, um lugar que protege e garante o resultado do trabalho da família. Esta pode ter segurança de incorporar recursos e trabalho para adaptar o espaço físico de modo que ele reflita e expresse o cotidiano familiar. Na casa alugada ou cedida, é a família que se adapta. Além disso, a casa própria pode crescer por etapas, como a família, melhorar conforme a situação econômica permite e, com a expansão urbana, ficar cada vez “mais perto” da cidade e se valorizar. (BONDUKI, 1998, p. 309-310).

Mais do que motivos ideológicos, a aspiração pela casa própria alçava-se a motivações financeiras: ser proprietário representava um refúgio contra as incertezas do mercado de trabalho e da vida na velhice, além de ser a única possibilidade de formação de patrimônio e de obtenção de renda extra. Tal renda podia ser obtida com o aluguel de quartos ou de pequenas casas construídas no mesmo terreno onde morava a família proprietária.

O sonho da casa própria é o sonho da família que deixa de pagar aluguel para morar em uma residência de sua propriedade, mesmo que financiada. Isso não significa, entretanto, que morar de aluguel seja pior negócio financeiramente do que pagar um financiamento. O inquilino não arca com custos de manutenção do imóvel em que reside e tem mais facilidade para trocar de moradia de acordo com sua conveniência. Em casos de mudança de cidade, de inadequação do local ou de pouca afinidade com a região, mudar é mais difícil para um proprietário, especialmente quando este se encontra vinculado a contratos de financiamento habitacionais. A desvantagem percebida pelos locatários é pagar mensalmente por algo que nunca será de sua propriedade e, em virtude disso, não conseguir juntar recursos para adquirir uma casa própria. O fundamento desta percepção é relativo.

Nos financiamentos, o valor inicial das prestações pode ser maior ou menor do que o anteriormente pago pelo aluguel. A história recente dos financiamentos habitacionais mostra, no entanto, que nem sempre a situação permanece inalterada durante todo o período do financiamento, principalmente porque longos períodos implicam em mudanças econômicas imprevisíveis, indo desde variações inflacionárias até perda de poder aquisitivo ou desemprego do adquirente. Isto gera inadimplência, aumento de saldo devedor, retomada do imóvel e restrições cadastrais para o mutuário. Mesmo que a casa não seja retomada,

quando o financiamento gera um valor de prestação superior ao que pode ser pago pela família, compromete outros aspectos da qualidade de vida desta. Por outro lado, quando se paga aluguel é possível morar em regiões mais centrais, bairros já consolidados e em casas mais amplas.

Mesmo quem tem os recursos para comprar um imóvel sem financiamento, pode concluir que pagar aluguel não seja uma opção ruim. Ocorre que o valor imobilizado na compra de uma residência pode gerar, se aplicado no mercado financeiro, rendimentos com os quais se paga o aluguel. Deixar o dinheiro aplicado representa tanto o risco de perdas financeiras decorrentes de uma eventual valorização dos imóveis, quanto o ganho decorrente da desvalorização dos imóveis. Não há certeza de que haverá ganho ou perda financeira na compra de um imóvel em relação à moradia por aluguel, mesmo com financiamento.

O terceiro aspecto da questão da moradia se refere à qualidade das habitações. Independentemente de serem próprias ou alugadas, em termos de qualidade, não raro as moradias brasileiras são consideradas aquém do desejável, seja por inadequação, falta de infra-estrutura, irregularidades fundiárias ou densidade excessiva. A qualidade da moradia guarda relação estreita com a saúde de seus moradores. Sua localização influencia na qualidade da educação pública disponível, na facilidade de transporte, na exposição à violência, no acesso ao lazer, à cultura, entre outros.

Os conjuntos residenciais empreendidos pelo Estado atualmente acomodam sala, cozinha, banheiro e dois quartos em área construída média de 40m² e continuam sendo produzidos em locais periféricos. Com isso, a busca pela casa própria leva as famílias para locais com menor acesso à saúde, educação, lazer e transporte. Dependendo da região onde são construídos tais empreendimentos, há considerável aumento da exposição à violência que, normalmente, é mais acentuada nas periferias.

A reflexão a respeito de moradia própria em contraponto à moradia de qualidade é importante quando se trata de políticas públicas para a questão habitacional. Até que ponto propiciar moradia própria é sinônimo de propiciar moradia de qualidade ou digna? E se não é sinônimo, até que ponto a solução da questão da moradia popular está na construção de novos empreendimentos? Não seria o caso, por exemplo, da formulação de políticas visando a re-qualificação do estoque de moradias existentes? Sob os parâmetros pesquisados por especialistas na área do conhecimento, esta se torna uma possibilidade efetiva.

Por outro lado, se a resposta for de que a solução da questão da habitação popular está na moradia própria, duas alternativas se apresentam: o incentivo à construção de

novas moradias populares, que é a idéia que vigora no Brasil e o incentivo à compra e reforma de imóveis usados.

A opção pela busca de solução ao problema via 'casa própria', limitando a viabilidade à do poder aquisitivo da população, demonstra que a eliminação do déficit não é objetivamente perseguida. No entanto, se o modelo de crédito-produção-financiamento-aquisição de 'casa própria' não se presta à solução do problema, presta-se, como veremos, à consecução de outros fins. (GUGLIELMI, [1985], p. 9).

A construção de moradias alimenta a cadeia da construção civil, como visto no item 1.1, e subsidia o Estado na medida em que aumenta sua base tributária e lhe alivia os gastos de fornecimento de infra-estrutura. Do ponto de vista da estruturação urbana, continua repetindo o padrão periférico de crescimento nas cidades de porte médio, com a formação de cinturões de pobreza, reforçando a segregação (OLIVEIRA, 2000, p. 27-28). Até agora, a política habitacional não tem promovido bem-estar a não ser mediante pagamento, sendo poucos os investimentos desobrigados de retorno.

Segundo estudo publicado pelo Ministério das Cidades, no caderno Política Nacional da Habitação, o déficit habitacional brasileiro é de 7,2 milhões de moradias, sendo 39,5% na região Sudeste do país. Entretanto, segundo o mesmo estudo, no ano de 2.000 havia 4,6 milhões de domicílios vagos, sendo que “[...] nas Regiões Metropolitanas do Sudeste os imóveis vagos são em números superiores às necessidades habitacionais.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 20, on-line).

Os números utilizados pelo Ministério das Cidades e as questões relativas à provisão e ao sonho da casa própria conduzem à reflexão de que é necessária a elaboração de uma política pública de habitação moderna e interdisciplinar, envolvendo desde programas de planejamento familiar até os de mudança de cultura de propriedade, passando pela priorização da qualificação do estoque em detrimento da construção de novas unidades.

Os maiores provedores de moradia são oriundos do setor privado informal, em sua maioria originários da construção civil, que não se constituíram em pessoa jurídica. O apoio público a estas atividades poderia permear a política pública de habitação, o que não acontece atualmente. Por outro lado, o conjunto de fatores como a capacitação dos grupos de baixa renda que usam a auto-construção e acomodações rudimentares, pode se dar através do apoio ao fortalecimento das comunidades de base, associações e organizações não

governamentais, visando a capacitação com vistas a um padrão melhor de habitação (WERNA et al, 2.004, p. 84).

O economista brasileiro Celso Furtado (1999, on-line), em artigo denominado a Reconstrução do Brasil, ressalta que: “[...] a pobreza em massa, característica do subdesenvolvimento, tem com freqüência origem numa situação de privação do acesso à terra e à moradia”. As instituições que permitem a concentração, em poucas mãos, da formidável valorização das terras urbanas, respondem pela miserabilidade de grandes massas da população. Por ter origem em mecanismos de mercado, essa situação estrutural não encontra solução por meio dos mecanismos dos mercados. Populações urbanas não estão habilitadas para ter acesso à moradia, ou fora do que se denomina enfoque da habilitação, porque para participar da distribuição de renda social é necessário estar habilitado, por título de propriedade ou pela inserção qualificada, no sistema produtivo. Por este motivo, o problema das fontes epidêmicas e da pobreza endêmica não seria resolvido mediante o simples aumento da oferta de bens essenciais, como a moradia, mas pela ampliação dos acessos.

1.3 A questão da inclusão social habitacional

Para que seja formulado um quadro da questão da inclusão habitacional brasileira que possa balizar a política pública de enfrentamento das deficiências de moradia popular e auxiliar na definição de prioridades voltadas para os setores de maior vulnerabilidade social, são necessárias algumas respostas a dois importantes questionamentos: quantos são e onde estão localizados geograficamente os brasileiros que moram em locais sem condições de habitabilidade?⁵. Qual a renda e o perfil destas pessoas? O detalhamento numérico é essencial na busca de soluções efetivas para a questão habitacional, pois eles definem a clientela específica de programas para atendimento das carências, principalmente da população de baixa renda. A precisão se torna fator essencial, pois os números envolvidos são tão expressivos que qualquer distorção envolve não só o desperdício de altos recursos mas também omite e transgride a solução de moradia para milhares de pessoas.

⁵ As condições de habitabilidade referem-se a padrões de ventilação, iluminação natural, umidade, infra-estrutura e dimensões do imóvel, assim como a presença de banheiro interno, contrapiso dentro das regras de impermeabilização do solo, cômodos com área mínima, entre outros itens.

Os dados que ilustram o raciocínio a seguir são os adotados pelo Ministério das Cidades. Resultam de estudos realizados em 2.003 pelo Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A finalidade foi dimensionar e qualificar o déficit habitacional no Brasil. O primeiro estudo, realizado em 1.991 e publicado em 1.995, e o segundo, realizado em 2.000, limitaram-se às unidades da federação, não havendo o detalhamento por município em virtude de restrições nas fontes de dados disponíveis. Em 2.002, com a liberação de dados da amostra e dos microdados do Censo Demográfico 2.000 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), puderam ser calculados o déficit e a inadequação habitacional para alguns municípios brasileiros, microrregiões geográficas e para todas as regiões metropolitanas existentes em 2.000. O resultado foi o trabalho chamado Déficit Habitacional no Brasil – Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas.

A metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (2005, p.7) segmenta as necessidades habitacionais em dois tipos distintos: déficit habitacional e inadequação de moradias.

Na primeira, inadequação de moradias, os dados procuram identificar aquelas que não proporcionam a seus moradores as condições desejáveis de habitabilidade, o que não implica, no entanto, na necessidade de construção de novas unidades. Esta vertente se relaciona a especificidades do estoque de moradias, como a falta de banheiro ou de infraestrutura. O dimensionamento da inadequação está voltado para o delineamento de políticas complementares à construção de moradias, já que em muitas ocasiões o principal entrave à melhoria das condições de moradia não está vinculado à habitação *stricto sensu*, mas sim às deficiências de serviços públicos de consumo coletivo.

Os domicílios inadequados são classificados em função da inadequação fundiária urbana, do adensamento excessivo, da falta de banheiro e da carência de infra-estrutura.

Inadequação fundiária constitui-se na situação de moradia das famílias que possuem casas próprias construídas em terrenos pertencentes a outros, sejam estes organismos públicos ou privados. O Brasil possui 2,17 milhões de moradias nesta situação, sendo a maior parte, 904 mil, na região Sudeste. Em números absolutos, o Estado de São Paulo tem inadequação fundiária maior do que as regiões Sul e Centro-Oeste do país juntas, totalizando 530 mil moradias com irregularidades fundiárias.

O adensamento excessivo configura-se quando três ou mais pessoas têm por dormitório o mesmo cômodo, independente de suas dimensões. A região Sudeste lidera a concentração de domicílios com adensamento excessivo, respondendo por 30,7% das 2,8

milhões de moradias com adensamento excessivo do país.

É considerado banheiro o cômodo interno que não dispõe de um aparelho sanitário e de um chuveiro ou banheira. Não havendo um dos dois, o domicílio é considerado sem banheiro. Os dados do Censo Demográfico 2.000 utilizados pela Fundação João Pinheiro indicam a existência de 3,2 milhões de domicílios no Brasil sem banheiro, concentrados, em números absolutos, no Nordeste, onde se localizam 1,67 milhões de domicílios nesta condição.

Falta de infra-estrutura quer dizer domicílio implantado em locais com precariedade de redes de água e esgoto, coleta de lixo e iluminação pública. O país possui 11,9 milhões de moradias com carência de infra-estrutura. Elas se concentram na região Nordeste, seguida pela região Sudeste, em números absolutos, como mostra a Tabela 1, elaborada a partir de dados da Fundação João Pinheiro (2005, p. 97-100):

Tabela 1 - Critérios de inadequação dos domicílios particulares permanentes urbanos – grandes regiões, Unidades da Federação e Brasil – 2.000.

ESPECIFICAÇÃO	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	CARÊNCIA DE INFRA-ESTRUTURA	
				Total (1)	Água e esgoto (2)
REGIÃO NORTE	90.617	279.973	682.706	1.351.752	458.607
Região metropolitana	35.715	55.055	78.600	193.271	36.970
Municípios selecionados (3)	42.433	161.544	363.869	760.566	262.110
Demais municípios	12.469	63.374	240.237	397.915	159.527
REGIÃO NORDESTE	604.156	630.865	1.678.636	4.401.530	861.377
Regiões metropolitanas	253.459	247.962	347.936	1.292.533	219.325
Municípios selecionados (3)	176.141	208.920	542.239	1.330.952	233.610
Demais municípios	174.556	173.983	788.461	1.778.045	408.442
REGIÃO SUDESTE	954.944	1.503.304	393.838	2.854.717	415.332
Regiões metropolitanas	668.669	1.070.496	189.820	1.690.139	249.427
Municípios selecionados (3)	189.749	319.407	104.171	629.935	108.394
Demais municípios	96.526	113.401	99.847	534.643	57.511
São Paulo	530.719	900.686	123.412	936.496	128.506
Regiões metropolitanas	419.603	670.686	74.271	702.066	83.752
Municípios selecionados	80.540	184.994	34.314	155.937	32.451
Demais municípios	30.576	45.006	14.827	78.493	12.303
REGIÃO SUL	449.138	244.971	261.978	1.852.689	150.681
Regiões metropolitanas	211.582	104.326	76.171	445.056	40.063
Municípios selecionados (3)	164.459	93.271	105.583	690.437	52.821
Demais municípios	73.097	47.374	80.224	717.196	57.797
REGIÃO CENTRO-	74.213	180.057	198.839	1.531.847	381.067
Regiões metropolitanas	28.767	78.157	51.392	389.689	177.216
Municípios selecionados (3)	29.694	67.166	70.641	628.828	121.670
Demais municípios	15.752	34.734	76.806	513.330	82.181

ESPECIFICAÇÃO	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	CARÊNCIA DE INFRA-ESTRUTURA	
				Total (1)	Água e esgoto (2)
BRASIL	2.173.068	2.839.170	3.215.997	11.992.535	2.267.064
Regiões metropolitanas	1.198.192	1.555.996	743.919	4.010.688	723.001
Municípios selecionados (3)	602.476	850.308	1.186.503	4.040.718	778.605
Demais municípios	372.400	432.866	1.285.575	3.941.129	765.458

(1) Domicílios urbanos que não possuem um ou mais dos seguintes serviços de infra-estrutura: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. (2) Domicílios urbanos que não dispõem dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário ou fossa séptica conjuntamente. (3) Municípios com população urbana das sedes igual ou superior a 20 mil habitantes, exceto os localizados em regiões metropolitanas.

Fonte de dados básicos: Fundação João Pinheiro e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, 2.000.

Os números relativos à inadequação não são cumulativos, pois um mesmo imóvel pode ser considerado inadequado sob mais de um aspecto. Seria conveniente que os imóveis julgados inadequados não fizessem parte da vertente do déficit habitacional, mas o método utilizado tornou isso impossível no caso de domicílios rústicos, que está inserido nas duas vertentes.

Em virtude disso, este trabalho se focará nos números relativos ao déficit habitacional, não negligenciando o enorme passivo de melhorias nas unidades habitacionais inadequadas, mas reconhecendo que, ao preocupar-se com um programa de construção de casas populares, são os números do déficit habitacional os que mais importam.

No segundo tipo de necessidades habitacionais, déficit habitacional, a compreensão do conceito está ligada diretamente às deficiências do estoque de moradias. É considerado déficit habitacional a necessidade de residência para as famílias que moram em domicílios rústicos e depreciados, assim como para aquelas que coabitam ou residem em cômodos, domicílios improvisados, ou que possuem gasto excessivo com aluguel. “Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em um certo momento”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005, p. 9).

Uma variação deste conceito é o déficit habitacional básico, utilizado para se referir ao somatório da coabitação familiar, domicílios improvisados e domicílios rústicos. Como os dados de ônus excessivo com aluguel e de depreciação não puderam ser utilizados no cálculo para municípios, foi necessário mudar a designação da

parcela do déficit habitacional possível de ser calculada para os municípios, o que foi denominado déficit habitacional básico.

O Quadro 1 a seguir detalha as diferenças de componentes nos cálculos dos estados e do país em contraponto aos dos municípios e das micro-regiões (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005, p. 16).

DÉFICIT HABITACIONAL	
BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	MUNICÍPIOS E MICROREGIÕES
Componentes	Componentes
Reposição do estoque: - Domicílios rústicos - Depreciação	Reposição do estoque: - Domicílios rústicos (estimativa)
Incremento do estoque: - Domicílios improvisados - Coabitação familiar - Famílias conviventes secundárias - Cômodos alugados e cedidos (coabitação disfarçada) - Ônus excessivo de aluguel	Incremento do estoque: - Domicílios improvisados - Coabitação familiar - Famílias conviventes secundárias - Cômodos alugados e cedidos (coabitação disfarçada)
Apenas o componente “Depreciação” não pode ser calculado por faixas de renda	Somente o componente “Incremento de estoque” pode ser calculado por faixas de renda
Cálculo para áreas: - urbana - rural	Cálculo para áreas: - urbana - aglomerado rural de extensão urbana - restante da área rural
INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS	
BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	MUNICÍPIOS E MICROREGIÕES
Componentes:	Componentes:
- Densidade excessiva de moradores por dormitório - Carência de serviços de infra-estrutura urbana (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo) - Inadequação fundiária urbana - Inadequação em função da depreciação - Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva (antiga unidade sanitária domiciliar interna)	- Densidade excessiva de moradores por dormitório - Carência de serviços de infra-estrutura urbana (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo) - Inadequação fundiária urbana - Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva (antiga unidade sanitária domiciliar interna)
Apenas o componente “Inadequação em função da depreciação” não pôde ser calculado por faixas de renda	Todos os componentes calculados por faixa de renda
Cálculo para área: - urbana	Cálculo para área: - urbana - aglomerado rural de extensão urbana

Quadro 1 - Comparação entre a metodologia de cálculo do déficit e da inadequação dos domicílios para as unidades da federação e municípios.

Fonte: Fundação João Pinheiro – Centro de Estatística e Informações CEI.

A não inclusão da depreciação e do gasto excessivo com aluguel no cálculo do déficit habitacional dos municípios gera diferença relevante. A comparação do déficit habitacional de 7.222.645 no Brasil com o déficit habitacional básico de 5.890.139 moradias gera diferença de 1.332.506 moradias, 22,62% maior do que o déficit habitacional básico.

A Tabela 2 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005, p. 42) mostra as estimativas do déficit habitacional básico no Brasil. A região do país com maior déficit básico urbano em números absolutos é a Sudeste, concentrando 35,7% do total brasileiro. O estado de São Paulo tem maior déficit do que as regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, respondendo por 17,34% de déficit habitacional básico urbano do país.

Tabela 2 - Estimativas do déficit habitacional básico, por situação do domicílio – grandes regiões, unidades da federação e Brasil – 2.000.

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO (1)			PERCENTUAL EM RELAÇÃO AO TOTAL DOS DOMICÍLIOS		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
REGIÃO NORTE	812.605	473.335	339.270	28,9	23,2	44,2
Região metropolitana	105.921	103.560	2.361	25,5	25,4	26,4
Municípios selecionados (2)	335.223	237.697	97.526	23,5	20,0	41,1
Demais municípios	371.461	132.078	239.383	38,4	29,6	46,0
REGIÃO NORDESTE	2.515.163	1.475.523	1.039.640	22,1	18,1	32,1
Região metropolitana	527.333	479.828	47.505	16,9	16,1	34,5
Municípios selecionados (2)	768.199	532.274	235.925	22,4	19,1	36,4
Demais municípios	1.219.631	463.421	756.210	25,2	19,4	30,8
REGIÃO SUDESTE	1.660.600	1.481.089	179.511	8,2	8,0	10,4
Regiões metropolitanas	873.238	847.583	25.655	7,9	7,9	9,4
Municípios selecionados (2)	483.733	447.461	36.272	8,0	8,0	8,4
Demais municípios	303.629	186.045	117.584	9,6	8,6	11,5
São Paulo	773.490	718.283	55.207	7,5	7,4	8,8
Regiões metropolitanas	446.332	427.280	19.052	7,3	7,3	9,0
Municípios selecionados (2)	247.064	232.830	14.234	7,6	7,5	7,6
Demais municípios	80.094	58.173	21.921	7,9	7,4	9,6
REGIÃO SUL	516.603	402.925	113.678	7,2	6,8	8,9
Regiões metropolitanas	179.324	168.811	10.513	6,7	6,7	7,3
Municípios selecionados (2)	170.769	150.061	20.708	7,1	6,9	8,0
Demais municípios	166.510	84.053	82.457	7,8	6,7	9,5
REGIÃO CENTRO-OESTE	385.168	307.216	77.952	12,2	11,2	19,3
Região metropolitana	156.366	150.558	5.808	12,9	13,0	10,8
Municípios selecionados (2)	114.062	98.887	15.175	10,5	9,9	18,0
Demais municípios	114.740	57.771	56.969	13,5	9,9	21,4
BRASIL	5.890.139	4.140.088	1.750.051	13,2	11,1	23,6
Regiões metropolitanas	1.842.182	1.750.340	91.842	10,0	9,8	14,9
Municípios selecionados (2)	1.871.986	1.466.380	405.606	13,0	11,5	24,5
Demais municípios	2.175.971	923.368	1.252.603	18,2	13,5	24,4

(1) Déficit habitacional básico se refere à soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos. Pode haver dupla contagem entre os cômodos (componentes da coabitação familiar) e as estimativas de domicílios rústicos, feitas através de método indireto, possibilidade pouco provável, em função do conceito desses dois componentes. (2) Municípios com população urbana das sedes igual ou superior a 20 mil habitantes, exceto os localizados em regiões metropolitanas.

Em função do objeto de estudo da presente pesquisa ser restrito à área urbana, não serão analisados os dados relativos aos déficits da área rural. A área urbana brasileira apresenta déficit habitacional básico de 4.140.088 moradias.

A coabitação familiar, a soma das famílias residentes em cômodos com as conviventes⁶, é o componente de maior peso na composição do déficit habitacional básico urbano, em qualquer região e em todos os estratos de municípios brasileiros. O Estado de São Paulo, onde faltam 718.283 residências, constitui-se na unidade federativa com maior déficit habitacional básico em números absolutos. As famílias conviventes resultam em 529.562 residências e compõem a maior parte deste déficit, tendência observada em todo o país.

Estudo realizado por pesquisadores do Núcleo de Estudos da População, da Universidade de Campinas (UNICAMP), e da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) questionou o uso do número de famílias conviventes em sua totalidade para o cálculo das necessidades habitacionais. O argumento, em muitos casos, prende-se ao fato de que este tipo de coabitação ocorre por opção das famílias, mantendo as condições de habitabilidade (GOIS, 2004, C10). A Fundação João Pinheiro (2005, p. 92, destaque do autor) reconhece que são necessários estudos mais aprofundados a este respeito e defende o desenvolvimento de “[...] um sistema próprio de informações habitacionais urbanas, que levem em conta a complexidade inerente ao tema, (considerando o habitat, por exemplo) criando conceitos mais adequados, e a necessária agilidade na obtenção de informações municipais.”

A Tabela 3, a seguir, apresenta dados fundamentais à análise da questão.

⁶ Famílias conviventes são aquelas que dividem a moradia com outra família.

Tabela 3 - Estimativas dos componentes do déficit habitacional básico – 2.000.

U.F.	FAMÍLIAS CONVIVENTES			CÔMODOS			COABITAÇÃO FAMILIAR			DOMIC.IMPROVISADOS			DOMIC. RÚSTICOS			TOTAL		
	Total	Urbana	rural	Total	urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	urbana	rural	Total	urbana	rural	Total	urbana	rural
SP	562.276	529.562	32.714	125.132	119.122	6.010	687.408	648.684	38.724	39.685	33.414	6.271	46.397	36.185	10.212	773.490	718.283	55.207
BA	295.209	224.892	70.317	38.099	34.291	3.808	333.308	259.183	74.125	24.759	12.426	12.333	250.828	98.931	151.897	608.895	370.540	238.355
RJ	269.062	260.022	9.040	62.873	61.481	1.392	331.935	321.503	10.432	12.835	11.981	854	20.230	17.499	2.731	365.000	350.983	14.017
MG	311.019	270.187	40.832	43.221	40.718	2.503	354.240	310.905	43.335	20.716	13.277	7.439	68.396	26.716	41.680	443.352	350.898	92.454
MA	134.987	98.579	36.408	11.057	9.365	1.692	146.044	107.944	38.100	7.516	3.588	3.928	452.784	162.656	290.128	606.344	274.188	332.156
PA	190.161	149.260	40.901	32.075	28.616	3.459	222.236	177.876	44.360	15.708	5.007	10.701	236.799	75.744	161.055	474.743	258.627	216.116
PE	183.259	156.604	26.655	26.365	24.230	2.135	209.624	180.834	28.790	10.121	5.817	4.304	87.836	41.304	46.532	307.581	227.955	79.626
CE	162.635	131.572	31.063	12.043	11.131	912	174.678	142.703	31.975	6.848	4.960	1.888	210.191	70.119	140.072	391.717	217.782	173.935
RS	176.176	139.679	36.497	10.511	9.648	863	186.687	149.327	37.360	10.673	6.094	4.579	21.424	13.730	7.694	218.784	169.151	49.633
PR	144.667	123.771	20.896	11.696	10.612	1.084	156.363	134.383	21.980	16.702	7.130	9.572	23.455	15.095	8.360	196.520	156.608	39.912
GO	72.916	67.793	5.123	33.824	32.997	827	106.740	100.790	5.950	10.966	6.064	4.902	19.854	8.803	11.051	137.560	115.657	21.903
AM	89.973	73.457	16.516	20.035	18.847	1.188	110.008	92.304	17.704	6.754	3.475	3.279	52.032	12.463	39.569	168.794	108.242	60.552
PI	64.008	46.053	17.955	2.001	1.741	260	66.009	47.794	18.215	2.230	1.316	914	82.739	47.335	35.404	150.978	96.445	54.533
PB	79.676	63.324	16.352	7.393	6.774	619	87.069	70.098	16.971	3.234	2.254	980	41.890	17.756	24.134	132.193	90.108	42.085
AL	65.370	52.398	12.972	8.258	7.016	1.242	73.628	59.414	14.214	6.708	4.121	2.587	53.382	20.251	33.131	133.718	83.786	49.932
DF	40.268	38.962	1.306	24.269	23.658	611	64.537	62.620	1.917	2.965	2.835	130	15.189	14.528	661	82.691	79.983	2.708
SC	82.575	62.936	19.639	4.592	4.211	381	87.167	67.147	20.020	6.897	3.765	3.132	7.235	6.254	981	101.299	77.166	24.133
RN	73.535	59.051	14.484	4.262	3.239	1.023	77.797	62.290	15.507	3.267	1.806	1.461	30.126	7.915	22.211	111.190	72.011	39.179
ES	51.491	42.091	9.400	7.868	7.282	586	59.359	49.373	9.986	4.127	2.628	1.499	15.272	8.924	6.348	78.758	60.925	17.833
MT	39.453	34.590	4.863	12.151	11.265	886	51.604	45.855	5.749	13.320	4.941	8.379	23.731	6.265	17.466	88.655	57.061	31.594
MS	39.887	36.052	3.835	5.028	4.688	340	44.915	40.740	4.175	6.606	2.271	4.335	24.741	11.504	13.237	76.262	54.515	21.747
SE	38.967	31.263	7.704	3.873	3.336	537	42.840	34.599	8.241	3.100	1.688	1.412	26.607	6.421	20.186	72.547	42.708	29.839
TO	18.713	15.698	3.015	5.105	4.929	176	23.818	20.627	3.191	2.963	1.769	1.194	39.747	19.897	19.850	66.528	42.293	24.235
RO	21.677	16.965	4.712	5.842	5.148	694	27.519	22.113	5.406	4.635	1.344	3.291	10.832	1.114	9.718	42.986	24.571	18.415
AP	14.181	13.448	733	3.815	3.652	163	17.996	17.100	896	1.169	744	425	2.071	767	1.304	21.236	18.611	2.625
AC	10.912	8.691	2.221	1.744	1.570	174	12.656	10.261	2.395	1.223	466	757	5.726	899	4.827	19.605	11.626	7.979
RR	6.388	5.764	624	1.768	1.632	136	8.156	7.396	760	1.056	493	563	9.501	1.476	8.025	18.713	9.365	9.348
TOTAL	3.239.441	2.752.664	486.777	524.900	491.199	33.701	3.764.341	3.243.863	520.478	246.783	145.674	101.109	1.879.015	750.551	1.128.464	5.890.139	4.140.088	1.750.051

Fonte: Fundação João Pinheiro – Centro de Estatística e Informações

Do déficit habitacional urbano de 4.140.088 moradias, 2.752.664 são de famílias conviventes. Quase 40% deste total estão concentrados em 50 municípios, entre os quais Ribeirão Preto, classificada como a 66ª cidade brasileira com maior déficit habitacional em números absolutos, como demonstram o Quadro 2 e a Tabela 4, a seguir.

Classif.	U.F.	Município	Famílias conviventes na área urbana -
1	SP	São Paulo	125.626
2	RJ	Rio de Janeiro	110.357
3	BA	Salvador	64.305
4	CE	Fortaleza	60.088
5	PA	Belém	56.469
6	PE	Recife	43.922
7	AM	Manaus	43.050
8	MG	Belo Horizonte	40.235
9	DF	Brasília	38.962
10	MA	São Luís	27.378
11	PR	Curitiba	23.300
12	RS	Porto Alegre	22.925
13	RN	Natal	22.669
14	AL	Maceió	22.418
15	PB	João Pessoa	18.513
16	PI	Teresina	18.354
17	RJ	Nova Iguaçu	17.605
18	RJ	São Gonçalo	17.239
19	GO	Goiânia	16.680
20	SP	Campinas	13.851
21	PA	Ananindeua	13.564
22	RJ	Duque de Caxias	13.327
23	MS	Campo Grande	13.228
24	SP	Guarulhos	12.930
25	PE	Jaboatão dos Guararapes	12.658
26	SE	Aracaju	12.382
27	PE	Olinda	11.542
28	BA	Feira de Santana	10.876
29	MT	Cuiabá	9.827
30	RJ	São João de Meriti	9.625
31	MG	Contagem	9.581
32	SP	São José dos Campos	9.503
33	SP	Santos	9.132
34	SP	Sorocaba	9.059
35	AP	Macapá	9.045
36	MG	Juiz de Fora	8.945
37	PB	Campina Grande	8.893
38	SP	Santo André	8.850
39	SP	Osasco	8.754
40	PR	Londrina	8.520

Classif.	U.F.	Município	Famílias conviventes na área urbana -
41	MG	Uberlândia	8.335
42	RJ	Campos dos Goytacazes	8.293
43	SP	São Bernardo do Campo	8.215
44	RJ	Niterói	7.543
45	SP	Ribeirão Preto	7.275
46	RO	Porto Velho	7.269
47	PA	Santarém	6.722
48	PE	Paulista	6.668
49	RN	Mossoró	6.473
50	MA	Imperatriz	6.252
50	SP	Guarujá	6.252
		50 MAIORES	1.093.484
		DEMAIS CIDADES	1.659.180
		TOTAL	2.752.664

Quadro 2 - Classificação dos municípios por quantidade de famílias conviventes.

Fonte: Fundação João Pinheiro – Centro de Estatística e Informações (CEI).

Tabela 4 - Classificação dos municípios por déficit habitacional – 2.000.

	U.F.	MUNICÍPIO	COABITAÇÃO FAMILIAR			DOMICÍLIOS RÚSTICOS			DOMICÍLIOS IMPROVISADOS			TOTAL
			Total	Urb.	Rural	Total	Urb.	Rural	Total	Urb.	Rural	
1	SP	São Paulo	178.863	166.385	12.478	11.960	10.922	1.038	12.581	11.456	1.125	203.404
2	RJ	Rio de Janeiro	140.044	140.044	0	3.197	3.197	0	5.959	5.959	0	149.200
3	DF	Brasília	64.537	62.620	1.917	15.189	14.528	661	2.965	2.835	130	82.691
4	BA	Salvador	73.534	73.495	39	5.710	5.710	0	2.185	2.185	0	81.429
5	CE	Fortaleza	65.948	65.948	0	9.820	9.820	0	1.847	1.847	0	77.615
6	PA	Belém	69.271	68.953	318	4.077	4.016	61	629	601	28	73.977
7	AM	Manaus	60.056	59.865	191	6.884	6.732	152	1.543	1.511	32	68.483
8	PE	Recife	49.693	49.693	0	7.583	7.583	0	1.093	1.093	0	58.369
9	MA	São Luís	34.323	33.500	823	21.338	18.482	2.856	608	579	29	56.269
10	MG	Belo Horizonte	50.472	50.472	0	869	869	0	1.860	1.860	0	53.201
11	PI	Teresina	20.000	19.184	816	27.051	24.951	2.100	260	219	41	47.311
12	AL	Maceió	25.116	25.082	34	6.077	5.982	95	2.464	2.450	14	33.657
13	GO	Goiânia	29.874	29.731	143	377	377	0	1.263	1.257	6	31.514
14	PR	Curitiba	24.486	24.486	0	5.775	5.775	0	979	979	0	31.240
15	RS	Porto Alegre	25.516	24.736	780	4.223	4.147	76	1.261	1.190	71	31.000
16	RN	Natal	23.857	23.857	0	404	404	0	587	587	0	24.848
17	SP	Guarulhos	19.231	18.696	535	4.256	4.199	57	1.050	1.023	27	24.537
18	PA	Ananindeua	17.409	17.349	60	5.996	5.996	0	303	292	11	23.708
19	PB	João Pessoa	20.141	20.141	0	2.471	2.471	0	593	593	0	23.205
20	RJ	Nova Iguaçu	21.907	21.907	0	457	457	0	579	579	0	22.943
21	RJ	São Gonçalo	20.272	20.272	0	394	394	0	445	445	0	21.111
22	PE	Jaboatão dos Guararapes	15.234	15.082	152	4.184	3.955	229	966	544	422	20.384
23	RJ	Dq. de Caxias	18.176	18.121	55	556	556	0	605	583	22	19.337
24	SP	Campinas	16.317	16.033	284	1.538	1.538	0	906	867	39	18.761

	U.F.	MUNICÍPIO	COABITAÇÃO FAMILIAR			DOMICÍLIOS RÚSTICOS			DOMICÍLIOS IMPROVISADOS			TOTAL
			Total	Urb.	Rural	Total	Urb.	Rural	Total	Urb.	Rural	
25	MS	Campo Grande	15.032	14.990	42	2.442	2.361	81	777	646	131	18.251
26	BA	Feira de Santana	14.208	12.944	1.264	2.895	1.672	1.223	631	551	80	17.734
27	PE	Olinda	13.550	13.341	209	2.653	2.653	0	277	277	0	16.480
28	MA	Codó	3.571	3.144	427	12.256	6.077	6.179	79	58	21	15.906
29	MT	Cuiabá	13.109	13.075	34	1.763	1.633	130	918	779	139	15.790
30	PA	Santarém	8.975	7.187	1.788	6.298	455	5.843	294	174	120	15.567
31	MA	Caxias	3.619	3.175	444	11.839	5.951	5.888	63	42	21	15.521
32	SE	Aracaju	13.748	13.748	0	1.082	1.082	0	280	280	0	15.110
33	SP	S. Bernardo do Campo	12.739	12.560	179	1.379	1.325	54	473	450	23	14.591
34	PA	Bragança	3.531	2.648	883	10.878	4.872	6.006	36	36	0	14.445
35	BA	Ilhéus	7.119	6.020	1.099	5.483	3.375	2.108	1.480	503	977	14.082
36	SP	Osasco	12.064	12.064	0	1.444	1.444	0	269	269	0	13.777
37	SP	Santo André	11.069	11.069	0	765	765	0	1.712	1.712	0	13.546
38	RO	Porto Velho	10.923	9.740	1.183	1.788	658	1.130	354	228	126	13.065
39	MA	São José de Ribamar	3.437	1.208	2.229	9.211	1.672	7.539	202	53	149	12.850
40	PB	Campina Grande	11.017	10.677	340	1.332	891	441	198	187	11	12.547
41	AP	Macapá	11.139	10.933	206	1.005	547	458	328	298	30	12.472
42	RJ	S. João de Meriti	12.270	12.270	0	103	103	0	73	73	0	12.446
43	MG	Contagem	11.871	11.795	76	51	51	0	521	521	0	12.443
44	SP	Santos	11.822	11.733	89	67	67	0	226	178	48	12.115
45	MA	Imperatriz	7.772	7.501	271	4.134	2.778	1.356	156	152	4	12.062
46	RJ	Campos dos Goytacazes	10.446	9.804	642	1.119	1.043	76	257	232	25	11.822
47	CE	Caucaia	5.299	4.930	369	5.981	3.694	2.287	529	529	0	11.809
48	SP	S. José dos Campos	10.707	10.597	110	174	174	0	382	362	20	11.263
49	SP	Sorocaba	10.639	10.596	43	320	320	0	192	186	6	11.151
50	BA	Juazeiro	5.890	5.332	558	4.688	2.209	2.479	263	123	140	10.841
51	MA	Timon	3.936	3.661	275	6.498	4.124	2.374	80	62	18	10.514
52	BA	Porto Seguro	3.834	3.528	306	6.007	4.824	1.183	606	314	292	10.447
53	MG	Uberlândia	9.323	9.192	131	531	441	90	546	390	156	10.400
54	MG	Juiz de Fora	9.426	9.366	60	544	544	0	259	259	0	10.229
55	GO	Aparecida de Goiânia	8.818	8.813	5	777	777	0	598	598	0	10.193
56	PA	Castanhal	5.004	4.751	253	4.944	3.378	1.566	170	135	35	10.118
57	RJ	Niterói	8.836	8.836	0	914	914	0	254	254	0	10.004
58	PR	Londrina	9.541	9.362	179	164	164	0	164	164	0	9.869
59	RJ	Belford Roxo	8.722	8.722	0	339	339	0	741	741	0	9.802
60	MA	Santa Luzia	1.142	519	623	8.518	1.767	6.751	56	0	56	9.716
61	PA	Marabá	4.990	4.484	506	4.289	1.015	3.274	412	74	338	9.691
62	PI	Parnaíba	4.652	4.421	231	4.756	4.417	339	204	197	7	9.612
63	PE	Petrolina	7.424	6.316	1.108	1.402	313	1.089	542	236	306	9.368
64	CE	Juazeiro do Norte	6.259	6.123	136	2.837	2.051	786	117	114	3	9.213
65	PE	Paulista	7.729	7.729	0	952	952	0	513	513	0	9.194
66	SP	Rib. Preto	8.388	8.348	40	358	358	0	348	348	0	9.094

Fonte: Fundação João Pinheiro – Centro de estatística e Informações CEI.

É importante conhecer como se compõe o déficit habitacional em termos de renda. No país, 82,5% do déficit habitacional se concentra nas famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos e 9,4% se concentra naquelas com renda entre três e cinco salários mínimos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005, p. 39). O déficit habitacional se relaciona à profunda desigualdade na distribuição de renda, agravado pelas condições que determinam a produção habitacional, impondo elevado preço ao direito de morar na cidade. (OLIVEIRA, 2000, p. 22).

Outro detalhamento do mesmo estudo se refere a sexo e à presença do cônjuge entre os chefes de famílias conviventes. As Tabelas 5, 6 e 7, montadas a partir de dados extraídos da pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (2005, CD-ROM), configuram o Estado de São Paulo. Observa-se que se constituem em indicadores da situação que possivelmente se repete nas cidades que os compõem.

Tabela 5 - Chefes de famílias conviventes, por faixas de renda média familiar mensal e sexo, segundo presença do cônjuge – 2.000.

ESPECIFICAÇÃO	FAIXAS DE RENDA MÉDIA FAMILIAR MENSAL (EM SALÁRIOS MÍNIMOS)							
	SEM RENDA		ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS (SM)		MAIS DE 3 SALÁRIOS MÍNIMOS (SM)		TOTAL	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
SÃO PAULO	28.508	73.902	104.335	117.021	143.982	61.785	276.825	252.708
Vive com cônjuge	22.889	1.629	92.170	6.762	133.168	11.966	248.227	20.357
Não vive com cônjuge	5.619	72.273	12.165	110.259	10.814	49.819	28.598	232.351

Fonte de dados básicos: Fundação João Pinheiro – Centro de Estatística e Informações (CEI).

Tabela 6 - Chefes de famílias conviventes, por grupos de idade e sexo, segundo presença do cônjuge – 2.000.

ESPECIFICAÇÃO	GRUPOS DE IDADE DO CHEFE DE FAMÍLIA CONVIVENTE							
	MENOS DE 20 ANOS		DE 20 A 59 ANOS		60 ANOS E MAIS		TOTAL	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
SÃO PAULO	17.195	34.418	239.434	210.398	20.196	7.892	276.825	252.708
Vive com cônjuge	15.481	3.267	214.448	16.398	18.298	692	248.227	20.357
Não vive com cônjuge	1.714	31.151	24.986	194.000	1.898	7.200	28.598	232.351

Fonte de dados básicos: Fundação João Pinheiro – Centro de Estatística e Informações (CEI).

Tabela 7 - Chefes de famílias conviventes, por grupos de idade e sexo, segundo faixas de renda média familiar mensal – 2.000.

ESPECIFICAÇÃO	GRUPOS DE IDADE DO CHEFE DE FAMÍLIA CONVIVENTE							
	MENOS DE 20 ANOS		DE 20 A 59 ANOS		60 ANOS E MAIS		TOTAL	
	homem	mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
SÃO PAULO								
Sem renda	3.741	19.046	23.727	54.253	1.040	603	28.508	73.902
Até três salários mínimos	10.088	12.995	82.417	99.853	11.830	4.173	104.335	117.021
Mais de três salários mínimos	3.366	2.377	133.290	56.292	7.326	3.075	143.982	61.744

Fonte de dados básicos: Fundação João Pinheiro – Centro de Estatística e Informações (CEI).

As famílias chefiadas por mulheres que vivem sem o cônjuge remontam 232.351 e representam 43,87% das 529.533 famílias conviventes, sendo que apenas 49.819 têm renda maior do que três salários mínimos. A maior parte delas possui idade entre 20 e 59 anos.

As famílias chefiadas por homens que vivem com o cônjuge representam 248.227 e 46,87 % das famílias conviventes. Neste grupo, 133.168 têm renda maior do que três salários mínimos, provavelmente porque se somam os rendimentos dos cônjuges. A faixa etária da maior parte delas situa-se entre 20 e 59 anos.

Estes dados indicam a necessidade de políticas públicas habitacionais que permitam o acesso à moradia digna de mulheres sem cônjuge com renda familiar inferior a três salários mínimos.

Seria possível concluir com os dados apresentados, que se a maior parte do déficit habitacional básico urbano se concentra entre famílias com renda inferior a três salários mínimos (82,5%), são necessários altos investimentos na construção de novas moradias populares. No entanto, dados do estudo da Fundação João Pinheiro relativos ao estoque de residências vagas põem em dúvida esta análise.

À época do censo de 2.000 (IBGE), os domicílios podiam ser classificados como particulares permanentes: ocupados, fechados, de uso ocasional e vagos. Ocupados representavam os imóveis residenciais habitados; fechados, aqueles cujos moradores se encontravam ausentes à época do censo; de uso ocasional, as casas de veraneio; e, vagos, os imóveis que estavam efetivamente desocupados na data de referência do censo demográfico.

Em um universo de 37,3 milhões de moradias, foi calculado em 4,58 milhões o número de domicílios urbanos vazios no país, o que indica que 12,27% dos domicílios estavam vazios à época do levantamento de dados citado, como demonstra a Tabela 8.

Tabela 8 - Domicílios particulares permanentes ocupados e vagos, por situação de domicílio, segundo grupo de municípios, grandes regiões e Brasil – 2.000.

ESPECIFICAÇÃO	DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES (1)			DOMICÍLIOS VAGOS		
	TOTAL	URBANA	RURAL	Total	Urbana	Rural
REGIÃO NORTE	2.808.778	2.041.469	767.309	313.431	233.827	79.604
Região metropolitana	416.163	407.226	8.937	39.916	38.672	1.244
Municípios selecionados (2)	1.424.854	1.187.382	237.472	176.861	149.837	27.024
Demais municípios	967.761	446.861	520.900	96.654	45.318	51.336
REGIÃO NORDESTE	11.398.082	8.160.931	3.237.151	1.765.220	1.076.145	689.075
Região metropolitana	3.125.489	2.987.946	137.543	422.035	397.451	24.584
Municípios selecionados (2)	3.434.224	2.786.313	647.911	485.033	353.580	131.453
Demais municípios	4.838.369	2.386.672	2.451.697	858.152	325.114	533.038
REGIÃO SUDESTE	20.215.428	18.490.476	1.724.952	2.794.954	2.372.075	422.879
Regiões metropolitanas	11.027.883	10.754.232	273.651	1.468.445	1.427.096	41.349
Municípios selecionados (2)	6.011.715	5.582.129	429.586	805.427	691.077	114.350
Demais municípios	3.175.831	2.154.115	1.021.716	521.082	253.902	267.180
REGIÃO SUL	7.201.185	5.927.741	1.273.444	735.362	561.386	173.976
Regiões metropolitanas	2.658.354	2.515.088	143.266	274.297	253.164	21.133
Municípios selecionados (2)	2.417.759	2.159.608	258.151	236.701	201.633	35.068
Demais municípios	2.125.072	1.253.045	872.027	224.364	106.589	117.775
REGIÃO CENTRO-	3.153.277	2.749.363	403.914	420.789	336.714	84.075
Região metropolitana	1.215.646	1.161.821	53.825	151.540	140.490	11.050
Municípios selecionados (2)	1.086.018	1.001.591	84.427	143.895	126.258	17.637
Demais municípios	851.613	585.951	265.662	125.354	69.966	55.388
BRASIL	44.776.750	37.369.980	7.406.770	6.029.756	4.580.147	1.449.609
Regiões metropolitanas	18.443.535	17.826.313	617.222	2.356.233	2.256.873	99.360
Municípios selecionados (2)	14.374.569	12.717.023	1.657.546	1.847.917	1.522.385	325.532
Demais municípios	11.958.646	6.826.644	5.132.002	1.825.606	800.889	1.024.717

(1) Totais obtidos através do processamento dos microdados do Censo Demográfico 2.000, podendo haver pequena diferença em relação aos números publicados pelo IBGE. (2) Municípios com população urbana das sedes igual ou superior a 20 mil habitantes, exceto os localizados em regiões metropolitanas.

Fonte de dados básicos: Fundação João Pinheiro e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, 2.000.

Esta parcela seria negligenciável caso fosse numericamente inexpressiva, mas não o é, nem em termos absolutos nem em termos relativos. Há no Brasil, segundo a

Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 2.000, 6.886 mil domicílios nestas condições, em áreas urbanas do país, sendo 4.580 mil vagos, o que significa 10,3% do estoque de moradias urbanas. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001, p.164)

Informações sobre os imóveis vagos também podem subsidiar eventuais programas de reforma para residências antigas, setor que apresenta forte interface com a questão do patrimônio histórico das cidades.

Tendo em pauta que o déficit habitacional básico urbano é de 4,14 milhões de domicílios, o número de domicílios vazios supera o déficit.

É relevante salientar que o estudo não mostrou se o imóvel vago é de luxo, se é inadequado por falta de infra-estrutura, se é tombado, se faz parte de alguma ação judicial, se está disponível para aluguel, se tem vícios de construção. Por este motivo, identificar as características do grande montante de domicílios vagos recenseado tornou-se uma das preocupações dos especialistas e dos formuladores de política habitacional.

Mesmo levando em conta esta ausência de conhecimento, e ainda tomando o cuidado de não atribuir aos imóveis vagos a solução fácil para os problemas habitacionais, chama atenção a quantidades de imóveis vazios em relação ao déficit habitacional, pois é possível que pelo menos parte deles possa minorar o problema de falta de moradias no país.

A existência de domicílios vagos urbanos pode ser a expressão de diversos fatores, como o processo migratório urbano em direção às grandes cidades, a rotatividade e incerteza do mercado de aluguéis nas metrópoles, a parcela de conjuntos habitacionais vagos ou invadidos e o reflexo da mudança de famílias para unidades habitacionais em conjuntos residenciais com financiamento. Esta capacidade ociosa confirma elemento importante na tomada de decisão sobre como atuar com recursos públicos.

Esclarecer as causas de sua existência e avaliar o estado e a situação dos imóveis vagos pode evitar novas construções em locais com grande concentração de domicílios vagos urbanos passíveis de utilização na moradia popular, contribuindo para a ocupação racional do solo e para o desenvolvimento sustentável.

A relação entre imóveis vagos e déficit habitacional, assim como a diferença entre déficit habitacional e déficit habitacional básico, são exemplos de informações que requerem melhor investigação para que possam ser delineadas políticas municipais de habitação, em complemento à política nacional. São necessárias pesquisas das necessidades habitacionais por município, e não apenas indicadores destes dados.

No que diz respeito à Ribeirão Preto, universo da presente pesquisa, a cidade registra 2.758 domicílios na situação de inadequação, 6.939 moradias com

adensamento excessivo, 906 domicílios sem banheiro e 4.532 domicílios carentes de infraestrutura, números não cumulativos, pois a mesma unidade pode se enquadrar em mais de uma situação. O déficit habitacional básico urbano em Ribeirão Preto remonta a 9.054 unidades, número da Fundação João Pinheiro que também é utilizado pela Caixa Econômica Federal. Como a diferença entre déficit habitacional e déficit habitacional básico observada nos dados nacionais é de cerca de 20%, e considerando que este índice se repete nos municípios, deduz-se que o déficit habitacional de Ribeirão Preto pode chegar a 11.000 unidades ao serem incluídos os imóveis depreciados e o gasto excessivo com aluguel.

A quantidade de famílias que convive com outras no mesmo imóvel resulta em 7.275 em Ribeirão Preto. Somando-se as 1.073 famílias residentes em cômodos, chega-se ao total de 8.348 famílias em situação de coabitação familiar na cidade. Este número representa 92,20% do Déficit Habitacional Urbano Básico referente a 9.054 unidades.

Das 8.348 famílias que necessitam de novo local de moradia, 4.443 têm renda familiar mensal inferior a três salários mínimos, o que equivale a 49,07% do total do déficit; 1.833 têm renda entre três e cinco salários mínimos, equivalente a 20,24% do total do déficit no município. O Programa de Arrendamento Residencial, objeto de estudo desta investigação, destinado a famílias com renda entre três a quatro salários mínimos, atende à redução de déficit habitacional de uma parcela da população que precisa de moradia mas, não a prioritária.

A análise do déficit habitacional básico de Ribeirão Preto pela faixa de renda só foi possível desconsiderando-se os rendimentos das famílias residentes em domicílios rústicos, não disponíveis. Esta exclusão fica evidenciada na Tabela 9, com dados extraídos da pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (2005, CD-ROM), que apresenta o déficit do município como 8.696 unidades habitacionais, descontados os domicílios rústicos.

Em Ribeirão Preto, a relação entre imóveis vazios e déficit habitacional básico é mais acentuada do que no país: para um déficit de 9.054 moradias, o número de imóveis vazios na área urbana chega a 19.566 domicílios. Enquanto em Ribeirão Preto, 53,51 % do déficit habitacional urbano básico encontra-se entre famílias com renda inferior a três salários mínimos, no país 82,5% do déficit habitacional urbano se concentra nesta faixa de renda.

Tabela 9 - Déficit habitacional básico do município de Ribeirão Preto – 2.000.

ESPECIFICAÇÃO	FAMÍLIAS CONVIVENTES		CÔMODOS		TOTAL DE COABITAÇÃO FAMILIAR		DOMICÍLIOS IMPROVISADOS		DOMICÍLIOS RÚSTICOS		TOTAL DEFICIT BÁSICO	
	Total	Urb.	Total	Urb.	Total	Urb.	Total	Urb.	Total	Urb.	Total	Urb.
Componentes por situação de domicílio	7.315	7.275	1.073	1.073	8.388	8.348	348	348	358	358	9.094	9.054
Coabitação Familiar e Domicílios Improvisados Urbanos, por Faixas de Renda	7.315	7.275	1.073	1.073	8.388	8.348	348	348	Não dispo nível	Não dispo nível	8.736	8.696
Até três s.m.	Não dispo nível	3.803	640	640	Não dispo nível	4.443	211	211	Não dispo nível	Não dispo nível	Não dispo nível	4.654
De três a cinco s.m.	Não dispo nível	1.541	292	292	Não dispo nível	1.833	79	79	Não dispo nível	Não dispo nível	Não dispo nível	1.912
De cinco a dez s.m.	Não dispo nível	1.420	141	141	Não dispo nível	1.561	40	40	Não dispo nível	Não dispo nível	Não dispo nível	1.601
Mais que dez s.m.	Não dispo nível	511	0	0	Não dispo nível	511	18	18	Não dispo nível	Não dispo nível	Não dispo nível	529

Fonte de dados básicos: Fundação João Pinheiro – Centro de estatística e Informações (CEI).

A questão da inclusão habitacional, como mostram os dados, está diretamente relacionada à má distribuição de renda existente no Brasil. A solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população com renda familiar inferior a três salários mínimos e que representa 82,5% do déficit habitacional do país, no entanto, nem sempre passa pelo simples incremento dos programas de habitação, em função da interdependência da moradia com outras esferas recorrentes e complementares. Em primeiro lugar, porque estes programas podem ser inviabilizados caso outras políticas urbanas como a de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água não sejam integrados aos programas. Em segundo, porque em muitas ocasiões, o principal entrave à melhoria das condições de moradia está vinculada unicamente às deficiências de serviços públicos de consumo coletivo como saneamento, rede de água, esgoto, para as moradias já existentes. Até mesmo a falta de documentos pessoais constitui-se em dificultador para a melhoria das condições de moradia, pois deixa os indivíduos à margem das regras de financiamentos habitacionais.

A questão da inclusão habitacional passa, ainda, pela ausência de

indicadores precisos que possam balizar as políticas públicas, especialmente no caso do levantamento de imóveis vagos e famílias conviventes. Estes indicadores por municípios possibilitariam a tomada de decisões também nos níveis municipal e estadual.

Ainda que os dados existentes possam ser melhorados, os indicadores disponíveis apontam para a necessidade urgente de políticas públicas habitacionais direcionadas à população mais pobre, não contemplada a contento nos programas disponíveis atualmente e detalhados no Capítulo 2.

2 O COMPROMISSO SOCIAL DAS CAIXAS ECONÔMICAS

As Caixas Econômicas contemporâneas se constituem em organizações financeiras presentes no mundo todo, constituídas de fundos públicos ou privados, que têm como finalidade fomentar a poupança popular e reaplicá-la em atividades econômicas e sociais de interesse das comunidades nas quais estão instaladas. Embora muitas vezes também desempenhem atividades de bancos comerciais, diferem-se destes principalmente porque não têm a finalidade de obtenção de lucro para distribuição entre seus controladores. (SILVA, 1980, v. 5, p. 220-221, 276-277). Resultam da junção de dois tipos de antigas organizações: os Montes de Piedade ou Montes de Socorro, que emprestavam dinheiro a juros baixos mediante a apresentação de um objeto como garantia, e as Caixas Econômicas, que captavam depósitos e os remunerava, como as atuais poupanças.

O primeiro projeto de caixa econômica remonta a 1.611, na França, quando Frenchman Hugues Delestre publicou o ensaio chamado: “Plano de uma Caixa em que Qualquer Servidor e Toda Pessoa Salarizada Poderá Depositar Seu Dinheiro, para que lhe Seja Devolvido Quando dele Necessite”. O empreendimento não chegou a se estabelecer, porém tal idéia foi levada à prática mais tarde por Joseph Smith, padre de uma pequena paróquia da Grã-Bretanha. Os paroquianos lhe confiavam pequenas somas que eram reembolsadas durante o inverno com pequeno acréscimo. Como instituição formal, a primeira caixa econômica foi fundada em 1.778, em Hamburgo, na Alemanha. (SILVA, 1980, p. 18; BUENO, 2002, p. 182).

A história dos Montes de Socorro ou Montes de Piedade começou a se delinear na Idade Média. Durante séculos, o homem medieval viveu sob o regime de servidão ou de vassalagem do sistema feudal, inteiramente submisso ao senhor do castelo que lhe dava proteção. A usura era prática comum no século XIII, consistindo na cobrança excessiva de juros pelo empréstimo de dinheiro. Os empréstimos eram feitos por judeus, que chegavam a cobrar até 100% de juros (ENCICLOPÉDIA..., 1958, p. 469-471), e também pelos caorcinos e lombardos. Proprietários de inúmeras casas de empréstimos, cobravam juros extorsivos sob a proteção dos príncipes e dos papas, de quem eram considerados agentes e para os quais pagavam tributos anuais (REZENDE apud SILVA, 1980, p. 8). Os caorcinos foram excomungados pelo Bispo Roger de Londres, em 1.231, mas por esta atitude ter desagradado à cúpula da Igreja, o Bispo foi julgado e condenado em Roma por seus ataques aos Mercadores do Papa.

Muitos monges franciscanos criticavam a usura e foram eles os fundadores dos Montes de Socorro. Os registros históricos indicam que o primeiro Monte de Socorro

surgiu na Espanha, em 1.431, mas a maioria das referências apontam o da cidade italiana de Perugia, de 1.462. Consta que o frei Barnabé de Terni “[...] fulminou terríveis reprovações contra os agiotas e propôs aos cristãos ricos que formassem um fundo comum destinado a emprestar gratuitamente aos pobres da cidade” (ENCICLOPEDIA..., 1958, p. 469-471). O Monte de Socorro que foi formado não cobrava juros, apenas os gastos com o serviço. Entre outros motivos, a cobrança inflamou a dúvida quanto à legitimidade da nova instituição, produzindo discussões nas quais se defendia que os serviços fossem inteiramente gratuitos. A questão foi levada ao Concílio de Letrán, declarando-se em 1.515, pelo papa Leão X, que os Montes de Socorro não praticavam a usura.

Os Montes de Socorro eram, portanto, fundos financeiros formados a partir de coletas coordenadas pela Igreja com o objetivo de conceder empréstimos às pessoas que precisavam de pequenas quantias. A palavra socorro vem da expressão latina “suc-curriere”, que quer dizer “correr em auxílio”.

Como os Montes de Socorro eram incapazes de atender a demanda de crédito da população, não demorou a ocorrer a insuficiência de recursos. O monte de socorro de Perugia entrou em crise em 1.481 por desordem na contabilidade. Em outros Montes de Socorro, abertos posteriormente, foram encontradas fraudes de funcionários e roubos dos valores.

Como era necessário que houvesse fundos monetários disponíveis para que os empréstimos pudessem ser feitos, surgiu a idéia de combinar a concessão de crédito à geração de recursos a partir de depósitos vindos de pequenas reservas dos indivíduos.

O modelo híbrido de Caixas Econômicas e Montes de Socorro trazia em si a idéia de gerar fundos para empréstimos baratos a partir dos recursos da própria comunidade. Assim, os recursos depositados por alguns em troca de remuneração eram emprestados a outros, que pagavam juros. Assim nasceu a poupança popular aliada ao crédito popular.

Atualmente, o *World Savings Banks Institute*, organização internacional não-governamental com sede em Bruxelas, na Bélgica, possui 108 Caixas Econômicas associadas, sediadas em 87 países. A organização sucede o Instituto Internacional das Caixas Econômicas, fundada no ano de 1.924, em Milão, na Itália, e extinto no ano de 1.994 (SAVINGS BANKS INSTITUTE, on-line).

Independente do país e da natureza jurídica das caixas econômicas, elas mantêm como características comuns o recebimento de pequenas quantias de depósitos, empréstimos garantidos por penhor ou hipoteca, financiamento aos estados e municípios para serviços públicos, financiamento a pequenos e médios comerciantes e assistência financeira

aos agricultores e artesãos (SILVA, 1980, p. 17-18). Permanecem nelas as premissas de crédito barato e de poupança popular de sua origem. Atualmente, a universalização dos serviços bancários levou as Caixas Econômicas a grandes adaptações no mundo todo, seja pela transformação em banco múltiplo (nos quais o banco comercial convive com o chamado banco social), seja por fusões ou incorporações.

O modelo de Caixas Econômicas veio para a América em 1.816, quando a primeira delas instalou-se nos Estados Unidos. Chegou ao Brasil quinze anos depois.

2.1 A Caixa Econômica Federal

No Brasil, a primeira caixa econômica foi fundada por José Florindo de Figueiredo Rocha em 31 de julho de 1.831, seguida de outras caixas particulares na Bahia, Alagoas, Pernambuco e Minas Gerais. Esta última durou até o final do século XIX e a de José Florindo sobreviveu por 28 anos antes de ir à falência, lesando inúmeros depositantes. (BUENO, 2002, p. 183). Entretanto, como tais organizações visavam lucro e não estavam atreladas ao desenvolvimento social, não podiam ser consideradas Caixas Econômicas seguindo o conceito europeu.

Com o Decreto nº 2723, de 12 de janeiro de 1.861, foi criada a Caixa Econômica da Corte e Monte de Socorro, posteriormente denominada Caixa Econômica Federal. Naquela época o Brasil era um império governado por Dom Pedro II, com estimados nove milhões de habitantes e economia baseada na exportação de produtos agrícolas, especialmente o café. Tal Decreto atendia aos parágrafos 14 a 22 do artigo 2º da Lei 1.083, de 22 de agosto de 1.860, conhecida como Lei dos Entraves, que previam a criação das Caixas Econômicas do Império. Seguindo o exemplo das leis dos países europeus, a lei brasileira exigia que as Caixas Econômicas tivessem natureza jurídica beneficente. Ela também determinava que o capital financeiro utilizado em sua implantação viesse das loterias.

A Caixa Econômica da Corte e Monte de Socorro iniciou suas operações com seis funcionários, a 4 de novembro de 1.861, em sala emprestada na rua Direita, no Rio de Janeiro. Como as demais Caixas Econômicas e Montes de Socorro existentes no mundo, tinha o propósito de recolher depósitos populares com o pagamento de juros (poupança) e de conceder empréstimos com a garantia de objetos (penhor). Era sua função naquele período combater as chamadas Casas de Prego, que atuavam no mercado de penhor sem oferecer

garantias sérias aos depositantes, além de muitas vezes cobrarem juros altos. (BUENO, 2002, p. 183). Enquanto os agiotas cobravam até 4% ao mês pelos empréstimos, os juros do penhor oficial eram de 9% ao ano.

O Monte de Socorro tinha grande alcance social pois oferecia socorro financeiro para as camadas mais pobres da sociedade. Para receber empréstimos, o solicitante deveria ser domiciliado na cidade e apresentar abonador. Eram vedados empréstimos a menores, escravos e pessoas que não tivessem a livre administração de seus bens. Em seu artigo 1º, o Decreto 2.723 explicita: “[...] o Monte de Socorro da Corte tem por fim emprestar por módico juro, e sob penhor, as somas necessárias para socorrer as urgentes necessidades das classes menos favorecidas da fortuna” (BUENO, 2002, p. 199). Os empréstimos sob penhor eram definidos como “uma modalidade de assistência social discreta”, enquanto a Lei 1.083 citava que o Monte de Socorro era um “estabelecimento de benemerência” (BUENO, 2002, p. 200).

Embora o hábito de poupar ainda não estivesse enraizado na sociedade brasileira de então, foi grande o número de pessoas que abriram suas contas na Caixa Econômica nos primeiros dias de seu funcionamento. O perfil modesto dos primeiros clientes da instituição exemplifica-se pela conta de número 59, aberta por Maria Luíza, escrava de Joaquim José Madeira. Três anos depois Maria Luíza sacou seu dinheiro para comprar sua carta de alforria. Trata-se de caso pontual porque somente em 1.871 foi permitido aos escravos formar pecúlio - por meio de doações, legados, heranças e renda proveniente de algum tipo de trabalho, como a venda de produtos – que pudesse ser usado posteriormente para a compra da carta de alforria. De acordo com o Decreto nº 5.153 de 13 de novembro de 1.872, que regulamentou a lei 2.040, a Caixa Econômica poderia aceitar os depósitos feitos pelos escravos. Nestes casos, era emitida a caderneta de controle onde também constava o nome do senhor do escravo, visto que era necessária a autorização deste para que a conta fosse aberta.

A partir de 1.874, com o Decreto 5.594, foi autorizada a criação de Caixas Econômicas e Montes de Socorro nas capitais das províncias. Foram criadas Caixas Econômicas em São Paulo, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará e Rio Grande do Sul. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2005a, on-line), que trabalhavam de forma independente, cada qual com seu próprio presidente. Foi também em 1.874 que a cultura do café, principal produto de exportação do Brasil, chegou às terras roxas do oeste do estado de São Paulo, na região de Ribeirão Preto. A cafeicultura alavancou o crescimento de São Paulo em direção à metrópole que este se tornaria no início do século XX. Após 1.888,

com a libertação dos escravos, a cafeicultura foi responsável pela vinda dos trabalhadores assalariados, imigrantes trazidos da Europa (BUENO, 2002, p. 45) para substituir a mão-de-obra dos negros. Naquele final de século, a chegada dos imigrantes e a libertação dos escravos começaram a delinear a carência de moradias no país, como visto no capítulo 1.

A primeira etapa da história das Caixas Econômicas e Montes de Socorro termina em 1.889, com o fim do Império. As Caixas Econômicas imperiais fracassaram neste período como instrumento de superação da pobreza porque não havia política para o desenvolvimento da poupança e do crédito popular, o que se agravava pelo repasse dos depósitos recebidos ao Tesouro Nacional. Tal situação levou a discussão a respeito da necessidade de reforma em tais instituições, visto que sua lei de criação limitava-se a dizer que a instituição “destinava-se a receber pequenas economias das classes mais abastadas” (BRASIL, 1861, on-line), não explicitando finalidade social.

O debate sobre a necessidade de mudança das Caixas Econômicas brasileiras marcou o segundo período da história da instituição, que coincide com o período da República Velha. Além dos debates, a proclamação da República não trouxe grandes alterações para as Caixas Econômicas e Montes de Socorro até 15 de dezembro de 1.915, quando o presidente Venceslau Brás assinou o Decreto nº 11.820, estabelecendo novo regulamento (BUENO, 2002, p. 93), onde era reforçado que tais instituições permaneceriam sob a garantia do Governo Federal e possibilitava a abertura de novas agências.

No terceiro período da história das Caixas Econômicas, que vai da Revolução de 1.930 até o golpe militar, foi feita a primeira reforma, que liberou as Caixas Econômicas para a concessão de outros tipos de empréstimos além do penhor, depois de 70 anos de sua criação. Em 1.931, as Caixas Econômicas começaram a operar com carteira hipotecária para a aquisição de bens imóveis. A primeira hipoteca foi a concessão de empréstimo à Real Sociedade Clube Ginásio Português, na cidade do Rio de Janeiro, para a compra de um terreno. Com a edição do decreto 24.427, em 14 de junho de 1.934, a instituição foi liberada para a realização de qualquer operação financeira, exceto empréstimos hipotecários com garantia de imóveis agrícolas, configurando seu perfil urbano e dando forma ao financiamento da habitação. O mesmo Decreto outorgou à instituição a exploração da Loteria Federal, extinguiu as casas de prego operadas por particulares e garantiu às Caixas Econômicas o monopólio sobre as operações de penhores. Além disso, as Caixas Econômicas passaram a aceitar qualquer objeto como penhor, e não apenas jóias e pedras preciosas como ocorria até então. Bonecas, trenzinhos elétricos, bules, açucareiros, tigelas, relógios, máquinas de costura, ventiladores, chuveiros, instrumentos musicais e até roupas foram para os cofres

das Caixas Econômicas Federais. No leilão do acervo realizado em 1.992, foram arrematadas por colecionadores três cuecas samba-canção de puro linho, empenhadas em 1.942, e oito ternos, também de linho, que estavam penhorados havia 30 anos. (BUENO, 2002, p.201). As peças penhoradas testemunham as aflições econômicas pelas quais passou a população naquele período. Em 1.991 novamente voltaram a ser aceitas apenas jóias e pedras preciosas.

Indícios de que as Caixas Econômicas cumpriam a função social de socorrer os necessitados de empréstimos e ser a guardadora das economias das classes mais pobres estão em textos do início do século XX. O escritor brasileiro Lima Barreto, no livro *Clara dos Anjos*, descreve cena na instituição.

Estava quase na hora. A Caixa Econômica não tardaria em abrir-se. Lá chegando, teve que aguardar a abertura da porta. Já havia gente à espera. Olhou-a de relance. Fisionomias diferentes de trato e de cor: velhas de mantilha, moças de peito deprimido, barbudos portugueses de duros trabalhos, rostos de caixeiros, de condutores de bonde, de garçons de hotel e de botequim, mãos queimadas de cozinheiros de todas as cores, dedos engelhados de humildes lavadeiras - todo um mundo de gente pobre ia ali depositar as economias que tanto lhes devia ter custado a realizar, ou retirá-las, para acorrer a qualquer drama das suas necessitadas vidas. (BARRETO, 1961, p. 170-171).

Do mesmo modo, texto publicado no jornal *Diário Carioca*, em 5 de fevereiro de 1.930, retrata a situação vivida na época.

O povo está na miséria: de um lado a falta de trabalho, do outro, o preço excessivo dos gêneros de consumo; ainda de outro, as dificuldades de moradia. E o governo continua esbanjando, e para esbanjar ele só conhece um recurso: aumentar ano a ano os impostos. [...] Entretanto, as casas de penhores estão abarrotadas de tudo - até chapéus e sapatos usados. Empenha-se tudo. E o que ninguém poderá negar, o que ninguém contestará é a documentação positiva que apanhamos ontem pela manhã, na porta da Caixa Econômica. Aí se vê uma massa compacta que vai entrar no casarão onde se amontoa a economia popular. A concorrência a este estabelecimento de depósito é fantástica e aumenta dia a dia, constituindo uma verdadeira romaria. Mas que irá tanta gente ali fazer? Aumentar seu patrimônio? Proporcionar meios de maior renda? Que vai então toda essa gente ali fazer? Essa pobre gente ali vai, previda pelas necessidades, arrancar pouco a pouco, dia a dia, o pecúlio que economizara em outras épocas. É um atestado flagrante, inconfundível, da miséria do povo. (*Diário Carioca*, apud BUENO, 2002, p. 99).

O quarto período na história da instituição corresponde ao período do Governo Militar. A promulgação do Decreto-Lei nº 759, em 12 de agosto de 1.969 merece

destaque na história das Caixas Econômicas Federais e de sua vinculação com a área social. Havido em meio aos acontecimentos explosivos que viveu o país após o golpe de 1.964 e sob a recente instauração do Ato Institucional nº 5, o Governo Federal determinou a unificação das 22 Caixas Econômicas Federais. Pelo mesmo instrumento, a Caixa Econômica Federal (CEF), outrora autarquia, tornou-se instituição financeira na forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, integrante do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), sujeita ao Conselho Monetário Nacional (CMN) e à fiscalização do Banco Central (BACEN). Utilizando os poderes ilimitados que se auto-concedera com a edição do Ato Institucional nº 5, o governo militar estabeleceu as atividades da nova CEF, mantendo todas as anteriores e acrescentando algumas. Com estas reformas, as atividades da CEF passaram a ser as seguintes:

- a) receber em depósito, sob a garantia da União, economias populares, incentivando os hábitos de poupança;
- b) conceder empréstimos e financiamentos de natureza assistencial, cooperando com as entidades de direito público e privado na solução dos problemas sociais e econômicos;
- c) operar no setor habitacional como sociedade de crédito imobiliário e principal agente do Banco Nacional de Habitação, com o objetivo de facilitar e promover a aquisição de casa própria especialmente pelas classes de menor renda da população;
- d) explorar, com exclusividade, os serviços da Loteria Federal do Brasil e da Loteria Esportiva Federal nos termos da legislação pertinente;
- e) exercer o monopólio das operações sobre penhores civis, com caráter permanente e de continuidade;
- f) prestar serviços que se adaptem à sua estrutura de natureza financeira, delegados pelo governo federal ou por convênio com outras entidades ou empresas. (BUENO, 2002, p. 147).

O parágrafo "f" abriu as portas da CEF a várias modalidades de serviços de interesse público a ela delegados nos anos seguintes. Na década de 1.970 a instituição assumiu as gestões do Programa de Integração Social, Crédito Educativo e Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos.

Em 1.975 o setor habitacional representava cerca de 49% do saldo total dos empréstimos efetuados pela Caixa Econômica Federal, ora através de financiamentos habitacionais, ora através da transferência de recursos a empresas da construção civil para reforço do capital de giro, ora pelo financiamento de obras de infra-estrutura ligadas ao desenvolvimento urbano e saneamento básico.

Em agosto de 1.986, a crise do Sistema Financeiro da Habitação e a extinção do Banco Nacional de Habitação criaram um hiato na política habitacional do país. Conforme visto no Capítulo 1, tais institutos foram criados em agosto de 1.964 e estiveram durante 22 anos à frente da política urbana, centralizando diversas atividades e funções relacionadas a esta temática. Muitas atribuições do BNH foram assumidas pela Caixa Econômica Federal, que passou a ser a principal entidade financiadora do desenvolvimento urbano no Brasil. Como também incorporou o papel de agente operador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), três anos depois, a CEF passou a centralizar as 55 milhões de contas do FGTS que até então eram depositadas em 76 instituições financeiras e a administrar a arrecadação desse fundo e o pagamento dos valores aos trabalhadores. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2005a, on-line).

O FGTS constitui-se no maior instrumento público de poupança do país. Em 31 de dezembro de 2.004 registrou ativos de R\$ 160 bilhões, o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto brasileiro. Se fosse banco, adotando como critério o total de seus ativos, seria o segundo maior do país em 2.004. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2004a, p. 19-24, on-line). Além de garantir aos trabalhadores formais a formação de poupança para uso em caso de demissão do emprego, aposentadoria ou doenças graves, o FGTS passou a ter atribuições de fomento, com aplicação de seus recursos em habitação, saneamento e infra-estrutura urbana. Constitui-se na principal fonte de recursos para a implementação de políticas públicas e programas governamentais ligados à habitação.

No quinto período da história da Caixa Econômica Federal, o contemporâneo, iniciado na década de 90, ocorreu a terceira reforma da instituição. Seu papel de principal agente do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) foi consolidado e, em tendência mundial das caixas econômicas, a instituição ajustou sua estrutura para operar como banco múltiplo. Passou a enfrentar a concorrência no mercado livre e assumiu a execução de novos programas sociais do Governo Federal. Com a regulamentação da figura do correspondente bancário⁷, promoveu a expansão geográfica da rede de atendimento, atingindo todos os municípios brasileiros a partir do ano de 2.002 Sua estrutura, entretanto, ainda está aquém das necessidades do país. (SILVA, 1980, p. 201).

⁷ Correspondente bancário consiste em um estabelecimento comercial conveniado ao banco para prestação de serviços a ele delegados.

Atualmente, além das atividades de banco comercial, como manutenção de contas-correntes, comercialização de cartões de crédito e carteira jurídica, a CEF exerce as funções abaixo elencadas:

- Como administradora das Loterias Federais, a CEF repassa em média 49% da arrecadação das loterias para o Fundo Penitenciário Nacional, os Comitês Olímpico e Paraolímpico, Entidades Desportivas, Ministério dos Esportes, Fundo de Investimento do Estudante Superior, Fundo Nacional da Cultura e para a Seguridade Social.
- Na área de desenvolvimento urbano e como agente operador do FGTS, implementa programas de habitação de interesse social, programas de saneamento e infra-estrutura e efetua as contratações do Orçamento Geral da União (OGU), repassando recursos a fundo perdido geridos pelo Ministério do Esporte, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Turismo, Ministério das Cidades e Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. Opera também como agente financeiro na transferência de recursos para estados, municípios e entidades filantrópicas que encaminham projetos de saúde para o Fundo Nacional de Saúde.
- Como prestadora de serviços delegados pelo Governo Federal, paga as bolsas de transferência de renda (Escola, Família, Alimentação, Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Agente Jovem, Cartão Alimentação, entre outros), o Programa de Integração Social, o Seguro-desemprego e benefícios da Previdência Social.
- Como forma de apoio à Gestão Pública, subsidia os municípios com informações, coleta dados das demonstrações contábeis e informações gerenciais de estados, Distrito federal e municípios.

Empresa brasileira pública de direito privado com sede e foro na capital da República, Brasília, atuação em todo o território nacional e vinculação ao Ministério da Fazenda, a Caixa Econômica Federal possui, ainda, participação societária na Caixa Seguradora, Caixa Vida e Previdência, Caixa Capitalização e Caixa Consórcios.

Em dezembro de 2.006 contava com 72.252 empregados. Empregado constitui-se no modo como se denominam os funcionários admitidos por concurso público e

contratados de acordo com a Consolidação das Leis do Trabalho. Serviços de limpeza, vigilância, estagiários e adolescentes aprendizes também compõem o quadro sócio-funcional.

A rede de atendimento atinge todos os municípios brasileiros, ora por meio dos 12.996 revendedores lotéricos e correspondentes bancários, ora por meio das 2.420 agências e postos de atendimento bancário, onde se desenvolvem todos os serviços da instituição.

Encabeçam o organograma da instituição dois conselhos: o Fiscal e o de Administração, com membros escolhidos pelo Ministro da Fazenda.

O Conselho Fiscal compõem-se de cinco membros, aos quais competem as atribuições de fiscalização dos atos administrativos e o exame das demonstrações financeiras. A ele está vinculado o setor de auditorias internas. O Conselho de Administração, composto por sete conselheiros, responde pela orientação geral dos negócios da instituição.

Submetido a estes conselhos está o Conselho Diretor, ao qual cabe, entre outras atividades, aprovar e apresentar ao Conselho de Administração as políticas, as estratégias corporativas, o plano geral de negócios, os programas de atuação de longo prazo e decidir sobre a estrutura organizacional. Os membros do Conselho Diretor constituem-se em colegiado composto pelo presidente da CEF e por nove dos onze vice-presidentes nomeados pelo Presidente da República por indicação do Ministro de Estado da Fazenda, ouvido o Conselho de Administração.

As onze vice-presidências são:

- Vice-presidência de Administração de Riscos
- Vice-presidência de Negócios e Serviços Bancários
- Vice-presidência de Transferência de Benefícios
- Vice-presidência de Controladoria
- Vice-presidência de Crédito
- Vice-presidência de Finanças e Mercado de Capitais
- Vice-presidência de Logística e Gestão de Pessoas
- Vice-presidência de Segmentos e Distribuição
- Vice-presidência de Tecnologia da Informação
- Vice-presidência de Ativos de Terceiros
- Vice-presidência de Desenvolvimento Urbano.

A área responsável por executar e providenciar as deliberações do Conselho de Administração e as decisões do Conselho Diretor é a Diretoria Executiva. Esta deve ser

presidida pelo representante da Presidência da CEF e formada por nove diretores vinculados a nove das vice-presidências. Três diretores não participam da Diretoria Executiva: o diretor jurídico, diretamente vinculado à Presidência; o diretor vinculado à vice-presidência de Ativos de Terceiros, e o diretor vinculado à vice-presidência de Transferência de Benefícios, responsável pela administração e operacionalização dos fundos, programas e serviços delegados pelo Governo Federal.

Além dos diretores, estão vinculadas às vice-presidências 41 Superintendências Nacionais. À Vice-presidência de Desenvolvimento Urbano estão vinculadas cinco Superintendências Nacionais (SN):

- SN de Desenvolvimento Econômico e Social
- SN de Produtos e Repasse
- SN de Saneamento e Infra-estrutura
- SN de Habitação
- SN de Parcerias e Apoio ao Desenvolvimento Urbano

A Superintendência Nacional de Parcerias e Apoio ao Desenvolvimento Urbano possui representações por todo o país, denominadas Gerências de Filial de Apoio ao Desenvolvimento Urbano ou Representações de Filial de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, dependendo do porte. Estas funcionam na mesma cidade, e na maioria dos casos, no mesmo prédio das Superintendências Regionais. As representações regionais analisam e acompanham os projetos de empreendimentos de habitação, saneamento e infra-estrutura, bem como seus proponentes. Em sua estrutura constam técnicos e analistas de fomento, arquitetos, engenheiros e técnicos sociais. Esta equipe acompanha o andamento das obras dos empreendimentos privados e públicos, bem como daqueles relacionados a repasses do Orçamento Geral da União. Os engenheiros credenciados para avaliações e medições de obras em financiamentos habitacionais de pessoa física vinculam-se a este setor.

As Superintendências Regionais, por sua vez, mantêm em sua estrutura um Superintendente Regional e, no mínimo, cinco gerentes regionais. Aos Gerentes Regionais cabem o relacionamento com os poderes públicos municipal, estadual e federal e a gestão sobre os negócios e serviços estabelecidos com estes; a gestão das operações efetuadas com empresas; o gerenciamento das contratações de empreendimentos imobiliários com o setor privado; a administração de todos os negócios e serviços estabelecidos com clientes pessoa física da instituição; e a gestão dos canais alternativos de atendimento, tais como os postos de auto-atendimento, os correspondentes bancários e as casas lotéricas.

A cidade de Ribeirão Preto, no interior do estado de São Paulo, sedia a Superintendência Regional e a Representação de Filial de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, que atendem 56 municípios.

Quanto à função social de empresas públicas como a CEF, o parágrafo primeiro do artigo 173 da Constituição Federal Brasileira de 1.988 cita o dever do cumprimento da função social por parte da propriedade privada e pública, mas não especifica o que é a função social. Para que seja conceituada e compreendida, pode ser feito um paralelo com a função social prevista em outros casos. O artigo 186, que trata especificamente da propriedade rural, explicita que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos requisitos de aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Por outro lado, o princípio da função social da propriedade se relaciona ao direito à propriedade privada, sendo ambos prescritos de forma genérica nos incisos XXII e XXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1.988. O principal dispositivo a expressar a moderna visão do papel das empresas é o artigo 170 da Constituição. O caput desse artigo e seu inciso II estabelecem que a ordem econômica é baseada na livre iniciativa, isto é, em uma economia de mercado capitalista, e que sua finalidade é garantir existência digna a todos. Isto significa que a função da atividade econômica é a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos tais como, alimentação, vestuário, habitação, saúde, educação, transporte e lazer. Em outras palavras, a função das empresas é atender prioritariamente às necessidades mínimas das pessoas em termos de bens e serviços. Essa regra é reforçada pelo disposto no inciso III, que consagra a função social da propriedade. O inciso VIII, ao estabelecer o princípio da busca do pleno emprego, coloca a geração de empregos como cumprimento da função social das empresas. A atividade econômica só se legitima quando cumpre sua finalidade, qual seja, assegurar existência digna a todos.

A função social da propriedade limita os direitos do proprietário, que não pode mais usar a propriedade privada do bem como lhe aprouver, mas compatibilizando-a com o interesse social. O princípio da função social da propriedade deu origem à doutrina da função social da empresa, que implica que os bens de produção devem ter uma destinação compatível com os interesses da coletividade. Desta forma, empresas geradoras de riqueza e de empregos cumprem sua função social.

As empresas se constituem em instituições sociais criadas com a finalidade de satisfazer necessidades sociais, ou seja, a sociedade concorda com a criação de empresas porque as considera benéficas ao corpo social e, portanto, as legitima. Deste modo, a razão de ser das empresas tem referência com produzir e distribuir bens e serviços, criar empregos e gerar lucro.

Por ser instituição inteiramente do Governo Federal, não há como contestar a função social da Caixa Econômica Federal. Vista como empresa, a CEF tem a função social prevista constitucionalmente. Vista como empresa pública, não há sentido na sua criação pelo Estado senão na condição de instrumento a serviço do bem comum. A função social é inerente ao Estado e, a CEF, parte integrante do Estado. “A função social das Caixas Econômicas [...] é papel complementar ao das atividades típicas do poder público” (SILVA, 1980, p. 175).

Constitui-se em argumentação crítica refletir o adequado exercício da função social da CEF no que diz respeito à habitação popular e questionar gestão da responsabilidade social.

2.2 Os programas de habitação popular operacionalizados pela CEF

A Política Nacional de Habitação (PNH) vigente em 2.006 foi elaborada na gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, e conforme descrita no Guia de Orientação do Sistema Financeiro da Habitação (CIDADES, 2005, p. 6), “se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, onde a habitação não se restringe à casa, incorpora o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade”. Seus principais objetivos são:

1. Universalizar o acesso à moradia digna;
2. Promover a urbanização, regularização e inserção urbana de assentamentos precários;
3. Fortalecer o papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados, dentro de um novo modelo com desconcentração de funções e articulação de ações, para possibilitar a participação de amplos segmentos da sociedade na sua implantação;
4. Tornar a questão habitacional uma prioridade nacional;

5. Democratizar o acesso a terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis;
6. Ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional;
7. Incentivar a geração de empregos e renda.

Os programas habitacionais utilizados para atingir os objetivos acima, geridos pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, utilizam quatro fontes de recursos: o Orçamento Geral da União (OGU), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

A Caixa Econômica Federal atua como prestadora de serviços nos programas com recursos do OGU e também como: operadora do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e gestora do FAR⁸; operadora e agente financeiro do FDS; gestora do FGTS e, ao lado de outras instituições financeiras, atua como agente financeira dos programas que se utilizam destes recursos.

Cada programa do PNH possui linhas de ação correspondentes a diferentes necessidades habitacionais. Na Tabela 1 estão relacionadas as necessidades habitacionais com os programas que as atendem, indicando a fonte de recursos utilizada e especificando os proponentes em cada situação. Na Tabela 2 pode ser verificado o orçamento destinado no ano de 2.006 para cada programa habitacional federal.

O Quadro 3 evidencia as necessidades habitacionais, os programas e ações, o tipo de proponente e as fontes orçamentárias devidamente inscritas nas diversas leis e regulamentos que normatizam cada programa habitacional federal. Já o Quadro 4 apresenta, especificamente, os recursos devidos a cada um dos dez programas desenvolvidos pela CEF provenientes da Política Nacional de Habitação.

⁸ O FAR possui a finalidade exclusiva de segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao programa. Subordinado à fiscalização do Banco Central do Brasil, o fundo sujeita sua contabilidade às normas do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional. Seu patrimônio constitui-se pelos bens e direitos adquiridos pela CEF no âmbito do PAR, de tal forma que o patrimônio do fundo não se comunica com o patrimônio desta.

NECESSIDADE	PROGRAMA/AÇÃO	PROPONENTE	FONTE
Construção de unidades habitacionais	Apoio ao Poder Público para Construção	Poder público, executivo municipal, estadual e Distrito Federal (DF)	Orçamento Geral da União (OGU)
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)
	Carta de Crédito Associativa	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	FGTS
	Apoio à Produção de Habitações	Pessoa jurídica: empresa do ramo da construção civil	FGTS
	Pró-Moradia	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Pessoa jurídica: empresa do ramo da construção civil	Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)
	Programa Crédito Solidário	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)
	Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)	Poder público, executivo municipal, estadual e DF e Associações Rurais	OGU
Aquisição de unidade habitacional nova	Apoio ao Poder Público para Construção	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	OGU
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS
	Carta de Crédito Associativo	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Pessoa física ou jurídica: proprietário do imóvel	FAR
	Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)	Poder público, executivo municipal, estadual e DF e Associações Rurais	OGU
Aquisição de unidade habitacional usada	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	OGU
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Pessoa física ou jurídica: proprietário do imóvel	FAR
	Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)	Poder público, executivo municipal, estadual e DF e Associações Rurais	OGU
Conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	OGU
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS
	Programa Crédito Solidário	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	FDS
Aquisição de material de construção	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	OGU
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS
	Programa Crédito Solidário	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	FDS

NECESSIDADE	PROGRAMA/AÇÃO	PROPONENTE	FONTE
Aquisição de lote urbanizado	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	OGU
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS
Produção de lote urbanizado	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	OGU
	Carta de Crédito Associativo	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	FGTS
Requalificação de imóveis urbanos	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	OGU
	Carta de Crédito Associativo	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Pessoa jurídica: empresa do ramo da construção civil	FAR
	Apoio à Produção de Habitações	Pessoa jurídica: empresa do ramo da construção civil	FGTS
Urbanização de assentamentos precários	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	OGU
	Habitar-Brasil/BID	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	OGU
	Pro-Moradia	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FGTS
Desenvolvimento institucional	Habitar-Brasil/BID	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	OGU e Banco Internacional de Desenvolvimento (BID)
	Pro-Moradia	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FGTS

Quadro 3 - Necessidades habitacionais, programas, proponentes e fontes de recursos correspondentes.

Fonte dos dados básicos: Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação (2006, p.8-9).

ORÇAMENTO 2.006			
Programa	Necessidades atendidas	Renda familiar do mutuário	Orçamento
Recursos do Orçamento Geral da União – OGU			1.270.000.000,00
Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda (inclusive emendas parlamentares)	Construção; aquisição de habitações novas e usadas; aquisição de lote urbanizado; produção de lotes urbanizados; requalificação de imóveis urbanos.	Até três salários mínimos	103.000.000,00
Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (inclusive emendas parlamentares)	Conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional; aquisição de material de construção; urbanização de assentamentos precários.	Até três salários mínimos	897.000.000,00
Habitar-Brasil BID	Urbanização de assentamentos precários; desenvolvimento institucional.	Baixa renda, até três salários mínimos	120.000.000,00
Subsídios à Habitação de Interesse Social – PSH	Construção; aquisição de unidade habitacional nova ou usada.	Até R\$ 900,00	150.000.000,00
Recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS			6.700.000.000,00
Carta de Crédito Individual	Construção; aquisição de habitações novas e usadas; aquisição de material de construção; aquisição de lote urbanizado; conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional.	De R\$ 1.500,00 a R\$ 4.900,00, variando em função da necessidade atendida e da região onde se localiza o imóvel	3.292.500.000,00
Carta de Crédito Associativo	Construção; aquisição de unidade habitacional nova; produção de lote urbanizado e requalificação de imóveis urbanos.	De R\$ 1.500,00 a R\$ 4.900,00, variando pela necessidade atendida e região do imóvel	1.097.500.000,00
SUBSÍDIO	Descontos nos financiamentos a pessoas físicas	Até 1.750,00	1.300.000.000,00
Apoio à Produção de Habitações	Construção; requalificação de imóveis urbanos.	Até R\$ 3.900,00	360.000.000,00
Pró-Moradia	Construção; urbanização de assentamentos precários; desenvolvimento institucional	Até três salários mínimos	650.000.000,00
Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR			1.268.000.000,0
Arrendamento Residencial (PAR)	Construção; aquisição de habitações novas e usadas; requalificação de imóveis urbanos.	Até seis salários mínimos	1.268.000.000,00
Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS			100.000.000,00
Crédito Solidário	Construção; conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional; aquisição de material de construção.	Até três salários mínimos, podendo até 20% do grupo chegar a cinco salários mínimos	100.000.000,00
TOTAL			9.338.000.000,00

Quadro 4 - Orçamentos de 2.006 dos programas habitacionais do Governo Federal, por fonte de recursos.

Fonte dos dados básicos: Ministério das Cidades - Valores expressos em R\$ mil

Os dez programas que compõem a Política Nacional de Habitação têm características diferenciadas de acordo com a fonte de recursos:

2.2.1 Orçamento Geral da União

O acesso aos programas sustentados com recursos do Orçamento Geral da União pode ocorrer tanto por processo de seleção pública quanto mediante emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual. Neste caso, a proposição do projeto por um representante do poder legislativo federal depende de negociação política. Se o projeto for aprovado, a contratação fica vinculada à regularidade fiscal e tributária do poder público municipal ou estadual que receberá os recursos. Por tratar-se de repasse, os recursos não precisam ser devolvidos, sendo no entanto obrigatório que o poder público complemente o valor repassado com contrapartida financeira ou com bens e serviços financeiramente mensuráveis⁹. Quatro programas utilizam recursos do OGU:

O programa denominado “Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários” visa promover a urbanização de assentamentos, com a execução de intervenções necessárias à segurança, salubridade e habitabilidade da população localizada em área inadequada à moradia, visando tanto sua permanência quanto sua realocação, promovendo integração ao tecido urbano da cidade.

O programa denominado “Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda” destina-se à viabilização do acesso à moradia, bem como à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida de famílias de baixa renda que vivem em localidades urbanas e rurais.

O programa “Habitar Brasil – BID” destina recursos para o desenvolvimento institucional do município, para a execução de obras e serviços de infraestrutura urbana e para ações de intervenção social e ambiental. O programa teve o universo de atendimento definido até dezembro de 2.004, passando a contar com projetos que deverão estar concluídos até março de 2.008. Incentiva a geração de renda e o desenvolvimento tanto em assentamentos de risco quanto em favelas, promovendo melhorias nas condições

⁹ Bens e serviços financeiramente mensuráveis, tais como doações de terrenos, material e parte das obras.

habitacionais, construindo novas moradias, implantando infra-estrutura urbana, saneamento básico e recuperando áreas ambientalmente degradadas.

O “Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social” (PSH) objetiva coadjuvar a produção de empreendimentos habitacionais para populações de baixa renda, tanto na forma de conjunto quanto na forma de unidades isoladas. Em parceria com o setor público, o PSH viabiliza a aquisição e mesmo a produção de casas populares. Para isso, complementa a capacidade financeira do proponente para o pagamento do preço de imóvel residencial e assegura o equilíbrio econômico e financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras, beneficiando cidadãos em grupos organizados. Oferece subsídio financeiro diretamente à complementação do preço de compra e venda, bem como em caso de construção de unidades habitacionais.

2.2.2 Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), formado por depósitos feitos por empregadores em contas individualizadas dos empregados, representa a principal fonte de recursos de habitação social, podendo ser utilizado em situações previstas pelo Conselho Curador do FGTS. Por ser patrimônio dos trabalhadores, sua utilização em moradia se dá apenas sob a forma de financiamento, não de repasse, pois precisa retornar aos trabalhadores, devidamente remunerado, quando estes necessitarem de tais recursos. Os financiamentos regem-se pelas regras aprovadas pelo Conselho Curador do FGTS, por meio das quais se definem taxas de juros, valores de contrapartida, prazos de amortização e outros parâmetros técnicos. Quatro programas habitacionais utilizam recursos do FGTS:

O programa “Carta de Crédito Individual”, disponível em diversas modalidades, consiste em financiamento de imóvel popular diretamente à pessoa física. Por ele o interessado compra imóveis sem interveniência de construtoras, cooperativas e associações.

O programa “Carta de Crédito Associativo” permite a formalização de parceria com entidades organizadoras no intuito de facilitar o acesso à casa própria. Cabe às entidades organizar o grupo de beneficiários, promover e produzir as unidades habitacionais, tanto urbanas quanto rurais. As cooperativas, os sindicatos, as associações, os condomínios, as

peças jurídicas voltadas à produção habitacional, as Prefeituras, os governos, as companhias e empresas públicas habitacionais podem ser consideradas entidades organizadoras.

O programa de “Apoio à Produção de Habitações” objetiva implementar tanto empreendimentos de produção habitacional quanto de reabilitação urbana por meio de financiamento a pessoas jurídicas do ramo da construção civil.

O “Programa de Atendimento Habitacional através do Setor Público” (Pro-Moradia) financia estados, municípios, o DF e órgãos da administração direta e indireta para oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social.

2.2.3 Fundo de Arrendamento Residencial

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é fonte de recursos de um único programa, o “Programa de Arrendamento Residencial” (PAR). O PAR objetiva possibilitar moradia à população de baixa renda sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. Foi criado visando atender a necessidade de moradia da população que recebe até seis salários mínimos e que vive em centros urbanos. Utiliza os recursos do FAR, fundo financeiro criado para sustentar o Programa, utilizando os saldos disponíveis dos seguintes fundos e programas:

- Financiamento de imóveis na planta e em construção: linha de crédito para produção de empreendimentos habitacionais, com financiamento direto às pessoas físicas.
- Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, criado pela Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1.974;
- Fundo de Investimento Social, criado pelo Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1.982;
- Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo, criado por Decreto de 28 de julho de 1.993;
- Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, referido no Decreto nº 103, de 22 de abril de 1.991.

2.2.4 Fundo de Desenvolvimento Social

O Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) sustenta o Crédito Solidário, programa que concede financiamento diretamente para o beneficiário. Volta-se ao atendimento de pessoas físicas de baixa renda, organizadas tanto em cooperativas quanto em associações.

2.3 O desenvolvimento dos programas de habitação popular

Uma das características da questão da moradia na atualidade consiste na busca de descentralização da solução. Além dos programas constantes no Plano Nacional de Habitação (PNH), o mercado oferece outras formas de provisão de habitação para diversas faixas de renda familiar, como os financiamentos diretamente com as construtoras, o consórcio imobiliário e as linhas do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), voltados para famílias com faixas de renda superiores àquelas atendidas pelo PNH. Há ainda a possibilidade de uso do saldo individual do FGTS para compra de imóvel residencial.

A Caixa Econômica Federal operacionaliza a maioria das linhas populares, pois as demais instituições financeiras não manifestam interesse comercial com relação à faixa de público pauperizada.

Pode-se afirmar que um tratamento mais consistente da questão habitacional brasileira começou a ser delineada com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), ocorrido em 1.964, conforme discorrido no item 2.1. Para desenvolver políticas públicas de habitação popular se faz necessário estabelecer a estrutura jurídica e operacional que possibilitará a execução dos programas de modo sustentável, com instrumentos jurídicos e institucionais que disciplinem e orientem a aplicação, o retorno e a disponibilidade dos recursos (MIRANDA, 1990, p. 136). O SFH não conseguiu este equilíbrio, tanto que na maior parte da década de 90, o Sistema Financeiro da Habitação passou por acentuado processo de estagnação na oferta de financiamento devido, em grande parte, ao crescente déficit financeiro causado pela inadimplência dos contratos em vigência. Segundo Oliveira (2000, p. 12), “somente em 1.995 é restaurado um arcabouço capaz de fundamentar a construção de uma política do governo federal para a área, com a instituição de um elenco mais articulado de programas dirigidos ao setor público e ao setor privado”.

Em 1.995, a implantação da Carta de Crédito FGTS, linha que financia diretamente o cliente com a possibilidade de construção de empreendimentos sem a intermediação de construtoras, foi o marco que alterou a situação de estagnação. A Carta de Crédito oferece a possibilidade de financiamento para compra de imóveis novos e usados, assim como para a construção de imóveis residenciais, exigindo renda entre seis e 12 salários mínimos por família. Tal programa permitiu a retomada dos financiamentos, mas enquanto em 2.000, 88,2% do déficit habitacional urbano do país correspondia a famílias com renda de até cinco salários mínimos, 79% dos financiamentos com recursos do FGTS foram destinados para famílias com renda acima desta faixa salarial, o que demonstrou que o sistema não estava conseguindo atender a população mais necessitada. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p.17, on-line).

As paisagens urbanas recentes, mais do que os dados sobre os déficits habitacionais, oferecem evidências contundentes que expressam a permanência do problema. Os programas habitacionais de corte estatal podem ter representado avanço no que concerne à oferta de moradia para os setores de renda média e alta; porém, os segmentos majoritários da população, constituídos pelas camadas de baixo rendimento, têm sido contemplados com investimentos em habitação e bens de consumo coletivo em níveis muito aquém do necessário. (OLIVEIRA, 2000, p. 10-11).

Os recursos destinados à habitação estão longe de serem considerados excessivos para a demanda. No entanto, não raro há dificuldade em efetuar a aplicação destes. Uma das medidas tomadas neste sentido foi de alterar a documentação necessária para a comprovação de renda, antes basicamente restrita à apresentação de comprovantes de rendimentos e do registro na Carteira de Trabalho por Tempo de Serviço.

Encontrar regras que permitam equilibrar o retorno do investimento feito em habitação, o valor das prestações, o prazo do empréstimo e a renda do beneficiário se configura em um problema freqüente no desenvolvimento de programas habitacionais, especialmente naqueles nos quais os recursos precisam retornar para os fundos que os sustentam. No entanto, torna-se necessário questionar qual valor de mensalidade pode ser cobrado por determinado tempo para que os recursos retirados possam ser repostos e reaplicados em habitação. O questionamento impõe outras reflexões, como a de que a prestação não deve comprometer mais de 30% da renda das famílias que compõem a demanda beneficiária, uma vez que precisa amortizar o empréstimo de forma que não haja saldo devedor no final do prazo. O que se observa neste fato está relacionado a impasses freqüentes

no que diz respeito à situação de quando o interessado compromete 30% da renda familiar com prestações habitacionais durante 20 anos, mas o montante pago não garante adquirir o imóvel pretendido. Nos contratos habitacionais firmado antes de 1.995, havia o mecanismo do Fundo de Compensação por Variações Salariais, que cobria a totalidade dos resíduos existentes no final dos contratos. No entanto, tais valores tornaram-se extremamente elevados e, assumidos pela CEF, geraram desequilíbrio nas contas da instituição. O Governo Federal, à época, criou empresa para a qual migrou apenas os contratos da chamada “massa falida”, saneando, desta forma, as contas da CEF.

Atualmente, o mecanismo utilizado na obtenção do equilíbrio, no que diz respeito à questão acima, tem sido o subsídio de parte do valor do imóvel. O subsídio consiste em descontos concedidos para financiamentos destinados a pessoas físicas com renda familiar mensal de até R\$ 1.750,00. Por intermédio desse desconto, o cidadão pode obter financiamento com juros anuais de 6% ao ano ao invés de 8,16%. Os descontos oferecem ainda o pagamento de parte do valor de venda ou de produção do imóvel até R\$ 14.000,00.

A situação cadastral de quem precisa adquirir o imóvel se configura como outra questão que impacta fortemente na concessão de financiamentos e arrendamentos. Neste caso, para estar apto tanto ao financiamento quanto ao arrendamento, o interessado precisa ter regularidade cadastral. Tal necessidade decorre de que bons pagadores garantem que o valor emprestado retorne para a fonte dos recursos e para reaplicação. Entretanto, os altos índices de restrições cadastrais por não pagamento de contas e devolução de cheques inviabilizam a concessão de empréstimos.

As demandas habitacionais não apenas possuem diferenças para os diversos setores sociais, como variam e se transformam com a própria dinâmica da sociedade. Têm relação direta com o setor da construção civil, com o meio ambiente, com o transporte, os serviços públicos, entre outros, fazendo com que a questão habitacional mantenha forte interdependência com outras esferas. Os programas podem ser inviabilizados caso outras políticas urbanas como a de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água não sejam integradas a eles. Podem ser afetados por mudanças na economia local ou global, mais mais grave quando se trata de contratos firmados por vários anos. Podem também ser afetados por mudanças nas estruturas familiares, assim como pelas alterações havidas no mercado de trabalho. Podem ser afetadas por alterações nos valores de mercado de imóveis. Por tais características, o tema habitacional requer política criativa e corajosa, considerando a necessidade de soluções dinâmicas e diversificadas para uma situação altamente complexa.

2.3.1 O Programa de Arrendamento Residencial

O arrendamento residencial foi instituído como opção de compra de imóveis no Brasil quando entrou em vigor a Medida Provisória 1.823, de 29 de abril de 1.999, que também criou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Até 1.999, a compra com pagamento parcelado só era possível com o financiamento, o consórcio ou diretamente com as construtoras. Após várias reedições, a Medida Provisória 1.823 foi adotada transformando-se na Lei 10.188, de 12 de fevereiro de 2.001. A partir de então, o PAR passou a ser fortemente implantado. Arrendamento residencial, definido como: “Art. 6º [...] a operação realizada no âmbito do Programa [...] que tenha por objeto o arrendamento com opção de compra de bens imóveis adquiridos para esse fim específico” (BRASIL, 2001, on-line), se conceitua nas orientações técnicas disponíveis no site da instituição como:

[...] um programa que tem por objetivo a aquisição com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, por intermédio da CAIXA, de empreendimentos a serem construídos, em construção, a reformar ou a recuperar, para arrendamento residencial, com opção de compra ao final do prazo contratado. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2007, on-line).

Além do fomento à oferta de unidades habitacionais, também compõe o quadro de diretrizes do PAR a promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo programa, a intervenção em áreas objeto de Planos Diretores, a criação de novos postos de trabalho, o atendimento aos idosos e portadores de deficiência física, o aproveitamento de imóveis públicos ociosos em áreas de interesse habitacional e a melhoria das condições do estoque de imóveis existentes.

O programa é gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, instituição que adquire os imóveis e os mantém em seu nome até que sejam quitados os contratos de arrendamento, quando então se dá a transferência aos arrendatários¹⁰. A CEF pode adquirir o empreendimento pronto, atuar na construção de novos empreendimentos ou re-qualificar imóveis urbanos de modo a torná-los empreendimentos residenciais. Neste caso, imóveis tombados nos termos da legislação de preservação do

¹⁰ Arrendatário é a pessoa física que, atendidos os requisitos estabelecidos para o Programa, é habilitada ao arrendamento de imóvel do PAR e, nesta condição, que assina contrato de arrendamento com a CEF.

patrimônio histórico, inseridos em programas de revitalização, assim como aqueles voltados para reabilitação de centros urbanos podem ser utilizados pelo PAR. Quando se trata de compra destinada a arrendamento, o processo sempre se relaciona a empreendimentos, não sendo permitido para unidades isoladas de casa ou apartamento. No caso de construção, a instituição adquire o terreno, seleciona as empresas que serão parceiras¹¹ no projeto, aprova o projeto e acompanha o andamento das obras. A regulamentação do PAR dispensa a observância da lei geral de licitação nas operações de aquisição, arrendamento e venda de imóveis, desde que “Art. 4º [...] VIII [...] Parágrafo único. [...] respeitados os princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade administrativa, interesse público e eficiência” (BRASIL, 2001, on-line). O número de unidades por empreendimento se limita em 500 casas ou apartamentos, que devem ser concluídos após 18 meses da assinatura do contrato. Na contratação resultam em preferidos os projetos que apresentam o menor valor de aquisição das unidades habitacionais, a maior contrapartida¹² do poder público local, a menor taxa estimada de condomínio e a integração a programas de requalificação de centros urbanos.

Criado para ser uma alternativa mais acessível à aquisição de moradia por famílias com renda mensal até seis salários mínimos, o PAR divide-se em duas modalidades. Uma delas destina-se a famílias com renda mensal entre três e quatro salários mínimos e a outra destina-se a famílias com renda mensal entre cinco e seis salários mínimos. Como visto no quadro Estimativas Revisadas da Distribuição Percentual do Déficit Habitacional Urbano por Faixas de Renda Média Familiar Mensal, no item 1.3, 82,5% do déficit habitacional brasileiro oriundo de moradias em domicílios improvisados urbanos e de coabitação familiar concentram-se em famílias com renda familiar até três salários mínimos e 9,4% do déficit situa-se entre famílias com renda de três a cinco salários mínimos. Deste contingente, apenas as famílias com renda de três a cinco salários mínimos podem ser atendidas pelo PAR. Por também se destinar a famílias com renda mensal de seis salários mínimos, o PAR atende parcialmente o estrato populacional que representa 5,8% do déficit habitacional, representado por famílias com renda familiar de cinco a dez salários mínimos. Este segmento, no entanto, pode adquirir a casa própria com financiamentos dos programas com recursos do FGTS, em vigor desde 1.995.

¹¹ As principais empresas parceiras da CEF nos empreendimentos do PAR são a construtora, o poder público municipal, a administradora e a credenciada, empresa que realiza o Trabalho Técnico Social.

¹² A contrapartida do poder público local pode dar-se mediante aporte de recursos financeiros, doação de áreas, execução de infra-estrutura ou isenção de taxas ou tributos incidentes sobre os imóveis e operações do FAR.

O programa atende as populações das capitais estaduais, das regiões metropolitanas e dos municípios com população urbana superior a cem mil habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2.000. Anualmente novos municípios se inserem no PAR pela aplicação da taxa de crescimento do município sobre o quantitativo populacional urbano aferido pelo Censo de 2.000. Em 2.006, a lista de localidades passíveis de possuir empreendimentos do PAR somavam 336 municípios, sendo 92 localizados no Estado de São Paulo e os demais distribuídos em 26 unidades federativas.

O direcionamento do programa ao atendimento de grandes cidades condiz com o indicado nos estudos relativos ao déficit habitacional brasileiro, que apontam situar-se nestas localidades a maior parte do déficit habitacional urbano. Como demonstrado anteriormente, o maior déficit habitacional urbano situa-se nas regiões metropolitanas e cidades selecionadas no estudo da Fundação João Pinheiro, onde se concentra o total de 3.216.720 das 4.140.088 moradias necessárias.

A utilização do salário mínimo como parâmetro exclusivo para a estratificação da clientela gera distorções decorrentes das discrepâncias regionais. Nas periferias e favelas das grandes metrópoles pode ser encontrado percentual razoável de famílias com renda mensal entre três e cinco salários mínimos, mas nos centros urbanos menores, as famílias com esta renda podem aproximar-se do topo da pirâmide social.

Diante deste conjunto de fatos torna-se necessário estudo mais profundo para definir qual dos segmentos está sendo mais afetado pelos empreendimentos do PAR, levando em consideração os dados da quantidade de unidades que já foram arrendadas para as diferentes faixas salariais. Sob esta perspectiva, as análises realizadas indicam que o programa não foi desenhado para atender prioritariamente a faixa de renda com maior déficit habitacional.

Antes da contratação de um empreendimento destinado ao PAR, há a verificação da demanda beneficiária e a ociosidade dos empreendimentos da região. A decisão visa evitar que sejam construídos casas ou apartamentos em locais saturados em detrimento de outros com maior demanda. A verificação do índice de inadimplência dos empreendimentos do PAR na região pode condicionar a contratação a autorização prévia, mediante plano de ação para redução da inadimplência. O controle da inadimplência existe porque acima dos patamares citados, a sustentabilidade do programa torna-se comprometida financeiramente. O controle da inadimplência nestes moldes configura uma novidade do arrendamento pois, nos financiamentos as construções de novos empreendimentos em regiões onde se localizam empreendimentos problemáticos, como o caso dos invadidos, são vetadas.

Os empreendimentos do PAR começam a tomar forma quando a CEF e a Prefeitura Municipal firmam convênio para estabelecer atribuições na sua implementação e desenvolvimento. Depois disso, a CEF publica edital no qual estados, municípios e Distrito Federal indicam as áreas prioritárias de atuação, permitindo aos proprietários de terrenos ou construtoras que se manifestem quanto ao interesse em dispor de áreas. Entretanto, a seqüência não corresponde a esta prática, e entre eles, se incluem alguns empreendimentos de Ribeirão Preto. O edital deixa de ser publicado e o proprietário do terreno ou do empreendimento residencial pronto, a construtora, a companhia habitacional, o poder público, ou conglomerados, apresentam suas propostas na Superintendência Regional da CEF à qual o município do imóvel está vinculado.

Esta situação pode se dar de várias formas: o proprietário de um terreno comparece à CEF para apresentar sua proposta; o proprietário do terreno comparece à CEF quando já se associou a uma construtora e ambos apresentam a proposta; proposta é apresentada à CEF pela construtora que adquiriu o terreno e possui o projeto, entre outras possibilidades. Além da consulta cadastral das pessoas e empresas envolvidas como vendedores e compradores, os proponentes se submetem à avaliação de risco para concessão de crédito na CEF. Realizam-se análises técnicas de engenharia, social e jurídica, a fim de assegurar a viabilidade da proposta, verificar as condições do terreno e de seu entorno no que diz respeito tanto aos serviços públicos e infra-estrutura, assim como checar a adequação da tipologia dos imóveis às características sócio-culturais da região.

Os imóveis dos empreendimentos destinados a famílias com renda de cinco a seis salários mínimos devem ser construídos seguindo as especificações mínimas normais do programa, as quais diferem daquelas das construções destinadas a famílias com renda de três a quatro salários mínimos. Nestas, o procedimento incide na especificação mínima regionalizada, reduzindo as tradicionais, com a finalidade de abaixar os custos da produção. As especificações mínimas dizem respeito ao revestimento interno, externos e de áreas molháveis¹³, área privativa, altura do pé direito, forro, cobertura, esquadrias e ferragens, pisos, pintura, louças e metais.

O Quadro 5 mostra as diferenças de valores e imóveis do PAR por região e por modalidade. Como exemplo, as residências com especificação mínima regionalizada de

¹³ Áreas molháveis são aquelas próximas às torneiras das pias do banheiro e da cozinha, box e piso do banheiro e da cozinha.

Ribeirão Preto apresentam custo de até R\$ 31.000,00, enquanto aquelas com especificação tradicional podem custar até R\$ 34.000,00.

Unidade Federativa	Localidade	Especificação padrão (para empreendimentos destinados a renda de cinco e seis S.M.)	Especificação mínima (para empreendimentos destinados a renda de três e quatro S.M.)	Integrados a programas de requalificação de centros urbanos ou recuperação de sítios históricos
SP	Capital Estadual, e respectivas Regiões Metropolitanas; Municípios de Jundiá e São José dos Campos; Região Metropolitana da Baixada Santista; Região Metropolitana de Campinas	40.000,00	34.000,00	40.000,00
	Municípios com população urbana superior a 100 mil Habitantes	34.000,00	31.000,00	40.000,00
RJ	Capital Estadual e respectiva Região Metropolitana	40.000,00	34.000,00	40.000,00
	Municípios com população urbana superior a 100 mil Habitantes	34.000,00	31.000,00	40.000,00
MG	Capital Estadual e respectiva Região Metropolitana	34.000,00	29.000,00	38.000,00
	Municípios com população urbana superior a 100 mil Habitantes	33.000,00	28.000,00	38.000,00
PE e BA	Capitais Estaduais e respectivas Regiões Metropolitanas	32.000,00	29.000,00	38.000,00
	Municípios com população urbana superior a 100 mil Habitantes	30.000,00	28.000,00	38.000,00
RS e PR	Capitais Estaduais, e respectivas Regiões Metropolitanas; Municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes.	34.000,00	30.000,00	38.000,00
SC, AC, AM, RO e RR		33.000,00	30.000,00	38.000,00
AP, PA, TO, ES, GO, MT e MS		30.000,00	28.000,00	38.000,00
AL; CE; SE; PB; PI; RN		32.000,00	28.000,00	38.000,00
DF		Regiões Administrativas abrangidas	34.000,00	30.000,00

Quadro 5 - Valores máximos dos imóveis do PAR por Unidade Federativa e Especificação. Fonte: Caixa Econômica Federal (CAIXA..., 2006b, on line).

Para cada unidade de imóvel do PAR há a exigência de área útil mínima de 37 m², devendo compor-se de dois quartos, sala, cozinha e banheiro, exceto nos projetos de

recuperação de empreendimentos. O piso deve ser cerâmico ou ardósia, com azulejo nas paredes molhadas, tais como box, pia, lavatório e tanque. Exigem-se vãos de porta com folha em todos os cômodos, revestimento, e também pintura interna e externa. Nas unidades horizontais constituem-se em obrigatórias as telhas cerâmicas, laje de teto nos banheiros e forro nos demais cômodos, independente de calçada em todo o perímetro da edificação.

Os empreendimentos encontram-se inseridos na malha urbana, servidos por vias de acesso e transporte público, e dotados de infra-estrutura básica como água, energia elétrica, via de acesso pavimentada e soluções de esgotamento sanitário. Também devem conter serviços públicos essenciais, como transporte e coleta de lixo, prever iluminação pública, drenagem de águas pluviais, pavimentação, calçadas e meio-fio. O valor de aquisição do lote, acrescido dos custos necessários à realização da infra-estrutura, inclusive com guias e sarjetas, deve resultar em valor inferior ao custo de avaliação dos lotes como se estivessem providos de infra-estrutura. Para aprovação, os empreendimentos localizados nas proximidades de áreas de interesse ambiental requerem a apresentação da manifestação do órgão ambiental competente.

Quando se trata de loteamento¹⁴, as vias, praças, espaços livres e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos constantes no projeto passam a integrar o domínio do município. Após a conclusão da infra-estrutura, o poder público local responde pela manutenção das áreas e equipamentos.

O valor do investimento feito pela CEF corresponde à soma dos custos diretos e indiretos necessários à execução das obras e serviços, sendo composto pelo valor do terreno, obras de edificação, Bonificação de Despesas Indiretas¹⁵, elaboração de projetos, infra-estrutura interna, despesas de legalização¹⁶, Seguro Garantia Término de Obra e Plano do Trabalho Técnico Social (PTTS)¹⁷.

Engenheiros e arquitetos do quadro funcional da CEF acompanham o desenvolvimento das obras do PAR. A medição das obras tem por base o cronograma-físico-

¹⁴ Loteamento é entendido como todo o empreendimento, a poligonal formada pelo conjunto das quadras objeto de intervenção e vias de acesso imediato aos respectivos lotes.

¹⁵ Bonificação de Despesas Indiretas diz respeito a despesas imprevistas na obra.

¹⁶ As despesas de legalização compreendem as estimativas de custos com os registros do contrato de aquisição/produção das unidades, individualização das unidades, especificação/instituição e convenção do condomínio, averbação do HABITE-SE e demais despesas necessárias à legalização do empreendimento.

¹⁷ O Projeto do Trabalho Técnico Social (PTTS) é o documento que sistematiza a proposta de trabalho social.

financeiro¹⁸ e o memorial descritivo¹⁹ aprovado para cada empreendimento. Se as etapas previstas foram cumpridas, os recursos financeiros do mês são liberados.

Participam do programa os seguintes agentes:

- Ministério das Cidades - agente gestor do PAR, a quem compete estabelecer diretrizes, fixar regras e condições para implementação do Programa, alocar os recursos entre as Unidades da Federação, além de acompanhar e avaliar o desempenho do Programa.
- Ministério da Fazenda - em conjunto com o Ministério das Cidades, fixa a remuneração da CEF pelas atividades exercidas no âmbito do Programa.
- Caixa Econômica Federal - Como operadora do programa, a CEF define e observa os critérios técnicos na aquisição e no arrendamento dos imóveis destinados ao Programa, assegurando que os resultados das aplicações sejam revertidos para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do qual é gestora.
- Poder público - participação estabelecida por meio de Convênio visando assegurar a identificação das regiões e zonas prioritárias para implantação dos projetos; encaminhamento para elaboração das Leis Autorizativas, com objetivo de isenção ou redução de tributos, despesas cartorárias, contribuições e taxas incidentes sobre os imóveis e operações do PAR, assim como outros encargos que onerem o custo dos imóveis; adoção de medidas que confirmam mais celeridade ao processo de aprovação dos projetos habitacionais e implantação de infra-estrutura básica nas áreas de intervenção; indicação das famílias a serem beneficiadas pelo Programa; aporte de recursos.
- Construtora e órgãos assemelhados - participam na apresentação de propostas e execução dos projetos aprovados, relativos à aquisição de imóvel pronto, em construção, concluído, assim como nos casos de reforma ou recuperação de empreendimentos.

¹⁸ Cronograma físico-financeiro é um planejamento detalhado das diversas fases de execução do empreendimento, em conformidade com as planilhas orçamentárias, com uma programação lógica de execução dos serviços e respectivos custos das etapas, ao longo do tempo.

¹⁹ O memorial descritivo dá as especificações técnicas dos materiais usados nas construções.

- Agente executor do trabalho técnico social ou credenciado – pessoa física ou jurídica Responsável pela elaboração e execução do PTTS nos empreendimentos contratados.
- Administradora – empresa do ramo de prestação de serviços de administração de imóveis contratada para administrar os contratos de arrendamento, os imóveis e o condomínio.
- Associações habitacionais - admite-se a participação no Programa de associações habitacionais reconhecidas pelo Ministério das Cidades, na apresentação de propostas de projetos relativos à aquisição de unidades habitacionais a construir, em construção, concluído, reforma ou recuperação de empreendimentos, assim como na indicação de demanda para o empreendimento, em conjunto com o Poder Público.
- Arrendatário - Pessoa física habilitada ao arrendamento da unidade habitacional que assume as obrigações inerentes ao contrato de arrendamento.

Excetuando os Ministérios, os demais agentes firmam contratos que estabelecem os papéis e as atividades de cada um. A CEF firma um contrato de credenciamento do agente executor do trabalho técnico social, um contrato com a administradora e um contrato com os vendedores, tendo a construtora por interveniente e a Prefeitura municipal por testemunha. Por fim, firma o contrato de arrendamento com o arrendatário.

Todos os agentes estão envolvidos no desenvolvimento de um produto, a moradia própria, destinada aos arrendatários que, por este prisma, se constituem nos únicos que têm o papel de clientes. Com exceção dos Ministérios, os demais agentes mantêm relacionamento direto com os arrendatários.

O primeiro contato do candidato a arrendatário se dá com o poder público local, responsável por indicar à CEF as famílias pré-selecionadas ao arrendamento. A pré-seleção se direciona ao poder público por este deter, na maioria das vezes, a lista de famílias que esperam por moradia própria. A pré-seleção pode ser feita por associações habitacionais reconhecidas pelo poder público, como as Companhias Habitacionais (COHABs), ou por departamentos ou secretarias de habitação. Quando os imóveis ficam prontos, inicia-se a seleção das famílias que os ocuparão. De acordo com os termos do convênio de parceria firmado com a CEF, cabe ao Poder Público identificar e indicar, por ordem de classificação e

por empreendimento, a demanda beneficiária. Procede-se a seleção entre os componentes da demanda identificada antes da contratação das operações, de acordo com os seguintes requisitos:

- Ser maior de 18 anos ou emancipado;
- Ser brasileiro nato ou naturalizado, e mesmo estrangeiro com visto de permanência no país;
- Possuir renda familiar mensal até R\$ 1.200,00 nos casos de empreendimentos com especificações técnicas mínimas; até R\$ 1.800,00, para empreendimentos com especificação padrão; até R\$ 2.100,00, para empreendimentos inseridos em programas de requalificação de centros urbanos ou recuperação de sítios históricos; e até R\$ 2.800,00 para os militares das forças armadas e profissionais da área de segurança pública, particularmente policiais civis e militares;
- Não ser proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial no local de domicílio nem onde pretende fixá-lo;
- Não possuir financiamento habitacional em qualquer local do país;
- Não ter contrato de arrendamento anterior rescindido, dentro do Programa, por descumprimento contratual;
- Apresentar idoneidade cadastral.

Até 3% do total das unidades de cada empreendimento se destina a pessoas com idade superior a 60 anos, mas mesmo nestes casos, como em todo o grupo, o comprometimento máximo da renda familiar para a mensalidade do arrendamento não pode ultrapassar 30%.

O segundo agente com o qual o candidato a arrendatário tem contato configura-se na empresa do ramo de prestação de serviços de administração imobiliária credenciada pela CEF. O atendimento ao público, a operacionalização da seleção, contratação, cobrança e substituição dos arrendatários, assim como a administração dos imóveis e dos condomínios se constituem em atividades executadas pela Administradora, que intermedia as necessidades dos arrendatários em relação à construtora ou à própria CEF.

Embora a CEF seja a proprietária de todos os imóveis destinados ao PAR, e como tal, selecione os parceiros, firme contratos e coordene as atividades relacionadas ao programa, a instituição consiste no terceiro agente com o qual os candidatos a arrendatários têm contato, ainda que de forma indireta, por ocasião da seleção dos indicados pelo poder

público local. As famílias indicadas serão submetidas pela CEF à análise cadastral, para apuração da renda familiar bruta e da margem de renda disponível para comprometimento com as despesas de arrendamento. O contato do arrendatário nas agências da CEF ocorrerá somente ao final do processo, quando os arrendatários abrem conta bancária na instituição para que haja o débito das prestações.

O PAR foi estruturado visando não ser necessária a presença dos arrendatários na instituição, sendo esta presença transferida para a administradora, a exemplo do que ocorre em contratos de aluguel, nos quais a imobiliária intermedia o contato do locatário e do locador. Do mesmo modo, a administradora intermedia o contato entre a arrendatária e a CEF. Para a seleção, os candidatos indicados pelo poder público local encaminham a documentação à CEF por intermédio da administradora. Caso os proponentes habilitados não se apresentem no prazo ou na data definida, suas vagas serão destinadas aos demais proponentes habilitados, seguindo a ordem de indicação do Poder Público, que segue a média de três candidatos por vaga.

Após a seleção, a CEF e o poder público local promovem um evento para sorteio das unidades entre as famílias selecionadas, realizado em local que acomode todos os convidados e em dia e horário que possibilite o comparecimento de todos. O primeiro nome sorteado se dirige aos funcionários da CEF ou do poder público local e, com base em mapa disponível e antecipadamente explicado aos interessados, escolhe sua unidade. O processo se repete até que todos tenham escolhido suas unidades. O sorteio se constitui no critério usualmente adotado para que a escolha das unidades seja feita sem favoritismo. Embora todos os imóveis sejam da mesma planta e área, pode haver diferenças na localização das unidades no loteamento (proximidade de pontos de ônibus, creches, parentes, amigos), no tamanho de terreno, em casas de esquina, nos andares dos apartamentos, na incidência de sol pela manhã ou à tarde, entre outros.

A entrega das chaves do imóvel ocorre em data diferente do sorteio, mediante assinatura pelos arrendatários o Termo de Recebimento e Aceitação, o qual integra o Contrato por Instrumento Particular de Arrendamento Residencial com Opção de Compra, firmado entre a CEF e o arrendatário, sem constar assinatura ou ciência de outros parceiros envolvidos.

O quarto agente com o qual o arrendatário tem contato é o credenciado como executor do Trabalho Técnico Social (TTS), pessoa física ou jurídica aprovada em processo de licitação promovido pela CEF, habilitada para a elaboração e execução do Projeto Profissional em programas de desenvolvimento urbano. Por meio desta organização, o

arrendatário recebe as informações que permitirão a ele conhecer detalhadamente o contrato, optando se desejar ou não firmá-lo com a instituição.

O quinto agente com o qual o arrendatário tem contato situa-se na empresa construtora que produziu as unidades habitacionais no empreendimento ao qual sua unidade habitacional pertence. Embora atuando desde o início, só será apresentado ao cliente na entrega das chaves, o que representa o final do processo construtivo. A partir daí cabe à construtora a assistência técnica na solução de eventuais problemas de construção, devendo permanecer na obra por um período determinado, durante o qual os problemas apresentados na construção serão sanados.

O contrato ordena que o imóvel pode ser utilizado para residência do arrendatário e de sua família, cuja ocupação deve ocorrer no prazo máximo de 90 dias após sua assinatura. O arrendatário assume todas as despesas e tributos incidentes sobre o imóvel, devendo mantê-lo em perfeitas condições de habitabilidade e conservação.

A prestação mensal paga pelo arrendatário pelo uso e ocupação do imóvel equivale à taxa de arrendamento. Como as famílias com renda entre três e quatro salários mínimos suportam pagar mensalidades menores, o programa estabelece que a taxa de arrendamento dos contratos para este grupo, firmados após 04/06/2004, seja de 0,5%, inferior aos 0,7% das famílias com renda entre cinco e seis salários mínimos. Com isto, um imóvel de R\$ 31.000,00 para famílias com renda de três e quatro salários mínimos gera taxa de arrendamento mensal de R\$ 155,00, enquanto um imóvel de R\$ 34.000,00 destinado a famílias com renda de cinco e seis salários mínimos gera taxa de arrendamento mensal de R\$ 238,00.

Durante o prazo de arrendamento de 180 meses, à taxa de arrendamento, acrescenta-se o valor do seguro de vida para cobertura de riscos de morte e invalidez permanente. A contratação do seguro garante a continuidade do pagamento das taxas de arrendamento e do saldo residual em caso de sinistro, de forma a permitir à família do arrendatário a permanência no imóvel até completar o prazo contratado.

A atualização do valor do imóvel tem por base o índice aplicado nos depósitos de FGTS, corrigido pela Taxa Referencial (TR) acrescida de 3% ao ano. Resulta em índice menor que o da poupança, considerada o investimento mais popular, corrigido pela TR mais 6% ao ano. Para atualizar o valor do imóvel destinado a arrendamento, considera-se 80% do índice aplicado aos depósitos do FGTS, o que torna ainda palatável a correção. Isto significa que se a CEF, hipoteticamente, depositasse na caderneta de poupança os valores aplicados na construção dos imóveis, teria maior retorno financeiro sobre o investimento.

O arrendatário selecionado pode, a seu critério, utilizar recursos próprios como parte do pagamento, aferindo antecipadamente parte do valor do arrendamento e reduzindo o prazo ou a taxa mensal. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) não pode ser utilizado, nem mesmo para quitação, pois tem seu uso restrito à aquisição de moradia própria, o que não se configura enquanto vigora o arrendamento. Neste caso, os recursos desse fundo somente poderão ser aplicados em habitação após a quitação, para eventual reforma ou ampliação do imóvel.

Os contratos de arrendamento diferem dos contratos de financiamento. No financiamento, o mutuário²⁰ adquire o imóvel e o registra em seu nome, mas o aliena ao agente financeiro que emprestou os recursos para a compra, ficando o imóvel como garantia do financiamento. Já no arrendamento, os arrendatários adquirem o direito de morar no imóvel, não sua propriedade. O imóvel arrendado permanece em nome da CEF, sua proprietária, durante todo o período de arrendamento, enquanto o contrato firmado entre a CEF e o arrendatário garante ao último o direito de morar. Constitui-se em operação semelhante ao aluguel, mas com opção de compra ao final do processo. O arrendatário se torna proprietário efetivo ao final do prazo do contrato caso permaneça morando no imóvel durante todo o tempo do arrendamento e estiver em dia com o pagamento das mensalidades.

Por este motivo, o contrato de arrendamento não permite qualquer alteração ou modificação de aparência, estrutura ou projeto do imóvel, inclusive nas áreas comuns, sem prévia e expressa anuência da CEF. Mesmo se efetivadas com anuência e regularizadas nos órgãos competentes, as benfeitorias não têm seu valor abatido na taxa de arrendamento ou no valor do imóvel. Com esta postura, o agente executor desestimula que o arrendatário invista recursos financeiros em ampliações e melhorias no imóvel da CEF, evitando que ele perca tais investimentos caso o contrato seja rescindido.

Embora com a justificativa de proteger o arrendatário, esta particularidade, na prática, se torna inócua e incoerente, especialmente em empreendimentos de casas. Isto porque as casas são entregues sem muro divisório entre elas e sem fechamento frontal, como pode ser visto na fotografia do Residencial Leo Gomes de Moraes, em Ribeirão Preto (Figura 1). No item A Questão da Moradia Popular, no primeiro capítulo, foi demonstrado como nos anos 30 e 40 do século XX houve um incentivo, no Brasil, ao sonho da casa própria, estando a realização deste necessariamente vinculada a unidades unifamiliares. As habitações coletivas existentes naquele período

²⁰ Mutuário é a denominação dada à pessoa física que firma contrato de financiamento habitacional.

anulavam os esforços de difundir as normas do bom comportamento e da moral cristã, visto que a família só poderia reproduzir os valores burgueses se tivesse a privacidade de um ambiente doméstico com casas individuais, reduzindo a possibilidade de infidelidade, delinqüência e exposição a maus hábitos.

Sob este aspecto da cultura da casa própria, como esperar a aceitação de moradias sem delimitação do território familiar e privacidade. Por outro lado, a se julgar pelos altos índices de violência envolvendo furtos de residências, como esperar moradias sem muro se isto pode significar fragilidade em termos de proteção?

Pressionado, de um lado pela necessidade de proteção, e de outro lado, pela cultura de casa própria que estimula a privacidade, o arrendatário necessariamente investe na construção do muro e no fechamento frontal de sua residência, às suas expensas, mesmo consciente de que poderá perder tais recursos.



Figura 1 - Casas do Residencial Leo Gomes de Moraes.

A não obrigatoriedade de cobertura e fechamento da área de serviço representa outro exemplo: a área de serviço resume-se na colocação de tanque ao lado externo da casa, no máximo com pequena cobertura, expondo as pessoas, roupas e eletrodomésticos à ação do tempo. Como prever em contrato que não sejam realizadas melhorias se a falta delas dificultará o dia-a-dia por 180 meses? Outro ponto motivador de melhorias se situa na área interna: se em 37m² cabem dois quartos, sala, cozinha e banheiro, os cômodos naturalmente são pequenos, não acomodando o mobiliário trazido

de moradias anteriores e as necessidades de conforto, impossibilitando a adequação do crescimento das famílias.

O atraso no pagamento da taxa de arrendamento por mais de 60 dias consecutivos motiva a retomada imediata do imóvel, sem direito à devolução de valores pagos ou às melhorias efetuadas. Além de falta de pagamento, também a falsidade de qualquer declaração prestada pelos arrendatários e o descumprimento de cláusulas e condições estipuladas no contrato – como a transferência ou cessão de direitos, o uso do bem arrendado como comercial e a destinação dada ao bem que não seja a moradia do arrendatário e de seus familiares - resultam na rescisão do contrato de arrendamento.

Por outro lado, o arrendatário tem a prerrogativa de solicitar a substituição do imóvel por outro equivalente ou de valor diverso, com concordância da CEF, vinculado à disponibilidade de outro imóvel a ser arrendado. A troca pode ser efetivada em casos de transferência de município, problemas de saúde comprovados por laudo médico e outros motivos que justifiquem a substituição. Neste ponto, diferentemente do financiamento, não há a possibilidade de troca do imóvel financiado em nenhuma circunstância, salvo pela venda.

O arrendatário pode desistir do arrendamento por iniciativa própria. Neste caso, o contrato deve estar adimplente e os valores pagos de taxa de arrendamento não são devolvidos. Configura uma vantagem em relação aos contratos de financiamento, nos quais só pode haver desistência mediante a transferência do financiamento a outro interessado, fato muitas vezes dificultado pelo valor do saldo devedor do contrato, ou em função da transferência implicar em refinanciamento, com aumento de valor das prestações.

No final do prazo contratual de arrendamento, o arrendatário pode optar pela compra, pela devolução do imóvel ou, então, pela renovação do contrato de arrendamento. Se a opção for pela devolução, deve entregá-lo no mesmo estado de conservação que o recebeu, salvo o desgaste natural. Havendo valor residual²¹, deve ser pago em parcela única.

O arrendamento trouxe novas soluções para problemas antigos do financiamento habitacional. Nos financiamentos, a demanda beneficiária tomava recursos para comprar sua moradia própria e, por isso, assumia as disparidades que porventura

²¹ Valor residual é a diferença entre o valor de arrendamento do imóvel atualizado e o somatório dos valores das taxas de arrendamento devidamente reajustadas.

houvesse entre o valor do imóvel e o valor de correção monetária equivalente ao dinheiro emprestado. Em outras palavras, o saldo devedor pelo empréstimo tomado não raro era significativamente maior do que o valor do bem, o que dificultava a venda do imóvel e estimulava os contratos de gaveta, transações informais de venda. Mesmo que desistisse do imóvel, o mutuário permanecia responsável pela dívida contraída.

Com o arrendamento, pode haver desistência do bem sem que haja responsabilidade por qualquer pagamento posterior, além da possibilidade de transferência de imóvel em casos específicos. As prestações resultam menores e por menor prazo. No entanto, o risco de perda do imóvel por não cumprimento de cláusulas contratuais é maior pois, neste caso, o imóvel permanece no nome da CEF até que seja concluído o prazo com adimplência.

Apesar das possibilidades de desistência e transferência do imóvel, pela técnica da observação sistemática utilizada pela pesquisadora, houve a percepção de que imóveis do PAR tem sido comercializados por contratos de gaveta²², similarmente à forma utilizada nos financiamentos habitacionais. A diferença das situações, entretanto, encontra-se no fato de que nos financiamentos os vendedores comercializavam um imóvel de sua propriedade, alienado ao agente financeiro, enquanto no PAR o imóvel vendido pertence à CEF. A insegurança de quem compra este tipo de imóvel configura densidade maior, pois o vendedor não pode ser reconhecido juridicamente e, além de ter pago à vista pela transferência informal do imóvel, arcará com a taxa de arrendamento enquanto o contrato continua em nome de outrem.

Variam as hipóteses a respeito do motivo da venda do imóvel: possibilidade de obtenção de recursos financeiros, inadequação do empreendimento, inadequação do arrendatário ao empreendimento, desconhecimento das opções de transferência ou desistência, impossibilidade de pagamento do condomínio, entre outros. Mas caso o imóvel tenha sido vendido, onde residirá a família que, atendida pelo PAR, abriu mão de seu direito de moradia? As famílias não poderão ter acesso a outro financiamento ou arrendamento, pois o nome da pessoa física permanece vinculado ao contrato do imóvel comercializado.

O fato, que está se tornando corriqueiro, começa a delinear problema de difícil solução futura, como os desdobramentos em caso de morte do vendedor, de recusa do vendedor em transferir o imóvel quitado e de não localização do vendedor. Como ficará a situação no caso de inadimplência, uma vez que o comprador pode ter investido todos os seus recursos no investimento? Além de não ter solucionado o problema de moradia própria do

²² São os contratos firmados entre as partes interessadas, sem ciência ou anuência dos órgãos competentes.

público-alvo, o programa acaba por fornecer moradia a toda sorte de beneficiário: os que já tem imóvel, os que tem renda superior à exigida pelo programa, os que não estavam na fila dos órgãos públicos, entre outros. Se o arrendatário devolvesse o imóvel, outra família poderia ser atendida pelo programa.

Embora o arrendamento represente uma clara tentativa de mudança de cultura ao tratar do direito de moradia e não da propriedade do imóvel, as regras diferentes das que regem o financiamento e ainda desconhecidas pela população, permite que o arrendamento seja tratado com as mesmas premissas utilizadas para os financiamentos. A população releva, por ignorância ou opção, se tratar de contratos e programas diferentes. Trata-se de equívoco de abordagem da CEF e dos demais órgãos envolvidos? As reflexões sobre este conjunto de fatores incidem na assertiva de que o trabalho técnico social ganha importância redobrada no processo das políticas públicas de moradia popular, e especificamente no caso do Programa de Arrendamento Residencial.

No âmbito da região de Ribeirão Preto, em 2.006, foram contabilizados mais de quatro mil unidades habitacionais construídas pelo PAR, concentradas em 16 empreendimentos, sendo que para 13 destes houve a realização do Trabalho Técnico Social. A perspectiva de produção e entrega de novas moradias nos próximos anos, atingindo um elevado número de famílias, reforça a necessidade constante de aprimorar o desempenho do Programa e, em especial, da qualidade dos serviços prestados à população beneficiada.

O objetivo do presente trabalho não se localiza em estabelecer diálogo negativo com o programa, mas em tecer argumentações críticas que ampliem qualitativamente as possibilidades das políticas públicas, voltadas à moradia popular, de atender as reais necessidades das demandas que delas fazem uso. Incorporando à presente pesquisa o tema da responsabilidade social, é pertinente observar o conjunto estrutural que permeia o PAR, e, entre eles, a questão da terceirização. Para execução do programa, a CEF contrata uma empresa para construir o empreendimento, outra para administrá-lo e outra para realizar o trabalho técnico social, imputando ao poder público local a seleção da demanda beneficiária. Com isso, pode contratar empreendimentos sem que precise aumentar seu quadro de empregados. Embora a CEF seja remunerada para execução dos serviços que presta, tem compromisso social voltado ao desenvolvimento urbano. Os terceirizados, fiéis à cultura empresarial tradicional, têm no lucro seu principal objetivo e ficam isentos de sanções ao cumprirem todos os requisitos formais prescritos no contrato. Responsabilidade social com qual tipo de comprometimento?

2.4 O trabalho técnico social no Programa de Arrendamento Residencial

Diferentemente da tradição brasileira de conduzir a questão habitacional pela concepção de aquisição da casa própria, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) tem como premissa o conceito de arrendamento como solução para o acesso à moradia. Os imóveis permanecem como propriedade do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) durante todo o período de arrendamento, o que evidencia a necessidade de comprometimento dos atores com a sustentabilidade econômica e social do programa.

Por sustentabilidade econômica entende-se a minimização dos gastos com a manutenção dos imóveis e adimplência de taxas condominiais e taxas de arrendamento, garantindo que os recursos financeiros aplicados retornem ao programa. A sustentabilidade social consiste no desenvolvimento de formas de sociabilidade e participação que promovam convivência harmoniosa entre os arrendatários e propiciem atitudes positivas quanto à conservação da unidade residencial e das áreas de uso comum. Implica a compreensão dos direitos e deveres dos atores envolvidos, o estabelecimento de regras de convivência e a compreensão política do conceito de arrendamento como forma de acesso à moradia (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2007, p.3, on-line). A palavra sustentabilidade não apresenta, portanto, a definição a ela atribuída pelos organismos internacionais e nacionais de ‘desenvolvimento sustentável’, tema do próximo capítulo.

O Trabalho Técnico Social (TTS) se insere no PAR para que os arrendatários concebam sua importância na sustentabilidade econômica e social do programa. A população selecionada como arrendatária pode ser oriunda de diferentes localidades, com cultura, costumes e hábitos diferentes e, a partir de dado momento, passa a ocupar o mesmo espaço, necessitando cumprir a normatização inerente ao PAR e à convivência coletiva. De acordo com as Orientações Técnicas do PAR, normatizadas pela CAIXA item 2.1.4 (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2007, on-line),

O Trabalho Técnico Social no PAR, componente obrigatório no programa, visa contribuir para a sustentabilidade e consiste no desenvolvimento de ações informativas e educativas, com o objetivo de preparar os beneficiários para a contratação, criar mecanismos capazes de viabilizar a participação e a organização dos arrendatários, a promoção de canais de interlocução entre todos os participantes – CAIXA, arrendatários e administradora, promover a integração dos arrendatários entre si e com sua moradia, além de estimular compromisso com a conservação e a manutenção dos imóveis, por meio de esclarecimentos sobre a correta ocupação do espaço coletivo, a conservação do imóvel e a adimplência.

O Trabalho Técnico Social consiste em um processo da CEF administrado pela Gerência Nacional de Normas e Padrões de Engenharia e Trabalho Social, que se vincula à Superintendência Nacional de Parcerias e Apoio ao Desenvolvimento Urbano, área da Vice-presidência de Desenvolvimento Urbano. Regionalmente, o trabalho se constitui em responsabilidade da Representação de Filial de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, sendo executado por empresa credenciada.

Um empregado aprovado em seleção interna exerce a função de Técnico Social da CEF, a quem cabe o relacionamento com a empresa credenciada para elaboração, execução e avaliação do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS). A responsabilidade técnica fica a cargo do profissional vinculado à empresa credenciada que, como o Técnico Social da CEF, pode ter formação em Sociologia, Psicologia, Pedagogia e Serviço Social.

No Trabalho Técnico Social do PAR, as ações se desenvolvem em três eixos: informação aos arrendatários; educação ambiental e para conservação do patrimônio; apoio à participação e organização comunitária.

No eixo de Informação aos Arrendatários, as ações se voltam aos esclarecimentos necessários sobre o programa, papéis, direitos e deveres dos agentes envolvidos, definição das atribuições, estabelecimento de interlocução entre todos os que fazem parte do programa, sistematização e divulgação de assuntos de interesse comum.

O eixo da Educação Ambiental e Conservação do Patrimônio consiste em ações de estímulo à ampliação de conhecimentos da população sobre a importância da conservação dos imóveis, das áreas comuns e do meio ambiente, principalmente no que se refere aos temas água e lixo, visando à apropriação, ao uso das obras implantadas e à otimização de seus benefícios. As ações buscam estimular no arrendatário a consciência e o sentimento de que o imóvel se constitui em uma unidade habitacional cuja propriedade está se consolidando ao longo do tempo, mediante o cumprimento das cláusulas contratuais, o que incide na recorrência na adimplência.

No eixo de Apoio à Participação e Organização Comunitária, encontram-se as ações que objetivam a criação de grupos representativos entre os arrendatários e à definição de regras de convivência coletiva.

A implementação do Trabalho Técnico Social tem início antes da assinatura do contrato de arrendamento, em etapa denominada pré-contratual, continuando após a ocupação dos imóveis por um período de seis meses ou conforme a especificidade do projeto, porte do empreendimento e recursos disponíveis.

O valor destinado ao projeto do trabalho social corresponde a 1% dos custos do empreendimento. Esses recursos pagam a elaboração e execução do projeto, serviços, organização de eventos, material de consumo e material necessário ao desenvolvimento das atividades previstas. Também podem compor os custos, investimentos em equipamentos e material de uso comunitário, desde que necessários para o desenvolvimento das atividades. No residencial pesquisado, as cadeiras adquiridas para uso nas reuniões do TTS foram posteriormente doadas para a associação de moradores.

Nas atividades da etapa pré-contratual, das quais fazem parte a análise do terreno, identificação e pré-qualificação da demanda, caracterização familiar dos arrendatários e disponibilização de informações aos arrendatários, atuam o Técnico Social da CEF, a administradora, representantes do poder público local e a empresa credenciada para o trabalho social.

Na etapa pós-contratual, as atividades do Técnico Social da CEF recaem no gerenciamento do trabalho executado pela empresa credenciada, analisando, avaliando e aprovando o conteúdo do projeto, as ações desenvolvidas e a prestação de contas.

As reuniões do Trabalho Técnico Social se configuram no ponto alto do projeto. A CEF indica a adoção de metodologias participativas, com a valorização de experiências e vivências do grupo como base para a reflexão, construção de novos referenciais de convivência e incorporação de fundamentos sobre moradia e conservação do imóvel. O objetivo final consiste na organização formal dos moradores.

As atividades são planejadas para garantir a participação do maior número de arrendatários, com a adoção de estratégias de mobilização adequadas às características e interesses da população atendida. Em reuniões que envolvam esclarecimentos e decisão dos arrendatários, a recomendação é para que sejam realizadas em grupos de até 50 famílias, de preferência à noite ou em finais de semana, e divulgadas com antecedência mínima de cinco dias. Quando da designação das unidades habitacionais para os selecionados, a escolha se dá por critérios amplamente divulgados, como, por exemplo, ordem de inscrição e sorteio da vez de escolha. No Residencial Leo Gomes de Moraes, como detalhado no capítulo 4, não há registros de participação expressiva dos moradores.

Como a CEF participa de poucas reuniões do trabalho social após a entrega das moradias, a preparação técnica do credenciado quanto aos aspectos do PAR se apresenta como imprescindível, porém difícil de ser obtida com o aprofundamento requerido. Como exemplo, a pesquisadora testemunhou reunião ocorrida no Residencial Leo Gomes de Moraes da qual participavam os moradores e o engenheiro da construtora. A reunião objetivava esclarecer

dúvidas dos arrendatários quanto a aspectos relativos à construção civil de suas moradias. Uma das questões dizia respeito à água do banho, que escorria pelo chão do banheiro até chegar à sala de algumas casas. O engenheiro relatou que o problema não era de execução, mas do projeto da CEF. Segundo ele, o desnível do chão estava correto, mas os engenheiros da instituição exigiram que ele fosse polido para se tornar mais liso, ocasionando o problema. Com este argumento, o profissional eximiu a responsabilidade da construtora, sob os olhares desiludidos dos arrendatários e da credenciada, que não tinham elementos para duvidar da resposta apresentada.

Conforme apurado posteriormente pela pesquisadora, a resposta dada pelo engenheiro não tinha fundamento, pois polir o piso não implica desnivelá-lo. O fato exemplifica situação na qual a presença da CEF se configura como essencial para a proteção dos direitos dos arrendatários e, sua ausência, comprometedora no trabalho social. O exemplo denota, também, a falta de comprometimento do representante da construtora com a solução de problemas decorrentes de sua atuação. Posteriormente, o problema foi resolvido com a colocação de filetes de granito nos boxes das casas que apresentavam o problema.

No decorrer do trabalho social, o credenciado entrega à CEF itens referentes à elaboração e execução das ações previstas, tais como projeto, planilha e tabelas analíticas relativas à caracterização familiar dos arrendatários. A necessidade da documentação de acompanhamento, o que se dá pelo envio periódico dos relatórios de acompanhamento e do relatório de avaliação final, consiste em uma das exigências da CEF à empresa credenciada.

Os Relatórios de Acompanhamento, encaminhados mensalmente para análise da CEF, são necessários para a liberação dos recursos. O relatório se presta ao acompanhamento, pela organização, das atividades desenvolvidas e dos resultados obtidos periodicamente, além de ser o documento pertinente para justificativas das atividades não realizadas, com novo cronograma. Consta, no relatório, a avaliação da equipe técnica sobre o trabalho realizado, contemplando o nível de participação e de organização da comunidade, o grau de apreensão das informações e a estratégia adotada para re-direcionamento das ações, se for o caso.

O Relatório de Avaliação Final tem como objetivo a avaliação da intervenção, do grau de satisfação e assimilação de seu conteúdo pelos arrendatários e familiares beneficiados, assim como das regras de convivência, dos aspectos relativos à manutenção e à conservação dos imóveis e áreas comuns. Do mesmo modo, são avaliados os resultados alcançados e sua correlação com os objetivos propostos, as perspectivas de continuidade das ações sociais implementadas, os aspectos dificultadores e facilitadores diagnosticados e a avaliação da população beneficiada.

A pesquisa de pós-ocupação acompanha o Relatório Final, sendo ambos entregues à CEF, à construtora e ao empreendimento, por meio da associação dos moradores, a fim de permitir o conhecimento de seu conteúdo aos arrendatários. Na CEF, os documentos são entregues ao Técnico Social da própria CEF, que os analisa e encaminha para outro setor da organização. O processo do Trabalho Técnico Social, formado normalmente por três volumes e nos quais se inserem os relatórios avaliativos, são concluídos, carimbados, numerados, autuados e arquivados, com seus erros, acertos, perdas, ganhos, sugestões e críticas, assim como os registros fotográficos, relatos e conclusões. Os resultados são encaminhados à área técnica com a finalidade de subsidiar a formulação de novos projetos.

A percepção da pesquisadora, pela técnica da observação sistemática utilizada, foi de que, regionalmente, a área negocial e a área técnica da CEF possuem interesses diferentes quanto ao trabalho social. Os Superintendentes Regionais da CEF gerenciam a instituição nas diversas áreas geográficas, tendo sua competência mensurada principalmente em função do cumprimento de metas negociais, entre as quais não se incluem os resultados das ações sociais implementadas. Nesse sentido, as construtoras, administradoras e poder público atuantes no PAR, representam clientes com recursos financeiros que servem ao cumprimento das metas anuais propostas pela instituição, sendo tratados, simultaneamente, como fornecedores e clientes especiais.

Por serem afetos à área técnica da CEF, os resultados das ações sociais implementadas não são conduzidos aos Superintendentes, demonstrando que a estrutura segmenta a área social ao deixar de prever a devolução, às áreas negociais, das avaliações realizadas no projeto social. À provável argumentação de que à área negocial não cabe conhecer o resultado do trabalho social, há contra-argumentação de que, se habitação consta como item de meta a ser alcançado, esta deve ser vista em sua totalidade.

A importância do TTS reside, para a área negocial da CEF, em sua atuação com instrumento que ajuda a manter os pagamentos em dia, ou seja, cuja força motriz está na sustentabilidade financeira que produz.

Aspecto relevante quanto ao trabalho social no PAR diz respeito à terceirização do projeto social, que resulta em acompanhamento das ações por meio do relato apresentado pela empresa credenciada. Tal sistemática pode gerar o negligenciamento nos relatórios de aspectos do trabalho cujo relato poderia comprometer futuras contratações pela CEF.

Outra questão se refere ao tratamento das necessidades de assistência social nos arrendamentos. Anteriormente, nos empreendimentos nos quais a CEF tinha o papel de

banco de segunda linha²³, a população era servida durante toda a vigência do contrato pelo quadro de assistentes sociais do agente operador, normalmente Companhias Habitacionais. Caso o mutuário apresentasse problema financeiro que o impossibilitasse de pagar pela moradia, tinha a opção de recorrer a esse quadro de profissionais, em cumprimento aos objetivos da instituição. No caso do PAR, em situações semelhantes, o procedimento pode ser prestado por assistentes sociais integrantes dos quadros sócio-funcionais da Prefeitura Municipal, parceira do programa. No residencial Leo Gomes de Moraes, o atendimento aos arrendatários é dado por assistente social da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, cujo escritório de atendimento localiza-se no próprio empreendimento.

Vertente que requer destaque se refere à execução de trabalho social exclusivamente junto aos arrendatários, o qual se configura como fator essencial na implantação de empreendimentos. Como o PAR requer grande quantidade de parcerias, torna-se relevante considerar a pertinência de ações voltadas à integração de todos, não apenas dos arrendatários. Ainda que seja efetuado sob eixos de trabalho diferentes e sob novas orientações técnicas, o trabalho social aplicado, indistintamente, a todos os atores envolvidos pode ajudar no relacionamento entre as partes afetadas pelo programa.

Da forma como se apresenta, o trabalho social na CEF se estrutura na hierarquização de saberes citada por Boaventura de Sousa Santos no texto 'Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências' (SANTOS, 2003, on-line), ou seja, decorre da concepção de que os saberes diferentes têm valores diversos, como se o saber de um jardineiro tivesse menor importância do que a de um médico, e que tal hierarquização, ao destacar as diferenças, reforça a relação de dominação. A CEF constitui-se no agente que escolhe o terreno, o projeto do empreendimento e contrata os parceiros, inclusive a prestadora de trabalho social. Como detentora de saber hierarquicamente superior, e conseqüentemente dominador, não privilegia, no PAR, a comunicação entre os envolvidos no processo. Deixa de prever reuniões periódicas com todos os parceiros conjuntamente, não demonstra preocupação em treinar os atores com vistas à qualificação para o trabalho, e nem estimula nos fornecedores a adoção de atitudes socialmente responsáveis. Como conseqüência, a construtora atende, no pós-compra, às necessidades dos arrendatários naquilo que diz respeito sua obrigação legal, quando muito, sem qualquer preocupação adicional. Caso não cumpra a obrigação formalizada em contrato, os arrendatários tem a prerrogativa de reclamar na

²³ Quando o banco empresta dinheiro a outro agente para que este promova o empreendimento e o financie ao beneficiário final, o banco é considerado de segunda linha.

administradora, de tal modo que o controle da CEF torna-se passivo, restringindo-se aos casos nos quais há reclamação do atendimento. Entre a empresa credenciada e a administradora, fornecedores que mais se relacionam com o novo bairro, observa-se o desenvolvimento de ações isoladas, fragmentadas, que não beneficiam o conjunto da demanda em questão.

Para Arriscado (NUNES, 2001, p. 331), a articulação dos diferentes saberes “[...] permite pôr em relação o que não está necessariamente ligado e, em particular, ligar o que a diferenciação de esferas características do pensamento moderno insistiu em separar”. Da maneira como se dá, sem a integração de todos os atores, falta esforço conjunto para a construção coletiva de espaço que transcenda a estrutura física da moradia. O trabalho social elaborado para fortalecer o relacionamento e a integração entre todos os atores, agrega aos tradicionais interesses organizacionais de lucro financeiro ou político, também o interesse pelo fortalecimento social.

Outra questão importante a ser ressaltada consiste na necessidade de envolvimento da própria CEF no trabalho social que, em efeito dominó, acaba por influenciar os outros parceiros. Na elaboração do PAR, foi necessário o desenho de uma estrutura que não ficasse vinculada à capacidade operacional das agências da CEF, a fim de que a implantação do programa não estivesse relacionada diretamente à ampliação do quadro sócio-funcional da instituição. O resultado desta medida foi um programa no qual as negociações têm participação restrita das agências, onde a maioria dos empregados desconhece o programa, gerando atendimento insuficiente aos arrendatários. Ainda que o programa não preveja o fornecimento de informações nas agências, os arrendatários, freqüentemente, não conseguem obter junto aos empregados da CEF a orientação de que devem procurar a administradora para a solução de suas demandas. A situação fica ainda mais curiosa quando o arrendatário abre conta bancária na CEF em função do PAR, mas não obtém da instituição informações relativas ao programa.

A CEF dispõe de canais de comunicação com seus clientes, caso da ouvidoria, das pesquisas e do telemarketing, mas tais meios se tornam sub-utilizados na questão da moradia popular. Os contatos realizados na ouvidoria da CEF não são tratados separadamente por programa, fato que dificulta a correção de eventuais problemas evidenciados. Por outro lado, os resultados de pesquisas aplicadas aos arrendatários visando a avaliação da CEF e dos demais envolvidos no empreendimento, poderia ser enfatizada nas futuras contratações dos fornecedores dos serviços.

Em sua normatização, o Projeto Social tem como diretriz e princípio norteador a construção do protagonismo social, evitando assistencialismo, paternalismo e

clientelismo. Da premissa de construção do protagonismo social, que não se dá sem relacionamento e comunicação entre os parceiros, parte a reflexão a respeito da responsabilidade social da CEF na moradia popular.

3 A RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL

A compreensão da responsabilidade social empresarial está relacionada às reflexões sobre as definições de desenvolvimento e crescimento que, no caso, incidem sobre as variáveis econômicas. Quando a Organização das Nações Unidas (ONU) publicou o primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano, em 1.990, duas vertentes teóricas divergiam sobre o significado da palavra desenvolvimento. Uma delas associava desenvolvimento unicamente ao crescimento econômico, enquanto outra vertente era formada por estudiosos que acreditavam no crescimento econômico como condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento.

A divergência se acentuou por volta dos anos 1.970, quando os bons resultados econômicos no mundo não se traduziram necessariamente em maior acesso das populações pobres a bens materiais e culturais. Gradualmente, alguns analistas começaram a compreender o crescimento econômico como elemento de processos maiores, passando a defender que as políticas de desenvolvimento não deveriam ser estruturadas apenas pelos valores da dinâmica econômica e distribuição eqüitativa de renda, mas também pela incorporação de variáveis não econômicas, tais como estruturas populacionais, usos e costumes, enfim, valores culturais.

A publicação do Relatório de Desenvolvimento Humano pela ONU não eliminou a controvérsia, mas a abalou ao demonstrar que a economia não poderia permanecer como o único critério de aferição do desenvolvimento e que a reflexão sobre a natureza do desenvolvimento que se almejava era importante.

O economista brasileiro Celso Furtado dedicou sua obra ao estudo do desenvolvimento, apresentando importantes inflexões sobre o tema. Para ele, o desenvolvimento econômico consiste em mito que se funda na idéia de que os padrões de consumo da minoria da população, que vive nos países industrializados, podem se tornar acessíveis às grandes massas da população. Esse mito desviou a atenção da tarefa de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que o avanço da ciência e da tecnologia abrem ao homem (FURTADO, 1974, p.75-76). O desenvolvimento deve ser entendido como processo de transformação da sociedade não só em relação aos meios mas, também, aos fins. Para Furtado (2004, p. 484), assim se explica a diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento:

[..] o *crescimento econômico*, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o *desenvolvimento* se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. (FURTADO, 2004, p. 2, destaque do autor).

Havendo um projeto social subjacente, o crescimento econômico promove mudanças qualitativas, pois combate as desigualdades entre e dentro dos países, transformando-se em desenvolvimento. A idéia de desenvolvimento permite ao homem agir como agente transformador, já que interage com o meio no empenho de efetivar suas próprias potencialidades. A idéia de um projeto social como lastro do desenvolvimento vai ao encontro das idéias do indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1.998. Para ele, o desenvolvimento requer a remoção de todas as fontes de privação de liberdade que ocorrem em países ricos e pobres. Sen ressalta a necessidade de reconhecimento do papel das diferentes formas de liberdade no combate às privações, destituições e opressões existentes no mundo, destacando que esta ação exige comprometimento social com a liberdade individual (SEN, 2000, p. 16-18).

Em palestra proferida no ano de 2.000 durante encontro do Fundo Monetário Internacional, Sen questionou se a distribuição de renda e de riqueza seriam temas centrais para as questões de justiça e equidade social nos países em desenvolvimento. Ilustrou sua pergunta comparando a China à Índia e demonstrando que haveria mais equidade na Índia se avaliada a distribuição de renda. Entretanto, quase metade da população adulta daquela localidade continuava analfabeta, enquanto na China essa relação não chegava a um quinto. O fato de existir, na Índia, muito mais habitantes com educação superior, só realça a maior desigualdade das oportunidades educacionais quando comparada à China. Em síntese, destacou que o papel da renda e da riqueza precisa estar integrado a quadros analíticos mais completos e que a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas e não apenas como baixa renda.

Assim como para Furtado o desenvolvimento necessita de projeto social subjacente que priorize a melhoria nas condições de vida, para Sen só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento econômico servem à ampliação das capacidades humanas. Por capacidades humanas entende-se o conjunto das coisas que as pessoas podem ser ou fazer na vida, destacando como mais elementares, ter vida longa e saudável, ser

instruído, ser capaz de participar da vida da comunidade e ter acesso aos recursos necessários para obtenção de nível de vida digno. Na ausência dessas, muitas oportunidades na vida permanecem inacessíveis (SEN apud VEIGA, 2005, p. 243-266).

Considerando a concepção de Sen, a falta de moradia, recurso material necessário para obter nível de vida digno, pode ser compreendida como privação da ampliação das capacidades humanas. Ele destaca que a pobreza econômica, com a qual se relaciona a ausência de liberdades substantivas, “rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para as doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratada ou saneamento básico” (SEN, 2000, p.18). O economista assim sintetiza a idéia de desenvolvimento:

[...] o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). (SEN, 2000, p. 17).

A abordagem do desenvolvimento onde as dimensões éticas, ambientais e sociais são acrescidas à econômica tem sido defendida desde 1.990 em todos os Relatórios do Desenvolvimento Humano publicados pela ONU. O Relatório referente a 2.004 enfatizou que o desenvolvimento depende da utilização dos recursos gerados pelo crescimento econômico, ressaltando que a participação democrática na tomada de decisão e a igualdade de direitos para homens e mulheres configuram-se em resultados que não dependem dos rendimentos financeiros. No entanto, como expansão das liberdades, sem garantia de permanência, constitui-se em avanço social frágil, o conceito de desenvolvimento se torna incompleto sem a incorporação a ele da idéia de sustentabilidade.

3.1 O desenvolvimento sustentável

Desenvolvimento sustentável representa o modelo que visa suprir as necessidades atuais da humanidade sem colocar em risco a capacidade das gerações futuras o fazerem, segundo definição da Organização das Nações Unidas (ONU). A idéia de sustentabilidade considera que o crescimento da população e produção não deve levar a humanidade a ultrapassar a capacidade de regeneração dos recursos naturais e absorção dos dejetos. As discussões acerca da sustentabilidade datam da década de 70, quando ambientalistas atentaram para a questão da degradação ambiental, devido a um processo histórico que visava apenas ao crescimento econômico como geração de riquezas e erradicação da pobreza, sem preocupação com o meio ambiente.

Sobre o desenvolvimento sustentável, Ignacy Sachs (apud VEIGA, 2005, p. 10) defende que “a rigor, a adjetivação deveria ser desdobrada em socialmente incluyente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado no tempo”. A abordagem foi divulgada na Eco 92²⁴, e com ela concorda Elkington (2001, p. 74) ao estabelecer que a teoria dos três pilares – social, ambiental e econômico – pode representar a melhor compreensão do conceito de desenvolvimento sustentável por conferir a mesma importância aos três aspectos. A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) assim os explica:

A dimensão ambiental da sustentabilidade diz respeito aos impactos da organização sobre sistemas naturais, vivos ou não, incluindo ecossistemas terra, água e ar. A dimensão econômica da sustentabilidade diz respeito aos impactos da organização sobre as circunstâncias econômicas das partes interessadas e sobre os sistemas econômicos em níveis local, regional, nacional e global. A dimensão social da sustentabilidade refere-se aos impactos da organização sobre os sistemas sociais (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2004, p. 2).

Elkington ressalta a argumentação tendenciosa de alguns estudiosos em genericamente considerar que tanto o elemento social não integra a sustentabilidade quanto em

²⁴ A II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, conhecida como Eco-92, aconteceu na cidade do Rio de Janeiro, em 1.992, e foi um marco entre os eventos mundiais relacionados à temática do meio ambiente. Os acordos nela firmados deram um impulso decisivo ao debate sobre a necessidade de impor limites ou transformar a produção para evitar a destruição do meio ambiente. No evento foi estabelecido o projeto “Agenda 21”, que colocou em pauta o objetivo de estabelecer novo padrão de desenvolvimento para o planeta, instituindo modelos sustentáveis.

relativizar sua importância. De acordo com o autor, essas pessoas defendem que um mundo sustentável poderia ter maior ou menor equidade que o atual, afirmando que a real questão está relacionada à eficiência de recursos (ELKINGTON, 2001, p. 89). Ignorando as questões sociais envolvidas, argumentam que a escassez de recursos ambientais não representaria obstáculo ao crescimento econômico porque poderia ser resolvida com novas tecnologias. Para Capra (1982, p. 204), a obsessão pelo crescimento caracteriza de forma predominante as economias de hoje, enfatizando que “[...] o crescimento econômico e tecnológico é considerado essencial por virtualmente todos os economistas e políticos, embora nesta altura dos acontecimentos já devesse estar bastante claro que a expansão ilimitada num meio ambiente finito só pode levar ao desastre.”

Santos (on-line, p. 2) alerta que “[...] caso se permita que a lógica do mercado se esparrame para todos os campos da vida social e se converta no único critério para estabelecer interações sociais e políticas, a sociedade se tornará ingovernável e eticamente repugnante”. O relatório apresentado pelo Brasil para a Eco 92, por sua vez, considera que:

[...] os problemas ecológicos traduzem iniquidades de caráter social e político (os padrões de relação entre seres humanos e a forma como está organizada a sociedade), assim como decorrem de distorções estruturais da economia (os padrões de consumo da sociedade e a forma como esta se organiza para satisfazê-los). (BRASIL, 1991, p. 23-24, parênteses do autor).

A exclusão decorrente da forma como a economia se organiza configura o mundo atual. A globalização de mercado e de informações não se traduz em globalização de direitos e acessos para a maior parte da humanidade e, em todos os lugares do planeta, encontram-se grupos que nunca fizeram parte de nenhum contrato social e, provavelmente, nem o farão.

O conceito de sustentabilidade veiculado pela ONU incide na reflexão de que a geração atual, em estágio de risco, provoca a insustentabilidade das gerações futuras. Apesar dos avanços tecnológicos, a sociedade contemporânea não dispõe da mesma qualidade de vida das gerações anteriores, convivendo com perdas ambientais, sociais e econômicas significativas. A distribuição desigual de renda, a fome, o pauperismo, a falta de acessos e os contrastes sociais são insustentáveis. Robert Castel (1998), destaca as incertezas dos tempos modernos, marcados pelo desemprego em massa, instabilidade da situação de trabalho, empregos informais, precários e com indivíduos que ocupam posição de não empregáveis na sociedade.

[...] a presença, aparentemente cada vez mais insistente, de indivíduos colocados em situação de flutuação na estrutura social e que povoam seus interstícios sem encontrar aí um lugar designado. Silhuetas incertas, a margem do trabalho e nas fronteiras das formas de troca socialmente consagradas – desempregados por período longo, moradores dos subúrbios pobres, beneficiários de renda mínima de inserção, vítimas das readaptações industriais, jovens à procura de emprego e que passam de estágio a estágio, de pequeno trabalho à ocupação provisória... – quem são eles, de onde vêm, como chegaram ao ponto em que estão, o que vão se tornar? (CASTEL, 1998, p. 23).

Parece imperioso promover a redução das desigualdades, com submissão aos preceitos da prudência ecológica e de bom uso da natureza, porém isso envolve profundas mudanças culturais e nos sistemas de valores. Churchman (1972, p.1 8) descreve a complexidade do dilema a ser resolvido pela humanidade:

Em princípio, temos a capacidade de organizar as sociedades do mundo atual para realizar planos bem desenvolvidos a fim de resolver os problemas da pobreza, saúde, educação, guerra, liberdade humana e o desenvolvimento de novos recursos. [...] Se passarmos os olhos sobre a lista dos problemas, há um aspecto deles que logo se torna evidente: esses problemas são interligados e se sobrepõem parcialmente. [...] São tão interligados e imbricados de fato que não é de modo algum claro por onde devemos começar.

No texto “Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências”, Santos (2003, p. 30), questiona:

Se [...] não sabemos ao certo se um mundo melhor é possível, o que nos legitima e motiva a agir como se soubéssemos? E se estamos legitimados e motivados, como definir esse mundo melhor e como lutar por ele? Por outras palavras, qual o sentido das lutas pela emancipação social?

As questões que o autor propõe dizem respeito a quais metodologias, e metodologias exeqüíveis, seguir quando as bem intencionadas definições de desenvolvimento sustentável ainda esbarram na visão do crescimento econômico como sinônimo único de desenvolvimento, nos efeitos deste crescimento econômico e nas privações das liberdades.

Por outro lado, embora a análise da atual ordem mundial possa remeter à descrença na concretização do desenvolvimento sustentável, a espécie humana superou tantos percalços ao longo de sua História que não surpreenderia se protagonizasse mudanças no modo de pensar, e mudanças significativas para a transformação social. Exemplo recente de

alteração no modo de pensamento da humanidade está nas transformações ocorridas no século XX, quando descobertas científicas influenciaram a moral, estética, artes, economia e o campo social, abalando a obsessão pela quantificação, exatidão e controle característica do século XIX.

O século XX foi marcado por guerras mundiais e civis, pelo avanço tecnológico nas diversas áreas do conhecimento e pela interação global por meio da informática. Russell (2003, p. 458) destaca que “[...] as demandas do nosso tempo são enormemente mais variadas e as exigências da vida cotidiana muito mais complexas do que antes”. Como o mundo se tornou mais complexo no século XX, a realidade não pôde mais ser entendida em função apenas do conceito mecanicista. No mundo atual, marcado pela interdependência dos fenômenos econômicos, políticos, biológicos, psicológicos e sociais, a visão sistêmica ganhou espaço, possibilitando a compreensão do mundo de forma integrada, o que se relaciona diretamente com a estrutura do desenvolvimento sustentável.

Se a humanidade evoluiu tanto em tão pouco tempo, lembrando Hobsbawn (1995) em ‘Breve Século XX’, pode ser crível que supere os limites anteriores e altere rapidamente a maneira de ser, agir e pensar para formas voltadas a valores que incorporem a sustentabilidade do desenvolvimento.

O desenvolvimento sustentável responde ao anseio da sociedade por ética que compatibilize lucratividade nos negócios com responsabilidade sócio-ambiental, baseando-se na trajetória da evolução da humanidade e na busca por mudanças continuadas rumo à concretização de um sonho, a justiça social. Segundo Sachs:

“[...] a noção (de desenvolvimento sustentável) deve ser entendida como um dos mais generosos ideais surgidos no século passado, só comparável talvez à bem mais antiga idéia de ‘justiça social’. Ambos são valores fundamentais de nossa época por exprimirem desejos coletivos enunciados pela humanidade, ao lado da paz, da democracia, da liberdade e da igualdade”. (SACHS apud VEIGA, 2005, p. 14).

Nesse processo, as organizações empresariais ganham papel definido: atender ao apelo da sociedade por responsabilidade e compromisso com a espécie humana e outras espécies, tendo em vista que esta mesma sociedade é que confere legitimidade às instituições e compreende que o poder advindo da autoridade financeira e política pode se traduzir em transformações sociais.

3.2 A responsabilidade social empresarial e sua relação com a moradia popular

A percepção de responsabilidade com questões sociais começou a se formar no século XIX, especificamente em 1.899, nos Estados Unidos da América do Norte, quando Andrew Carnegie publicou o “Evangelho da Riqueza”, livro onde abordou os princípios da caridade e da custódia para organizações sociais. Pela concepção religiosa de caridade, os membros mais afortunados da sociedade deveriam ajudar os menos afortunados. A custódia servia para que as empresas e os ricos mantivessem suas propriedades para benefício da sociedade. Nas décadas de 1.950 e 1.960, os princípios da caridade e da custódia já eram amplamente aceitos nas empresas dos Estados Unidos, onde muitas companhias admitiam o poder com responsabilidade.

Em 1.953, H. R. Bowen (1953, p. 14) defendeu que a responsabilidade social “se refere às obrigações dos homens de negócios de adotar orientações, tomar decisões e seguir linhas de ação que sejam compatíveis com os fins e valores de nossa sociedade”. Bowen (1953, p. 15) indicou também que “responsabilidade pública”, “obrigações sociais” e “moralidade comercial” seriam sinônimos para responsabilidade social. Com essa posição, inspirou idéias que iam além da caridade e da custódia. Em contraposição, outra linha de estudos defendia que as corporações deveriam satisfazer seus acionistas, cabendo às demais instituições o suprimento das necessidades das comunidades por meio de ações sociais organizadas.

Nas décadas de 1.970 e 1.980, a ética empresarial começou a se desenvolver mundialmente, surgindo centros destinados ao seu estudo e à disseminação de seminários interdisciplinares sobre o tema. Em 1.998, na Holanda, o Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável lançou a base do conceito moderno de responsabilidade social. Definiu que esta se constitui:

[...] no comprometimento permanente dos empresários de adotar um comportamento ético e contribuir para o desenvolvimento econômico, melhorando simultaneamente a qualidade de vida de seus empregados e de suas famílias, da comunidade local e da sociedade como um todo. (SROUR, 2000, p. 198).

A responsabilidade social pode ser entendida como a forma de gestão que se define tanto pela relação ética e transparente da empresa com seus públicos de relacionamento, ou *stakeholders*, quanto pelo estabelecimento de metas empresariais

compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais (INSTITUTO ETHOS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL, on-line).

No entendimento de Passador (on-line), a responsabilidade social empresarial representa a atuação corporativa para a promoção do desenvolvimento sustentável.

[...] o conceito de responsabilidade social tornou-se parte de um conceito mais amplo: desenvolvimento sustentável. Como parte do conceito de desenvolvimento sustentável, a responsabilidade social está inserida na dimensão social, que, juntamente com as dimensões econômica e ambiental constituem os três pilares do conceito. Portanto, ao participar de ações sociais em benefício da comunidade, a empresa atua na dimensão social do desenvolvimento sustentável e exerce a sua responsabilidade social. (PASSADOR, 2002, on-line).

Com atuação socialmente responsável, a empresa pode desempenhar papel importante na implantação de estratégias visando o desenvolvimento sustentável, compromisso maior atribuído a toda a sociedade pela Agenda 21²⁵.

Aqueles que estão em condições de induzir mudanças – governos, organizações internacionais, instituições científicas e universidades, o comércio e a indústria – têm de sacudir a inércia e evitar a tentação de recorrer a soluções parciais e de curto prazo. Devem assumir o desafio que consiste em fazer o que cada um sabe que deve ser feito. (UNESCO, 1999, p. 68).

A atuação empresarial pode ser subdivida em quatro dimensões: econômica, legal, ética e social. A dimensão econômica consiste na geração de riquezas e de valor para a sociedade, fim último das empresas. A dimensão legal consiste no desenvolvimento de suas atividades dentro da estrutura e das exigências constitucionais. A dimensão ética inclui

²⁵ Agenda 21 é um programa de ação para viabilizar a adoção do desenvolvimento sustentável e ambientalmente racional em todos os países. O documento da Agenda 21 constitui, fundamentalmente, um roteiro para a implementação de um novo modelo de desenvolvimento que se quer sustentável quanto ao manejo dos recursos naturais e preservação da biodiversidade, equânime e justo tanto nas relações econômicas entre os países como na distribuição da riqueza nacional entre os diferentes segmentos sociais, economicamente eficiente e politicamente participativo e democrático. (NOVAES, 2007, on-line).

comportamentos que a sociedade espera das empresas, não necessariamente codificados na lei, e que podem não servir aos interesses diretos da empresa. A dimensão social resulta em puramente voluntária e orientada pelo desejo da empresa em fazer contribuição social não imposta pela economia, pela lei e pela ética.

A responsabilidade social é freqüentemente confundida com filantropia. O curso ‘Conhecendo a Responsabilidade Social Empresarial’, disponibilizado para interessados no site da Universidade Corporativa da CEF, mantido na Internet, trata as diferenças existentes entre os dois conceitos:

Devido às grandes desigualdades sociais existentes no Brasil, a responsabilidade social empresarial teve uma longa tradição de filantropia, ou seja, de ações pontuais, movidas pelo sentimento solidário, e na sua maioria de caráter assistencialista. Se considerarmos apenas as ações sociais voluntárias da comunidade empresarial - de acordo com pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de 2.001, mais de 60% das empresas pesquisadas realizam investimentos na área social, seja diretamente, em forma de doações e/ou parcerias com ONG's. Como se vê, filantropia é uma visão distante do conceito de responsabilidade social empresarial. A filantropia quase sempre procura resolver um problema específico, momentâneo. Já a Responsabilidade Social Empresarial alia desempenho administrativo-financeiro à permanente preocupação com o desenvolvimento sustentável, ética e inclusão social, dentro e fora da empresa. (UNIVERSIDADE CORPORATIVA CAIXA, 2005, on-line).

Embora seja clara a importância da atuação socialmente responsável das organizações na implantação de estratégias visando o desenvolvimento sustentável, as motivações que as levam a assumirem este papel são de naturezas diversas, podendo advir da perspectiva do compromisso com a sustentabilidade, de imposições legais e de pressões mercadológicas.

A sociedade tem demonstrado crescente preocupação e mobilização no que diz respeito à ética, cidadania, direitos humanos, desenvolvimento econômico, desenvolvimento sustentável e inclusão social. Tal mobilização se reflete na busca por políticas e legislações voltadas a melhorias nas condições de vida e de trabalho, proteção dos direitos civis e preservação do meio-ambiente. O movimento ganhou impulso quando a globalização conduziu os Estados a se concentrarem na garantia da estabilidade econômica interna, em detrimento das políticas públicas de caráter social, ampliando as mazelas sociais e ambientais.

A busca da sociedade por novos comportamentos foi sublinhada pela globalização da informação, que provocou maior exposição das empresas na mídia, tornando suas ações sujeitas aos julgamentos dos consumidores. O cenário criado pressionou as

empresas a assumirem as conseqüências de suas ações, operacionalizando atividades de caráter social para demonstrar que reconhecem sua responsabilidade para com a sociedade. A demonstração de desempenhos ambientais, econômicos e sociais adequados, com controle dos impactos, se traduz em melhoria da imagem empresarial, incremento na relação da empresa com a comunidade e maior envolvimento do corpo sócio-funcional, o que contribui para a retenção de empregados qualificados e no atingimento de objetivos estratégicos.

Muitas empresas têm na responsabilidade social um instrumento de fortalecimento da imagem e fidelização de seus clientes, enquanto outras organizações utilizam a expressão para divulgar deveres cujo descumprimento seria ilegal, como pagar impostos, não cometer fraudes, corrupção, pirataria e exploração do trabalho infantil. A errônea utilização do conceito de responsabilidade social configura viés desta e torna urgente a adoção, pela sociedade, de processo de controle eficaz para evitar que as organizações se auto-definam e se proclamem como socialmente responsáveis porque estão realizando ações que podem ser classificadas como filantrópicas, legais, pontuais, de cunho mercadológico e até mesmo relacionadas com a sua própria atividade fim.

Ações com objetivos mercadológicos acabam por se confundir com as atitudes socialmente responsáveis que partem da consciência formal da alta administração em fazer cumprir constitucionalmente a função social da empresa. A esse respeito, Oded Grajew, Presidente do Conselho Deliberativo da Educação para a Responsabilidade Social e o Desenvolvimento Sustentável (UniEthos)²⁶, ressalta que: “[...] o conceito de Responsabilidade Social [...] não se confunde com o de marketing social, cujo principal objetivo é alavancar os negócios da empresa através da divulgação de uma imagem positiva perante a opinião pública e o consumidor”. (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2004, on-line).

Decorre dessa questão, com grande importância, a necessidade de aplicação das normas, diretrizes, certificações e regulamentações globais, que estabelecem parâmetros para a responsabilidade social, definindo os critérios pelos quais as organizações podem ser classificadas como socialmente responsáveis.

O atendimento aos requisitos das normas não significa responsabilidade

²⁶ O UniEthos - Educação para a Responsabilidade Social e o Desenvolvimento Sustentável é uma instituição sem fins lucrativos voltada à pesquisa, produção de conhecimento, instrumentalização e capacitação para o meio empresarial e acadêmico nos temas da responsabilidade social empresarial e desenvolvimento sustentável. Sua atuação abrange desde pesquisas metodológicas e soluções educacionais customizadas até a elaboração conteúdos destinados a empresários, gestores e futuros gestores de negócios comprometidos com a responsabilidade social empresarial, bem como a professores universitários, estudantes, consultores, gestores públicos e dirigentes de organizações da sociedade interessados na gestão para a sustentabilidade (UNIETHOS, 2007, on-line).

social, mas a existência de um sistema de gestão socialmente responsável. A gestão é necessária porque as avaliações provenientes da aplicação das normas podem não ser suficientes, por si só, para proporcionar às organizações a garantia de que seu desempenho continuará a atender aos requisitos legais e aos de sua própria política. Para que sejam eficazes, os procedimentos precisam estar incorporados a um sistema de gestão que integre todo o organismo com suas partes. As normas e regulamentações podem ser aplicadas a empresas de diversos tamanhos e tipos, isoladamente e em conjunto, e estabelecem objetivos preferencialmente quantificáveis para a política empresarial de responsabilidade social.

Tem havido uma preocupação crescente sobre a dificuldade de se avaliar e assegurar a qualidade dessas práticas. [...]. As organizações adotantes estão cada vez mais questionando sua utilidade em fortalecer sua capacidade de medir, gerenciar e melhorar o desempenho e de efetivamente demonstrar esse desempenho. Preocupações estão também surgindo quanto à competência e objetividade daqueles que oferecem serviços nesta área. [...] Normas especializadas tais como a GRI e a SA8000 têm ajudado a criar “ilhas de clareza” em áreas chaves. (UNIETHOS, 2006, p. 14, destaques do autor).

Para efetuar a avaliação de uma situação baseados nos conceitos e princípios de sustentabilidade são utilizados indicadores, partes de dados qualitativos ou quantitativos que fornecem informação sobre o desempenho da organização, permitindo medir fenômenos entre si, usados para verificação, observação, demonstração e avaliação de determinados aspectos da realidade. Um dos principais problemas dos indicadores consiste em estar sujeito a questionamentos, pois adotam técnicas de ponderação que são influenciadas por aspectos da realidade, opções políticas e distintas visões de estrutura e de conjuntura. Deste modo, mesmo quem define o indicador influencia na escolha.

Cada diretriz aponta para diferentes aspectos da responsabilidade social. A *Social Accountability 8000* (SA 8000) constitui padrão global de certificação que tem como função garantir os direitos básicos dos trabalhadores. A *Global Reporting Initiative* (GRI) configura forma de prestação de contas à sociedade. O Balanço Social apresenta-se como instrumento que visa dar maior transparência às atividades empresariais, ampliando o diálogo de uma organização com a sociedade, a fim de prestar contas dos impactos de sua atuação nas áreas social e ambiental. A Norma Internacional de Responsabilidade Social 26000 refere-se a um conjunto de diretrizes que aborda o que outras normas internacionalmente conhecidas tratam com maior profundidade.

Pelas relações estabelecidas com o tema da presente pesquisa, a

*AccountAbility*²⁷ 1000 (AA 1000), o Pacto Global (*Global Compact*) e os Indicadores Ethos são normas e diretrizes que serão melhor detalhadas a seguir. No entanto, em decorrência da sua amplitude e não havendo a necessidade de esgotar a explicação a seu respeito, serão tratadas até o ponto em que se relacionam com a moradia popular.

3.2.1 A AccountAbility 1000

A AA 1000 (*AccountAbility 1000*) foi lançada em 1.999 pelo *Institute of Social and Ethical Accountability* (ISEA), da Inglaterra, para ser um padrão internacional de gestão da responsabilidade corporativa, com foco na contabilidade, auditoria e relato social e ético²⁸.

Pela AA 1000, a organização utiliza sua liderança para possibilitar e ampliar o diálogo com os *stakeholders* - funcionários, clientes, fornecedores, comunidades, governo, representantes do meio ambiente, acionistas, entre outros – partindo da premissa que o envolvimento destes nas atividades da organização é o que legitima a empresa como socialmente responsável (ACCOUNTABILITY, 2006, on-line).

A inclusão dos *stakeholders*, ou partes interessadas, pode ser conduzida de variadas maneiras, entre as quais, a participação formal de seus representantes no comitê diretor responsável pelo processo e na auditoria.

Ao descobrir e responder às aspirações das partes interessadas em relação à organização, esta inicia o processo de engajamento dos *stakeholders*, central na AA1000. Com o engajamento, os *stakeholders* tornam-se melhor posicionados para articular suas opiniões, e a organização obtém informações nas quais baseará suas decisões. Entre os métodos de engajamento utilizados, se destacam entrevistas individuais e em grupo, grupos foco, workshops e seminários, reuniões públicas e aplicação de questionários.

Obter o engajamento em nível expressivo requer que a liderança da organização tome decisões baseadas em um entendimento exato e pleno das aspirações e necessidades das partes interessadas. Para isso, a norma recomenda que os *stakeholders*

²⁷ A *AccountAbility* 1000 é uma das ferramentas de gestão da responsabilidade social. *Accountability* significa percepção e melhoria da responsabilidade e prestação de contas das organizações em relação aos seus públicos interessados. (UNIETHOS, 2006, p. 5).

²⁸ Contabilidade, auditoria e relato social e ético consiste em um termo genérico para a variedade de metodologias de medir, avaliar e comunicar o desempenho social e ético.

devem expressar suas visões sem restrição e medo de penalidade e punição. Aos *stakeholders*, o processo da AA 1000 inclui a consideração das partes ‘sem voz ativa’, incluindo as gerações futuras e o meio ambiente.

O engajamento dos *stakeholders* inclui a própria organização que, nos encontros, subsidia a todos com as informações que julga necessárias e com aquelas demandadas pelos grupos, promovendo debates sobre temas variados, apurando as necessidades e aspirações do grupo e obtendo sua percepção sobre a organização e sua atuação.

Como a norma vincula as questões sociais e éticas à gestão estratégica e a operações empresariais, a organização identifica, pelo engajamento, seus indicadores sociais e éticos. A escolha de indicadores reflete uma metodologia tríplice que cobre seus valores, os valores de suas partes interessadas e valores mais amplos da sociedade. A partir daí, as partes interessadas são engajadas, com a organização, na concepção dos métodos que permitam a estas expressar exata e plenamente suas aspirações e necessidades.

A AA 1000 se baseia no tripé de transparência, no sentido de fornecer informações àqueles que têm um interesse legítimo; de pró-atividade, que diz respeito à responsabilidade da organização pelos seus atos e omissões, incluindo-se os processos de tomada de decisão e os resultados destas; e de conformidade, que representa a obrigação de estar em conformidade com os padrões.

Com base nas informações coletadas, a organização avalia seu desempenho em relação aos objetivos e metas previamente definidos, podendo desenvolvê-los ou revisá-los para o futuro, com foco na melhoria do desempenho.

O relato do desempenho social e ético pode ser uma comunicação escrita ou verbal. A acessibilidade do relato implica que cada grupo de partes interessadas possa acessar barata e facilmente o material de comunicação e relaciona-se à premissa de garantir comunicação apropriada e efetiva para as partes interessadas da organização. O relato, claro e minimizando parcialidade, explica o processo e demonstra como o desempenho da organização relaciona-se com seus valores, objetivos e metas.

O relato social e ético deixa claro onde questões e indicadores estão fora do poder de influência da organização, ou onde a organização está operando em parceria para afetar os indicadores, podendo incluir comentários de partes interessadas. Onde possível, integra informação sobre o desempenho social e ético com dados do desempenho ambiental e financeiro, propiciando melhor entendimento de questões particulares ou processos de tomada de decisão da organização.

Os relatos também formam parte do processo de engajamento inclusivo com partes interessadas. A organização compromete-se com as partes interessadas a incluir o retorno recebido destes futuros dos relatos, e em tratar os temas comentados em ciclos futuros do processo.

O auditor, externo, independente e apontado desde o início do processo, pode observar o planejamento do processo de contabilidade, auditoria, relato e sua execução. A auditoria promove a credibilidade, base do engajamento efetivo com partes interessadas. O resultado da auditoria, como o relato, é público.

O padrão AA 1000 pode ser utilizado tanto como referência para confirmar a qualidade dos padrões de responsabilidade social, quanto como sistema e processo independente e único para gerenciar e comunicar a *accountability* e o desempenho social e ético das empresas. Por ser utilizado tanto em empresas quanto em processos específicos, sua aplicação apenas no setor de moradia popular da CEF se justifica. Além disso, o diálogo que caracteriza a AA 1000 revela-se de importância crucial para a responsabilidade social na moradia popular, marcada por uma complexa teia de relações estabelecidas entre beneficiários, fornecedores e parceiros.

O engajamento significativo de partes interessadas não apenas antecipa e gerencia conflitos, como melhora o processo de tomada de decisão, construindo consenso entre diversas visões, criando identificação de partes interessadas com os resultados das atividades da organização e gerando confiança na organização. Como isso se relaciona com a responsabilidade social na moradia popular, conforme itens 3.3 e 4.3.

3.2.2 O Pacto Global

O Pacto Global resultou de convite efetuado ao setor privado pelo Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, no Fórum Econômico Mundial ocorrido em 31 de janeiro de 1999. Em cenário de crescente preocupação sobre os efeitos da globalização, o Secretário-Geral convocou lideranças empresariais a se unirem em iniciativa internacional que aproximaria as empresas das agências originárias das Nações Unidas²⁹ para a promoção de ações e parcerias na busca de uma economia global mais sustentável e inclusiva.

²⁹ Constituem-se em agências originárias das Nações Unidas organizações do trabalho, organizações não governamentais e outros atores da sociedade civil.

[...] enquanto a cidadania empresarial - também denominada de “responsabilidade empresarial”, “desenvolvimento sustentável” e “resultado triplo”, entre outros termos – estava emergindo como uma tendência no mundo dos negócios, não existia estrutura internacional para assistir as empresas no desenvolvimento e na promoção da gestão global com base em valores. Mediante a consolidação do Global Compact em princípios aceitos internacionalmente, os participantes poderiam se sentir seguros de que suas ações estariam sendo guiadas por valores universalmente sustentados e endossados. (PACTO GLOBAL, 2006a, on-line, p. 4, destaque do autor).

A idéia da criação do Pacto Global considera a atuação das empresas como protagonistas fundamentais do desenvolvimento social das nações, devendo agir com responsabilidade na sociedade com a qual interagem. Envolvendo-se nesse compromisso, contribuem para criar sociedade mais justa e compreendem as oportunidades existentes em contexto social complexo e dinâmico (PACTO GLOBAL, 2006a, on-line).

O Pacto Global solicita que seus dez princípios sejam integrados às principais operações das empresas, e que estas adotem projetos e atividades empresariais que favoreçam e ampliem os princípios e objetivos das Nações Unidas. Os princípios do Pacto Global (PACTO GLOBAL, 2006b, on-line, grifo nosso) são:

Princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos

1. Respeitar e proteger os direitos humanos;
2. Impedir violações de direitos humanos;

Princípios de Direitos do Trabalho (declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre os Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho)

3. Apoiar a liberdade de associação no trabalho;
4. Abolir o trabalho forçado;
5. Abolir o trabalho infantil;
6. Eliminar a discriminação no ambiente de trabalho;

Princípios de Proteção Ambiental (Princípios da Rio 92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento)

7. Apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais;
8. Promover a responsabilidade ambiental;
9. Encorajar tecnologias que não agredem o meio ambiente.

Princípio contra a Corrupção

10. Combater a corrupção em todas as suas formas inclusive extorsão e propina.

Os princípios 1 e 2 do Pacto Global baseiam-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos que, no artigo 25, se refere ao direito à habitação:

Artigo 25 - I) Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (DECLARAÇÃO..., on-line).

Dessa forma, representa o pacto das empresas em busca, entre outras, de melhores condições de moradia. O tema da moradia também é destacado nos Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, que são encorajados nas empresas que aderem ao Pacto Global. Constituem-se em conjunto de macro-objetivos a serem atingidos pelos países até o ano de 2.015, com desdobramentos de cada item em objetivos específicos, entre os quais alcançar melhoria significativa na vida de pelo menos 100 milhões de moradores de favelas até o ano de 2.020.

Como forma de propor soluções para que os Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio sejam alcançados até 2.015 (PNUD, on-line), no ano de 2.002 a ONU constituiu projeto com a finalidade de desenvolver plano de ação para que o mundo reverta o quadro de pobreza, fome e doenças que afetam milhões de pessoas. Em janeiro de 2.005, o documento denominado “Um Plano Global para Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” destacou como itens para os quais são necessárias forças-tarefa a fome, educação, igualdade de gênero, saúde infantil e materna, água, ciência, tecnologia e informação, Aids, malária, tuberculose, meio ambiente, comércio, e moradores de assentamentos precários.

Segundo o relatório, 900 milhões de pessoas vivem em favelas e áreas de risco em todo o mundo, com previsão de que esse número chegue a 1,5 bilhão em 2.020. A maioria dessas pessoas residirá em regiões em desenvolvimento que carecem de direitos básicos, como voz política, moradia decente, esgoto, acesso à água, escolas, cuidados médicos, assim como transporte confiável e seguro. Desta forma, o Pacto Global explicita sua preocupação com a moradia popular.

3.2.3 Os Indicadores Ethos de Responsabilidade Social

Outra ferramenta de gestão da responsabilidade social são os Indicadores Ethos de Responsabilidade Social³⁰, diretriz brasileira utilizada por grande parte das empresas do país que se dispõem a adotar posturas socialmente responsáveis. Os Indicadores Ethos apontam sete dimensões da responsabilidade social, a cada qual correspondem indicadores estruturados com base em normas e diretrizes globalmente utilizadas. Assim, estão contidas nos Indicadores Ethos as diretrizes da SA8000, AA1000, Balanço Social e do Pacto Global.

A moradia está contida nos Indicadores Ethos por meio dos itens que dizem respeito aos princípios 1 e 2 do Pacto Global que, como já relatado, fazem referência ao direito à moradia prevista na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Visando atender as especificidades de diversos setores empresariais, entre os quais o da construção civil, os Indicadores Ethos desenvolveram indicadores setoriais. Estes, embora relacionados à moradia, não abrangem a questão de forma sistêmica, pois apontam aspectos relevantes apenas quanto aos aspectos técnicos da construção civil.

No item 3.3 os indicadores do Instituto Ethos adotados pela CEF foram relacionados, facilitando a compreensão da diretriz.

3.3 A responsabilidade social na moradia popular – limites e possibilidades do PAR

Com projeto que aborda a questão da moradia entre camponeses gaúchos e outro que trata da revitalização de centros urbanos, a CEF ganhou no ano de 2003 o 2º Prêmio Marketing Best de Responsabilidade Social (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2003, on-line). No ano seguinte, recebeu o 3º Prêmio Marketing Best de Responsabilidade Social com projetos de inclusão de brasileiros no sistema bancário e de apoio ao artesanato brasileiro (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2004b, on-line). A premiação se refere a um reconhecimento às empresas, institutos e fundações que tenham desenvolvido ações sociais tanto para o público interno como para as comunidades com as quais se relacionam. O

³⁰ As dimensões dos Indicadores Ethos de Responsabilidade Social são valores e transparência, público interno, meio ambiente, fornecedores, consumidores, comunidade, além de governo e sociedade. (UNIETHOS, 2006, on-line)

prêmio de 2.004, divulgado à imprensa pela CEF, reflete o equívoco, corrente na sociedade, de relacionar responsabilidade social com ações sociais ou filantropia. De modo geral, pode ser observado que a imprensa brasileira e os organismos que concedem prêmios às empresas não atentam para a conceituação teórica e normas internacionais sobre o tema.

A CEF foi premiada como empresa socialmente responsável antes de iniciar formalmente ações que visavam à responsabilidade social corporativa, o que se deu quando a instituição aderiu, em dezembro de 2.003, ao Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU). Naquele ano, adotou a prática de publicar seu Balanço Social, como forma de prestar contas e demonstrar a evolução dos projetos voltados para a sustentabilidade empresarial. Em 2.004, filiou-se ao Instituto Ethos de Responsabilidade Social, entidade que representa o Pacto Global no Brasil e organiza o movimento empresarial brasileiro para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Internamente, a responsabilidade social foi regulamentada por Resolução do Conselho Diretor de 26 de maio de 2.004 e por Resolução do Conselho Diretor datada de 26 de setembro de 2.006³¹.

Pela primeira resolução, o Conselho Diretor da CEF aprovou a implantação do Projeto Corporativo de Responsabilidade Social, composto de um plano mínimo de ação imediata, reconhecimento das práticas existentes e incorporação das práticas corporativas de responsabilidade social ao modelo de gestão da instituição. O mesmo documento determinou que fosse enfatizada a questão ambiental e o cumprimento das normas laborais, com a incorporação dos princípios do Pacto Global nas políticas de contratação dos fornecedores.

A responsabilidade social, gerida pela Gerência Nacional de Planejamento Empresarial, vincula-se à Superintendência Nacional de Desenvolvimento e Estratégias Empresariais, área responsável pelas atividades relacionadas à estruturação das ações do Projeto de Responsabilidade Social, avaliação de seus impactos, disseminação dos conceitos, suporte metodológico e ferramental, além de acompanhamento dos planos de ação.

A segunda resolução aprovou o Comitê de Responsabilidade Social Empresarial, criado em novembro de 2.006 como órgão autônomo de caráter propositivo e consultivo, visando assegurar a articulação entre as áreas no processo de desenvolvimento, implantação, avaliação e acompanhamento do projeto. Coordenado pelo Presidente da CEF, tem como membros titulares o Gerente Nacional de Planejamento Empresarial, o Gerente

³¹ As Resoluções do Conselho Diretor da CEF bem como as normas do Comitê de Responsabilidade Social da instituição foram consultados pela pesquisadora, na qualidade de empregada da instituição. Por tratar-se de documentos interno, foi autorizada expressamente a citação do conteúdo, porém não a reprodução de trechos.

Operacional da célula de Responsabilidade Social Empresarial, e representantes da Superintendência Nacional de Marketing e Relações Institucionais, do Comitê de Política Ambiental, Comitê do Voluntariado, Comitê do Programa Fome Zero CAIXA, além do Ouvidor da instituição.

Ao Comitê de Responsabilidade Social compete propor políticas de conformidade, patrocinar e realizar ações sociais em consonância com os Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, articular as diversas unidades e comitês no projeto, e deliberar as propostas apresentadas pelas comissões temáticas. As comissões temáticas atuam nos segmentos de Pró Equidade de Gênero, Pessoas com Deficiência, Crédito e Risco, Relacionamento com Fornecedores, Comunicação, Marketing e Patrocínio.

A criação do Comitê reflete uma etapa em direção à visão de futuro que a CEF divulga à sociedade, onde explicita sua meta de se tornar socialmente responsável:

A CAIXA será referência mundial como banco público integrado, rentável, **socialmente responsável**, eficiente, ágil e com permanente capacidade de renovação. Manterá a liderança na implementação de políticas públicas e será parceira estratégica dos governos estaduais e municipais; consolidará sua posição como o banco da maioria da população brasileira, com relevante presença no segmento de pessoa jurídica e excelente relacionamento com seus clientes; será detentora de alta tecnologia da informação em todos os canais de atendimento e se destacará na gestão de pessoas, reconhecidas em seu mérito, capacitadas e com desenvolvido espírito público; manterá relacionamentos sólidos, coesos e inovadores com parceiros competentes e de forte compromisso social. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2005a, on-line, grifo nosso).

Ao se filiar ao Instituto Ethos, a CEF elaborou seu código de ética e passou a balizar sua responsabilidade social pelos Indicadores Ethos que, com pequenas adaptações em relação aos originais tornaram-se, na CEF, os relacionados no Quadro 6:

DIMENSÕES DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL ADOTADAS PELA CEF
VALORES, TRANSPARÊNCIA E GOVERNANÇA.
Auto-regulação da conduta
Compromissos éticos (1)
Enraizamento na cultura organizacional (1)
Governança corporativa (1)
Relações transparentes com a sociedade
Diálogo com as partes interessadas (1)
Relações com a concorrência (1)
Balanco social (1)
PÚBLICO INTERNO
Diálogo e participação
Compromissos éticos
Respeito ao indivíduo
Compromisso com o futuro das crianças
Trabalho decente
Política de remuneração, benefícios e carreira (1)
Cuidados com saúde, segurança e condições de trabalho (1)
Compromisso com o desenvolvimento profissional e a empregabilidade (1)
Comportamento frente a demissões (1)
Preparação para a aposentadoria (1)
MEIO AMBIENTE
Responsabilidade Frente às Gerações Futuras
Comprometimento da empresa com a melhoria da qualidade ambiental
Educação e conscientização ambiental
Gerenciamento do Impacto Ambiental
Compromisso com o futuro dos crianças
Minimização de entradas e saídas de materiais
FORNECEDORES
Seleção, Avaliação e Parceria com Fornecedores
Critérios de seleção e avaliação de fornecedores (1)
Trabalho infantil na cadeia produtiva
Trabalho forçado (ou análogo ao escravo) na cadeia produtiva
Relações com trabalhadores terceirizados (1)
Apoio ao desenvolvimento de fornecedores (1)
CONSUMIDORES E CLIENTES
Seleção, Avaliação e Parceria com Fornecedores
Política de comunicação empresarial (1)
Excelência do atendimento
Conhecimento e gerenciamento dos danos potenciais dos produtos e serviços

DIMENSÕES DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL ADOTADAS PELA CEF
COMUNIDADE
Relações com a comunidade local
Gerenciamento do impacto da empresa na comunidade do entorno (1)
Relações com organizações locais (1)
Ação social
Financiamento da ação social (1)
Envolvimento da empresa com a ação social (1)
GOVERNO E SOCIEDADE
Transparência política
Contribuições para campanhas políticas
Construção da cidadania pelas empresas
Práticas anticorrupção e propina
Liderança social
Liderança e influência social (1)
Participação em projetos sociais governamentais (1)
* Indicadores baseados nos princípios 1 e 2 do Pacto Global, relativos aos Direitos Humanos.

Quadro 6 - Dimensões da responsabilidade social adotadas pela CEF.

Fonte de dados básicos: Instituto Ethos e Agenda 2.007 da Caixa Econômica Federal

Embora as ações da CEF visando à responsabilidade social possam afetar a habitação popular, nos documentos sobre o tema disponíveis no site da instituição, entre os quais se destacam os Balanços Sociais e a Comunicação de Progresso 2.006 (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2006a, on-line), a CEF não evidencia política de responsabilidade social específica para a moradia popular.

Refletir sobre os limites e as possibilidades da responsabilidade social no PAR conduz à análise das dimensões econômica, ambiental e social que compõem o tripé do desenvolvimento sustentável.

Para a CEF, a sustentabilidade da dimensão econômica decorre do retorno dos recursos aplicados no empreendimento. Para os arrendatários, significa não precisar investir recursos financeiros para adequação à nova moradia, assim como prestações em valores que possam ser pagos sem comprometer a renda. Para a consecução desses objetivos, resultam essenciais os esforços visando à redução do valor do imóvel e, conseqüentemente, das taxas de arrendamento, o que pode se dar com maior envolvimento do poder público local na doação de áreas, redução de impostos e taxas, fornecimento de infra-estrutura e de serviços. Do mesmo modo, a redução de tributos federais resultaria em menor custo para os arrendatários. Também podem ser empreendidas gestões da CEF, Prefeituras e Estados junto

ao Ministério das Cidades visando a flexibilização dos limites e regras atuais, como as que restringem ampliações e reformas, não permitem quitação antecipada e pagamento de entrada no imóvel. A impossibilidade de uso do FGTS e recursos próprios do arrendatário para quitação do arrendamento ou para entrada no imóvel podem ser revistas, o que resultaria em menor prazo para pagamento ou menor taxa do arrendamento.

Por outro lado, providências diversas que visem à redução do comprometimento de renda do arrendatário representam soluções importantes, como a implementação do sistema de energia solar para aquecimento dos chuveiros, a construção de empreendimentos de casas, evitando despesas com taxas condominiais, e muradas, dispensando gastos adicionais.

A dimensão ambiental se refere aos ambientes externo e interno das moradias. No que tange à sustentabilidade do ambiente externo, o projeto do empreendimento foi submetido à aprovação dos órgãos ambientais, que se manifestaram a respeito da área verde necessária e dos impactos decorrentes da implantação do projeto. A sustentabilidade do ambiente interno se traduz no fornecimento de unidades residenciais com condições de habitabilidade. A moradia popular implementada pelo Estado, inclusive o PAR, atende à legislação brasileira quanto aos itens citados, sem o cumprimento da qual não há liberação da obra para moradia.

A responsabilidade social, no entanto, deve extrapolar o atendimento às normas e padrões técnicos e legais estabelecidos, requerendo preocupação adicional das organizações envolvidas na ação. Desse modo, privilegiar fornecedores da comunidade local, reduzindo o consumo de combustível para entrega dos materiais de construção e fomentando a pequena economia, constitui-se em possibilidade com vistas à responsabilidade social. Do mesmo modo, a implementação de sistema de captação de água de chuva, aeradores nas torneiras, tijolos e blocos produzidos a partir da reciclagem de materiais, uso reduzido de madeira e outras iniciativas que tenham, por finalidade, o consumo racional de recursos naturais, configuram-se atitudes responsáveis. O vaso sanitário com descarga econômica, adotado no PAR, sinaliza preocupação nesse sentido.

Embora o PAR permita construções com as características citadas, como a maioria dos itens necessários para a implementação de medidas visando à sustentabilidade ambiental resultam em aumento no custo dos empreendimentos, a sustentabilidade ambiental se torna intrinsecamente relacionada à sustentabilidade econômica dos empreendimentos.

Outro aspecto onde se evidencia a inter-relação entre as dimensões econômica e ambiental reside na opção do Estado em prover habitação com a construção de

novos empreendimentos em detrimento da reforma de imóveis usados. Se a argumentação residir no fato de que construir resulta em imóveis mais baratos, cabe ressaltar que a construção de moradias exerce pressão sobre as infra-estruturas de saneamento ambiental e, muitas vezes, com a adoção de soluções ambientalmente condenáveis. Nesse caso, o questionamento recai sobre qual o correlato do adjetivo barato nos aspectos ambientais e sociais. Solução de menor custo do ponto de vista econômico mantém-se barata se a ela se somarem os custos sociais e ambientais? Qual o custo social de milhares de pessoas morando mal e, por isso, com problemas de saúde decorrentes da falta de habitabilidade?

Como demonstrado no capítulo 1, tendo em vista a grande quantidade no Brasil de imóveis vazios e prontos, a reforma de imóveis visando ao arrendamento pode ser uma solução rápida para o déficit habitacional. O PAR tem sido utilizado pelo governo somente na modalidade de empreendimento, mas o Plano Nacional de Habitação prevê sua implementação na modalidade individual, que consiste na possibilidade de arrendamento de imóvel individual desvinculado de empreendimentos. Isto significa que famílias dentro da faixa de renda atendida pelo PAR poderiam escolher um imóvel usado e solicitar seu arrendamento pela CEF, que o adquiriria e o arrendaria ao interessado, com preço menor do que o de financiamento. Ainda no aguardo de vontade política para fazer acontecer, esta possibilidade de configura em modelo muito interessante porque incrementa a não construção, o que tem impactos ambientais positivos.

Além dos aspectos já citados, para a sustentabilidade na dimensão da ambiental são salutares as ações de educação e conscientização ambiental sobre temas como separação do lixo, consumo consciente da água, impermeabilização de quintais e jardins, respeito às áreas verdes, entre outras possibilidades do gênero. No PAR, essas ações ficam a cargo da empresa que realiza o Trabalho Técnico Social, assim como aquelas direcionadas a garantir a sustentabilidade na dimensão social.

A atuação do TTS direcionada à construção da sustentabilidade econômica e social do programa permite que se estabeleça relação com a responsabilidade social. Na dimensão social da sustentabilidade, destaca-se a fixação e integração entre os arrendatários do empreendimento, o que requer a disponibilização de serviços e equipamentos e serviços públicos, muitos dos quais, embora façam parte da análise do empreendimento, não atendem os arrendatários em suas reais necessidades. Como exemplo, cita-se o problema de transporte existente no Residencial Leo Gomes de Moraes, detalhado no capítulo 4, que cria dificuldades para acesso aos serviços citados.

Entre as vertentes que podem ser questionadas quanto à sustentabilidade social dos empreendimentos, destaca-se a forma de seleção dos arrendatários, que se dá, prioritariamente, com base na renda familiar, reproduzindo a pobreza. Um modo de seleção que viabilize equidade de oportunidades requer sistema que inclua, na seleção, entrevistas com assistentes sociais e visitas às famílias pretendentes, a fim de priorizar as mais carentes de solução de moradia. A seleção das famílias pode incluir, com base em critérios técnicos, mecanismos visando equidade de gênero e raça. Exemplo dessa situação situa-se na constatação apresentada no capítulo 1 de que parte substancial do déficit habitacional compõe-se por mulheres solteiras ou descasadas. A criação de critérios no programa que priorizassem esse público representaria forma de enfrentamento qualificado do déficit habitacional, ainda que a renda familiar delas se situe abaixo do estabelecido pelo programa.

A integração do empreendimento com seu entorno se constitui em outro aspecto da dimensão social, pois todo empreendimento representa nova variável impactando na comunidade. Sem administração correta dos impactos, a convivência harmoniosa entre os moradores pode ser comprometida, a exemplo da situação observada no Residencial Leo Gomes de Moraes, quando o Núcleo de Assistência ao Menor e ao Adolescente, situado no bairro vizinho, foi transferido para o empreendimento. Trata-se de situação na qual o diálogo com membros das duas comunidades representa ação que pode ser entendida como socialmente responsável.

As ações sociais são possibilidades de atuação socialmente responsáveis pouco exploradas nos empreendimentos de moradia popular. Da mesma forma como é prevista a disponibilização de serviços públicos relacionados à saúde, transporte e educação, o empreendimento pode ser inserido no roteiro de programação cultural, social e esportiva do município, de entidades sociais como o Serviço Social do Comércio e de entidades não-governamentais ligadas a estas áreas. A participação dos fornecedores e da CEF, por meio de seu departamento de marketing cultural e esportivo, podem incrementar a programação de atividades do novo bairro sem que necessariamente seja dispendido recurso financeiro.

Outra abordagem que pode ser veiculada se refere às restrições cadastrais que impedem a tomada de crédito, constituindo-se em um dos principais obstáculos para acesso ao arrendamento. O limite que o fato representa chama para a discussão sobre ações visando tornar limpos os cadastros dos pretensos arrendatários e mutuários, seja pelo perdão da dívida, seja pela tolerância de pequeno limite de restrições ou pela adoção de outros mecanismos discutidos com as organizações envolvidas na questão.

A reflexão sobre a responsabilidade social na moradia desvela a complexidade do tema que, além de afetar os envolvidos por cerca de 15 anos, implicando em mudanças estruturais em suas vidas, é permeado pela interdisciplinaridade e envolve interesses econômicos de diferentes fornecedores e parceiros, interesses públicos e político-partidários em diversos níveis, além de interesses sociais.

3.3.1 Responsabilidade social, trabalho social e a AccountAbility 1000

Devido à quantidade de atores envolvidos no processo e, naturalmente, à necessidade de estabelecimento de dinâmicas de conversação que propiciem compreensão e cumprimento das regras, direitos e deveres do PAR, o trabalho social desenvolvido no programa, direcionado à construção de sua sustentabilidade econômica e social, permite que seja estabelecida sua relação com a responsabilidade social. Pelo mesmo motivo, a análise específica do item Diálogo com as partes interessadas, um dos indicadores Ethos, configura substrato para a responsabilidade social na moradia, no entendimento da pesquisadora.

Na dinâmica proposta pela norma na qual se inspira este indicador, a AccountAbility 1000 (AA 1000), comitês formados por representantes dos *stakeholders* se reúnem periodicamente com a empresa, sendo consultados a respeito de suas ações. Nesses encontros, busca-se a efetivação do diálogo, o que ocorre quando a fala de um ator é levada em consideração e compreendida pelo outro, permitindo argumentações conjuntas. Não havendo o *feed-back*, retorno da mensagem recebida, dá-se apenas informação, não sendo estabelecida a comunicação e, conseqüentemente, não sendo registrado indício de responsabilidade social. Como a comunicação consiste em um dos pilares do relacionamento, havendo comunicação de boa qualidade entre as partes interessadas, e engajamento destas, a responsabilidade social naturalmente se coloca.

Para adoção deste modelo de diálogo com os *stakeholders* pode ser aproveitada a estrutura das reuniões do trabalho social do qual, aliás, emerge a diretriz de construção de protagonismo social dos arrendatários. Tanto o trabalho de construção do protagonismo preconizado no TTS quanto o de engajamento dos *stakeholders* para consecução de ações visando ao desenvolvimento sustentável, do AA 1000, não podem se dar sem instrumentos de relacionamento e comunicação, o que ressalta a necessidade de reforço ao diálogo.

A manutenção de diálogo de boa qualidade com as partes interessadas permite que as atividades voltadas ao tripé da sustentabilidade se dêem de forma integrada. O diálogo possibilita que sejam percebidos os pontos fortes e fracos do empreendimento e do programa, estabelecidas formas de tratamento dos problemas, ouvidas as sugestões e as críticas, e gerado o comprometimento e envolvimento necessários à construção da cidadania.

O relacionamento se efetiva com disponibilidade de diálogo, onde a tarefa de escutar a outra parte tem importância sublinhada. Escutar a outra parte de fato, sem usar o tempo da escuta para pensar na resposta que será dada ao que é dito, requer decisão e empenho. Rubem Alves (1999, p.65) argumenta que a incapacidade de ouvir é a manifestação mais sutil e constante da arrogância e vaidade, porque quem não ouve se considera melhor.

A necessidade de ampliação e aprofundamento do Diálogo com as partes interessadas foi reforçado na análise do Relatório de Diagnóstico Indicadores Ethos de Responsabilidade Social Empresarial³² referente ao ano de 2.006, resultado de auto-avaliação da CEF. O tema ficou com uma das pontuações mais baixas entre os indicadores avaliados, obtendo 2,55 pontos, abaixo da média do grupo de *benchmark*³³, com 9,37 pontos.

O relatório também destacou a importância dos fornecedores para as instituições que buscam atuar com responsabilidade social, visto que esses prestam serviços em nome delas. A questão dos fornecedores foi identificado no referido Relatório, onde o desempenho no tema Relação com Fornecedores foi de apenas 2,95 pontos. O Relatório destaca que não foi identificado, na CEF, política de seleção e apoio de fornecedores voltada à promoção do desenvolvimento sustentável. A respeito do relacionamento mantido com eles, observa que o tamanho, a capilaridade, a influência e a condição de empresa pública propiciam à CEF posição peculiar e de destaque no país e, entretanto, essa relevância não se reflete em uso efetivo do potencial para atuar como indutora de comportamentos socialmente responsáveis, impulsionando um mercado de produtos e serviços sustentáveis. Neste sentido, o Relatório indica que uma política da CEF em relação a fornecedores e a compras sustentáveis consistiria em forma importante de ampliação de sua liderança e influência social.

O item 2.3 da presente pesquisa foi encerrado com o questionamento a respeito do tipo de comprometimento esperado de fornecedores que têm como objetivo o

³² O Relatório de Diagnóstico Indicadores Ethos de Responsabilidade Social Empresarial da CEF foi consultado pela pesquisadora, na qualidade de empregada da instituição. Por tratar-se de documento interno da instituição, foi autorizada a citação do conteúdo, porém não a reprodução de trechos.

³³ O grupo de *benchmark* é composto pelas empresas do banco de dados que obtiveram as dez primeiras colocações com base na performance geral.

lucro, e que ainda não foram sensibilizados para questões do desenvolvimento sustentável. Se a CEF espera comprometimento, devem ser revistos os critérios de seleção e avaliação de fornecedores na instituição, implementadas ações de treinamento e desenvolvimento destes, fortalecida a política de comunicação empresarial e ampliada a aplicação de medidas contra práticas de corrupção e propina. Configura-se igualmente importante na sensibilização dos fornecedores da moradia popular a excelência no atendimento ao público arrendatário, bem como suas relações com os trabalhadores terceirizados.

Uma das questões mais problemáticas em se tratando de sistemas de gestão e dos temas relativos à responsabilidade social consiste no envolvimento de fornecedores e terceiros. Assegurar qualidade nos limites das organizações e regularidade das relações de trabalho entre seus empregados não representa maiores desafios, mas estender tais padrões além dos muros das instituições apresenta maior complexidade. Além do que, há de ser questionada a pertinência em transferir ônus aos fornecedores e terceiros sem prepará-los e compensá-los.

Em resumo, se parte importante dos *stakeholders* constitui-se de fornecedores e parceiros da CEF, a avaliação baixa do relacionamento com estes evidencia a necessidade de ações específicas para este grupo e, conseqüentemente, de incremento no que tange ao diálogo e engajamento destes no processo da moradia popular.

É imprescindível para a adoção de medidas socialmente responsáveis na moradia popular a utilização do conhecimento da CEF em desenvolvimento urbano. A tradução dos saberes acumulados, decorrentes de diferentes práticas e culturas, pode propiciar o surgimento de pensamento a serviço da construção de sociedades melhores, com identificação de respostas criativas a problemas comuns.

A responsabilidade social nas moradias deve equilibrar os conceitos, princípios e as múltiplas dimensões da sustentabilidade. Apesar do grau de complexidade requerido na adoção de práticas socialmente responsáveis na moradia popular, na verdade, nada de novo é proposto. Com base no paradigma do desenvolvimento sustentável e levando-se em conta a interdisciplinaridade que a questão requer, o desafio reside em não reduzir o tema a um conjunto de disposições fragmentárias, mas em promover novos padrões para conciliar soluções já conhecidas.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

A base lógica da presente investigação seguiu o método indutivo, cujo objetivo consiste na “generalização probabilística de um caso particular. [...] A indução é um processo pelo qual, partindo de dados ou observações particulares constatadas, podemos chegar a proposições gerais. (RICHARDSON, 1999, p. 35). Os meios técnicos da investigação foram baseados no estudo sócio-histórico, considerando que a questão social da habitação popular na atualidade ganha sentido à luz do contexto histórico. Para compreensão da situação presente, a análise do percurso histórico dos acontecimentos torna-se essencial ao significado. Minayo (2004, p. 13) explica:

O objeto das Ciências Sociais é histórico. Isto significa que as sociedades humanas existem num determinado espaço cuja formação social e configuração são específicas. Vivem o presente marcado pelo passado e projetado para o futuro, num embate constante entre o que está dado e o que está sendo construído.

Para que o conhecimento seja considerado científico, é necessária a adoção de procedimentos, instrumentos técnicos que possibilitem sua verificação. Selecionado o método de estudo científico, a abordagem referendada foi a quanti-qualitativa. Minayo (2004, p.22) ressalta que “o conjunto de dados quantitativos e qualitativos [...] não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia”.

A abordagem apenas qualitativa, ao responder a significados particulares da questão em estudo, “aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas” (MINAYO, 2004, p.22). Segundo Cosac (1998, p. 48), a abordagem qualitativa é “capaz de melhor informar o campo das Ciências Sociais, especialmente o Serviço Social aplicado, de acordo com a linha de pesquisa do Programa de Pós- Graduação em Serviço Social, Unesp, Franca, Serviço Social: Trabalho e Sociedade”. No presente estudo, entretanto, devido à complexidade da investigação, a análise estatística das variáveis foi necessária na análise dos perfis dos arrendatários, complementando o desvendamento do objeto de estudo e se caracterizando como abordagem quanti-qualitativa.

As pesquisas sociais abrangem um universo tão grande que muitas vezes torna-se impossível investigar sua totalidade. Por esta razão, é fundamental delimitar o

conjunto de elementos que possui determinadas características. O universo da pesquisa surgiu naturalmente a partir do levantamento prévio dos dados referentes ao déficit habitacional brasileiro. Estes dados apontaram que 79% dos financiamentos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) eram destinados para famílias com renda familiar acima de cinco salários mínimos, embora 88,2% do déficit correspondesse a famílias com renda até cinco salários mínimos. Como ao objeto do estudo interessava o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o universo ficou delimitado nos empreendimentos do programa na cidade de Ribeirão Preto destinados a famílias com renda entre três e quatro salários mínimos.

Em setembro de 2.005, 164 cidades brasileiras possuíam empreendimentos do programa, sendo 47 cidades do estado de São Paulo. Considerando-se que seguem as regras do mesmo programa, qualquer empreendimento de qualquer cidade poderia adequar-se ao presente estudo. A cidade de Ribeirão Preto foi selecionada por possuir dois empreendimentos cuja entrega coincidiria com o período da operacionalização da pesquisa, a facilidade de realização da pesquisa na cidade de residência da pesquisadora, por possuir a maior cidade em população da macro-região administrativa que leva o seu nome e em função da região ter sua história ligada ao início da questão habitacional brasileira. Como visto no Capítulo 1, A política pública de habitação no âmbito do Governo Federal, a necessidade de mão-de-obra para trabalhar nas lavouras de café da região fez com que o Brasil recebesse milhares de imigrantes no final do século XIX e início do século XX, o que deu origem ao problema habitacional.

Na pesquisa social podem ser utilizados diversos tipos de amostragem, classificados em dois grandes grupos: amostragem probabilística e amostragem não-probabilística. O critério para a seleção dos empreendimentos foi de amostragem não probabilística que, segundo BARROS (1994, p. 41), “são compostas muitas vezes de forma acidental ou intencionalmente. Os elementos não são selecionados aleatoriamente” e, de acordo com Richardson (1999, p. 161):

Os elementos que formam a amostra relacionam-se intencionalmente de acordo com certas características estabelecidas no plano e nas hipóteses formuladas pelo pesquisador. Se o plano possuir características que definam a população, é necessário assegurar a presença do sujeito-tipo. Desse modo, a amostra intencional apresenta-se como representativa do universo. Entende-se por sujeitos –tipos aqueles que representem as características típicas de todos os integrantes a cada uma das partes da população.

A amostra do estudo correspondeu aos conjuntos residenciais de Ribeirão Preto destinados exclusivamente a famílias com renda entre três e quatro salários mínimos, concluídos ou em fase final de entrega de obras, a fim de que pudesse ser observado o Trabalho Técnico Social. Dois enquadravam-se nesta condição: Conjunto Residencial Leo Gomes de Moraes, com 186 casas, e a primeira fase do Conjunto Residencial Professor Antônio Palocci, com 500 casas. Localizados na malha que fica entre a Rodovia Anhanguera e o rio Pardo, tinham previsão de entrega para o 4º trimestre do ano de 2.005.

Considerando que no Conjunto Residencial Professor Antônio Palocci ainda seriam construídas mais 387 casas, o que ocorreria durante o processo da presente investigação, optou-se pela seleção do Conjunto Residencial Leo Gomes de Moraes, em função de seu término estar integralmente previsto para o final de 2.005.

Levando-se em conta as 186 casas do Conjunto Residencial Leo Gomes de Moraes, a amostragem correspondeu à seleção de uma casa por quadra formalmente constituída, ou seja, quadras que contenham casas voltadas para ao menos duas das ruas que as formam, conforme demonstra a Figura 2. Para localizar o lado das ruas das casas selecionadas, foram levadas em consideração as setas indicativas no plano de implantação, conforme indicado na mesma figura.

A seleção da amostra obedeceu aos seguintes critérios:

- casas situadas no centro das quadras;
- casas situadas nas ruas de número par (2, 6, 8, 12, 14);
- casas situadas do lado direito da rua, nos casos de só existir casas do lado esquerdo.

Figura 2 – Detalhe do plano de implantação do Residencial Leo Gomes de Moraes.
As quadras seleccionadas estão contornadas em vermelho e a amostra seleccionada, em azul.
Fonte: LIMA, [2002].

De acordo com os critérios selecionados, a amostra do universo fez o total de cinco casas.

A rua 2 passou a ser denominada de Samuel Faria Santos, sendo a casa situada no centro da quadra, ao lado direito da rua, a de número 68. A rua 6 passou a ser denominada de Angelina Ignacchitti Issa Halak, sendo a casa situada no centro da quadra, ao lado direito da rua, a de número 1.485. A rua 8 passou a ser denominada de Jornalista Eduardo Librandi, sendo a casa situada no centro da quadra, ao lado direito da rua, a de número 1.105. A rua 12 passou a ser denominada de Magda Regina Lellis Siansi, sendo a casa situada no centro da quadra, ao lado direito da rua, a de número 80. A rua 14 passou a ser denominada de Domingos Canesin, sendo a casa situada no centro da quadra, ao lado direito da rua, a de número 76.

A delimitação do universo e seleção da amostra não-probabilística intencional conduziu à identificação dos sujeitos da pesquisa. Os sujeitos da investigação correspondem a todos os envolvidos diretamente no processo de implementação do empreendimento:

- o sócio-proprietário responsável pela construtora que assinou o contrato do Residencial Leo Gomes de Moraes com a CEF;
- o sócio-proprietário responsável pela administradora que assinou o contrato do Residencial Leo Gomes de Moraes com a CEF;
- o sócio-proprietário responsável pela empresa de trabalho técnico social que assinou o contrato do Residencial Leo Gomes de Moraes com a CEF;
- o presidente da COHAB Ribeirão Preto, que assinou o contrato do Residencial Leo Gomes de Moraes com a CEF;
- o superintendente da CEF que atua na região de Ribeirão Preto.
- os arrendatários das cinco casas selecionadas como amostra do universo;
- o representante de rua eleito nas reuniões de trabalho técnico social, correspondente ao representante da maior rua em número de casas: a rua número 7, com 39 casas;

Através da metodologia apresentada, o objeto do presente estudo foi desvelado, considerando as limitações da pesquisadora e os propósitos de uma dissertação de mestrado ante a dinâmica do processo histórico e social, sem qualquer pretensão de esgotar os discursos sobre o assunto.

4.1 Processo de coleta de dados

O crescimento da população urbana no século XXI, decorrente em sua maioria do êxodo rural e do aumento de expectativa de vida, gera conseqüências a serem observadas pelos gestores públicos contemporâneos no que diz respeito ao saneamento básico, infra-estrutura e habitação. No Brasil de 1.980, 67,59% da população vivia nas cidades, índice que aumentou para 81,25% no ano de 2.000, segundo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (IBGE, 2007b, on-line).

O iminente risco de falta de recursos naturais e excesso de lixo conduzem à crise ambiental, uma das principais responsáveis pela mudança de paradigma das ciências. A pesquisa científica fornece subsídios e contribui para reflexões críticas sobre o crescimento urbano sustentável, a partir de reflexões sobre uma sociedade em que a interdependência desperta novas formas de relacionamento entre homem, espaço e tempo.

O interesse pelo objeto deste estudo surgiu pela observação da busca por responsabilidade social pela CEF, e da interligação do tema com o arrendamento de imóveis. A reflexão se deu no sentido de que, se um dos principais negócios da CEF consiste em construir moradias populares destinadas a famílias de baixa renda, torna-se importante conhecer se a atuação da instituição inclui esforços que podem ser entendidos como socialmente responsáveis na moradia popular, assim como compreender se tais ações geram impactos perceptíveis pelos beneficiários das demandas habitacionais.

A complexidade envolvida na questão de responsabilidade social na moradia popular foi revelada com a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, observação sistemática de reuniões do trabalho técnico social, observação assistemática junto aos moradores do residencial, bem como do cotidiano da Caixa Econômica Federal, especialmente tendo em vista o setor de desenvolvimento urbano, onde se dá a dinâmica das contratações e acompanhamento das obras em Ribeirão Preto e região.

O uso de diferentes técnicas para coleta do material de pesquisa teve como finalidade abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do objeto em estudo. Tal amplitude mostrou-se imperativa por se tratar de um tema que tem raízes históricas, significados culturais e vinculações com a macro-realidade social. Dado ao dinamismo exigido de uma pesquisa científica, o uso de diferentes técnicas possibilitou visão integrada do fato em estudo, com constante retro-alimentação das informações obtidas pela aplicação dos instrumentos utilizados, permitindo análise apurada do objeto.

A interdisciplinaridade requerida pelo tema revelou-se ponto central na análise, com consulta bibliográfica que transitou pelas áreas de Administração de Empresas, Arquitetura e Urbanismo, Ecologia, Economia, Engenharia, História, Políticas Públicas, Serviço Social e Sociologia.

A pesquisa documental incluiu análise de documentos de acesso público, como contratos do empreendimento selecionado para estudo, projetos, material cartográfico, fotografias e legislação sobre o programa, e de documentos internos da CEF, como o Relatório de Avaliação do Trabalho Técnico Social, manuais normativos relativos ao PAR, Trabalho Técnico Social (TTS) e Comitê de Responsabilidade Social, assim como Resoluções da Diretoria sobre Responsabilidade Social. Tais documentos, conforme manifestação expressa da instituição através de e-mail, puderam ter seu conteúdo citado, porém não transcrito na presente investigação. Foram, entretanto, de valor inestimável para a compreensão do objeto deste estudo.

O processo de coleta de dados para esta investigação forneceu um conjunto extenso de informações, resultando em experiência enriquecedora na medida em que os instrumentos adotados foram desvelando os questionamentos iniciais. Foram cinco reuniões do Trabalho Técnico Social das quais a pesquisadora participou, além de 11 entrevistas que subsidiaram a análise do discurso através das falas dos sujeitos. Outra ação por parte da própria autora do presente estudo foi registrar, em fotografias, as observações realizadas durante todo o percurso do processo de investigação, o que também proporcionou revelar as subjetividades, com sensibilidade, do raciocínio desenvolvido.

A abordagem dos sujeitos foi realizada através da técnica de entrevista com a aplicação de formulários semi-estruturados, que permitiu tanto conhecer o perfil como estabelecer diálogo com os sujeitos da investigação, sendo tratada no item 4.3.

Talvez se possa dizer que o ponto qualitativo desta abordagem está precisamente na produção de conhecimento através do método do diálogo. Busca-se um dado dialogado, muito diverso do dado empírico clássico. É um dado que aparece como produto do processo de discussão, um dado discutido, curtido, construído em consórcio. Discutível por definição e por isso científico. (DEMO, 1995, p. 244).

A aplicação dos formulários semi-estruturados teve por finalidade esclarecer dúvidas para compreensão do objeto de estudo. Nas entrevistas em que houve o prévio

consentimento dos sujeitos, foi utilizado gravador. As entrevistas foram realizadas de maneira presencial, possibilitando a utilização da observação sistemática, o esclarecimento de dúvidas através de diálogo e contato estreito com o entrevistado. Com os arrendatários, as entrevistas foram realizadas nas casas onde residiam, permitindo à pesquisadora conhecer o modo de morar de cada um.

O projeto do Residencial Leo Gomes de Moraes, amostra deste estudo, foi adquirido pronto pela CEF da empresa Said Empreendimentos Ltda. inclusive com aprovação da Prefeitura. Para executar o empreendimento, a instituição contratou uma construtora, uma administradora, uma empresa de trabalho social e firmou convênio com a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto.

A construtora contratada foi a Infratécnica Engenharia e Construções, sediada no município paulista de Franca, SP. Foi fundada em 13 de julho de 1.981 para exercer atividades no ramo de saneamento básico, como empreiteira da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. Em 1.997 entrou no ramo de construção de moradias populares.

A administração do empreendimento ficou a cargo da Tedde Imobiliária Ltda. empresa de Araraquara, SP. Fundada em 1.970 como imobiliária, já atuava como administradora de imóveis quando se candidatou à seleção da CEF para administração de empreendimentos do PAR. Configura-se como responsável pela administração de todos os empreendimentos de arrendamento de Ribeirão Preto, além de atuar em outras cidades da região.

A Coesa Desenvolvimento Humano e Empresarial Ltda, de São José do Rio Preto, SP, foi a empresa credenciada para o trabalho técnico social. Iniciou suas atividades empresariais nesta atividade em 05/09/02, tendo expandido para administradora do PAR em 01/05/06.

O convênio firmado com a Prefeitura Municipal atribui a esta, entre outras atividades, a indicação dos candidatos a arrendamento, ação concretizada pela Companhia Habitacional de Ribeirão Preto (COHAB-RP), sociedade de economia mista fundada em 03 de fevereiro de 1.970 e vinculada como entidade da administração indireta à Secretaria Municipal de Governo.

Após a conclusão do Leo Gomes, os envolvidos na obra participaram do evento de atribuição dos imóveis, ocorrido no dia 06 de dezembro de 2.005, no clube Palestra Itália, em Ribeirão Preto. As 174 famílias presentes escolheram a localização de suas casas,

restando 12 que, em função de não haver cadastros aprovados naquela data, ficaram em aberto para posterior atribuição.

A primeira reunião da Coesa com os arrendatários ocorreu na Associação Comercial e Industrial de Ribeirão Preto. Por se tratar de um grupo numeroso, foi fracionado em reuniões informativas nos dias 8 e 9 de dezembro de 2.005. Nestas foi apresentado o manual do PAR, lidas as cláusulas do contrato e fornecidas informações sobre a vistoria dos bens, realizada em 10 de dezembro. A reunião para assinatura dos contratos e entrega das chaves ocorreu no dia 17 de dezembro de 2.005. A pesquisadora não participou destas reuniões por ter como objetivo acompanhá-las quando os arrendatários já estivessem residindo na nova casa. As figuras 3 e 4 mostram o empreendimento à época da entrega.



Figura 3 - Vista do Residencial Leo Gomes de Moraes pronto, antes da entrega das casas.



Figura 4 - Casa do Residencial Leo Gomes de Moraes em detalhe, antes da entrega ao arrendatário selecionado.

Até 28 de janeiro de 2.006 nenhuma ação do Trabalho Técnico Social foi realizada no bairro. Naquela data, foram entregues os convites para a reunião onde se daria a escolha dos representantes de rua que, conforme relato da Coesa, ocorreu por meio da colocação dos avisos e do informativo Integração³⁴ no vão das portas de todas as casas, prática adotada nos eventos subsequentes. Depois da eleição dos representantes de rua, estes também receberam a incumbência de dar divulgação a respeito das datas e horários aos moradores das ruas que representavam.

Apesar da divulgação, tanto nas reuniões quanto nas entrevistas, foi pontuada pelos moradores a falta de informação quanto à ocorrência destas e a existência do TTS. Neste aspecto, dada à importância de participação dos moradores no trabalho social, o incremento na divulgação com a afixação de faixa no local e por carro de som poderia representar melhoria na divulgação e no comparecimento.

O Quadro 7 relaciona as reuniões do trabalho social, destacando a pequena quantidade de participantes nas reuniões informativas, o que demonstra que muitos arrendatários obtiveram as chaves sem ter recebido as informações necessárias de maneira sistemática. Isto pode ser um indicador de que as reuniões informativas poderiam ter caráter de participação

³⁴ O informativo Integração é publicação mensal editado pela Coesa a partir do mês de janeiro de 2.006, trazendo informações aos moradores do Residencial Leo Gomes de Mores. Integra o Projeto de Trabalho Técnico Social (TTS).

obrigatória, uma vez que nela são discutidas as cláusulas do contrato e que o desconhecimento destas implica no desconhecimento dos direitos e deveres das partes envolvidas.

Data	Assunto	Local	Participações da pesquisadora	Participantes (1)
06/12/05	Sorteio dos imóveis e entrega dos convites para as reuniões informativas (2)	Salão do clube Palestra Itália		174
08/12/05	Reunião informativa com os arrendatários	ACI		24
09/12/05	Reunião informativa com os arrendatários	ACI		21
10/12/05	Vistoria dos imóveis (2)	Res. Leo Gomes		174
17/12/05	Reunião informativa	ACI		10
04/02/06	Reunião com os arrendatários	Res. Leo Gomes	X	37
18/02/06	Reunião com os arrendatários	Res. Leo Gomes	X	34
11/03/06	Reunião dos arrendatários com o sócio-proprietário da administradora	Res. Leo Gomes		35
18/03/06	Reunião com representantes de rua	Res. Leo Gomes		20
25/03/06	Reunião dos arrendatários com o engenheiro da construtora	Res. Leo Gomes	X	30
08/04/06	Reunião com os arrendatários e a Técnica Social e gerentes da CEF	Res. Leo Gomes	X	18
21/04/06	Pesquisa com os arrendatários, por meio de visita domiciliar	Res. Leo Gomes		75
29/04/06	Oficina de jardinagem e debate sobre o meio ambiente com profissional convidado	Res. Leo Gomes		22
13/05/06	Oficina de reciclagem e confecção do vaso capilar com garrafa PET	Res. Leo Gomes		23
27/05/06	Oficina sobre o Meio ambiente	Res. Leo Gomes		31
03/06/06	1º oficina de jardinagem na casa de uma moradora	Res. Leo Gomes		8
10/06/06	1º reunião para formar a Associação de Bairro	Res. Leo Gomes		19
24/06/06	Reunião para divisão das tarefas da confraternização (festa junina)	Res. Leo Gomes		16
01/07/06	Confraternização, feita em conjunto com a Secretaria da Cidadania	Res. Leo Gomes		62
08/07/06	Oficina de jardinagem e artesanato	Res. Leo Gomes	X	12
15/07/07	Oficina de jardinagem e artesanato	Res. Leo Gomes		16
01/09/06	Reunião sobre a associação de bairro	Res. Leo Gomes	X	38
Total de participação				917
Participação nas reuniões de atribuição e vistoria das casas (2)				348
Total de participação em reuniões de representantes de rua				38
Total de participação nas outras reuniões				531
(1) A quantidade de participantes se refere ao número de casas. (2) Reuniões nas quais a falta do arrendatário implica em possibilidade de perda do direito ao contrato de arrendamento.				

Quadro 7 - Reuniões do Trabalho Técnico Social realizadas no com os arrendatários.

Fonte: Coesa Desenvolvimento Humano e Empresarial Ltda. (ALMEIDA, 2007, mensagem pessoal).

Deduzindo do total de 917 participações aquelas cujas faltas implicariam em possível perda do imóvel, as destinadas apenas aos representantes de rua e a pesquisa feita de casa em casa, obtém-se o total de 531 participações voluntárias em 18 reuniões. A média de participação em cada reunião é de 29,5 moradores, o que representa 10,76% do total de casas ocupadas.

Quando da pesquisa realizada no bairro pela Coesa, em 21 de abril de 2.006, os resultados apontaram que 67% dos 75 arrendatários entrevistados não participavam das reuniões do TTS. Deste contingente, 59% alegaram como motivo o fato de trabalharem no horário das reuniões, 5%, o estudo, e 3% afirmaram que desconheciam a realização de reuniões. Os dados foram obtidos pela pesquisadora por meio de consulta ao processo arquivado na CEF sobre o trabalho social no Leo Gomes.

A pauta das assembléias pode interferir de maneira significativa no número de presentes, em função do interesse que o tema desperta na comunidade. As reuniões com a administradora, construtora e para formação da associação de moradores foram as que registraram maior participação. A empresa credenciada cita a baixa participação em diversos relatórios efetuados para prestação de contas à CEF. Pedro Demo (1996, p. 71) ressalta a relação existente entre participação e cidadania, da qual desponta o compromisso comunitário de cooperação e co-responsabilidade:

Cidadania é a qualidade social de uma sociedade organizada sob a forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos [...]. No lado dos direitos, repontam os ditos direitos humanos [...]. No lado dos deveres, aparece sobretudo o compromisso comunitário de cooperação e co-responsabilidade. (DEMO, 1996, p.70).

E ainda:

Cidadania fundamental viceja neste lado, aquela que sabe tomar consciência das injustiças, descobre os direitos, vislumbra estratégias de reação e tenta mudar o rumo da história. Participação quer profundamente isto. Por isso, podemos dizer, sumariamente, que cidadão é o homem participante. (DEMO, 1996, p.71).

Tendo em vista a participação em reuniões associativas como um indicador da participação política e, conseqüentemente, de formação de cidadãos, o reforço no TTS de instrumentos que estimulem a participação de maior número de arrendatários, garantindo

durante o trabalho, a participação efetiva de cada um deles, constitui-se em estímulo à cidadania.

Como apresentado no Quadro 7, as cinco reuniões acompanhadas pela pesquisadora ocorreram nos dias 04/02, 18/02, 25/03, 09/04 e 01/09, onde respectivamente foram tratados da eleição dos representantes de cada rua, demandas do empreendimento, esclarecimentos com a construtora, esclarecimentos com a CEF e preparação da formação da associação de moradores. Nas participações presenciais foi aplicada a técnica de observação sistemática, registro dos acontecimentos, inclusive com fotos, e visitas ao empreendimento.

Na primeira reunião do trabalho social da qual participou, a pesquisadora se identificou ao grupo como estudante de pós-graduação da Universidade Estadual Paulista, UNESP, campus de Franca, SP, relatando que era empregada da CEF apenas para a profissional credenciada que conduzia as reuniões. A omissão a todos os arrendatários quanto ao fato de ser funcionária pública concursada da CEF, inicialmente motivada pelo intuito de não inibir eventuais críticas à instituição, criou conflitos na pesquisadora no decorrer do trabalho. Em discussão a este respeito com a orientadora, ficou definido que seria feito o esclarecimento para dar transparência ao processo. Ao final da terceira reunião, após já haver sinalizado a intenção para a profissional da Coesa, deu-se o esclarecimento aos arrendatários. Estes aceitaram sem problemas o fato, ressaltando que não deixariam de dizer a verdade sobre a instituição.

As quatro primeiras reuniões das quais a pesquisadora participou aconteceram nas tardes de sábado. No percurso até o local, feito de carro e em dias de pleno sol, invariavelmente se davam reflexões sobre a distância e o isolamento do empreendimento. A distância é comum em empreendimentos populares, pois os terrenos são mais baratos nas regiões periféricas, mas o isolamento normalmente não parece tão acentuado. Vários bairros se localizam naquela região do município, porém apenas o Jardim Salgado Filho II configura-se em vizinho limítrofe do Leão Gomes. Além deste bairro, há cerca de uma quadra de casas construídas e comercializadas pela empresa Cooperteto, em área que se confunde à do Leão Gomes. Na prática, dificilmente se diferenciam quais são as casas de arrendamento e quais são as da Cooperteto, tamanha integração física existente entre elas.

O empreendimento em questão se localiza na zona norte da cidade, a 14 quilômetros do centro comercial, na malha que fica entre a Rodovia Anhanguera e o rio Pardo, com único acesso pela rodovia. Quando foi inaugurado, o trajeto de acesso consistia em entrar à direita na rodovia, seguindo por rua que passa pelo bairro Jardim Salgado Filho II, por chácaras e por um clube de recreação, chegando ao Leão Gomes de Moraes.

Para melhor compreensão da sensação de isolamento que o empreendimento gera, a pesquisadora visitou os bairros Ribeirão Verde, Florestan Fernandes, Diva Tarlá e o empreendimento do PAR Professor Antônio Palocci, todos localizados na mesma região da cidade. O Leo Gomes, sem comércio próprio e com acesso por uma única rua, que nele acaba, não é caminho para nenhum outro lugar. Remete à idéia de tribo, semelhante a condomínios fechados de casas. Todas as pessoas que por ali circulam fazem parte do empreendimento ou buscam atendimento no Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente³⁵. Nos demais bairros visitados, há comércio diversificado, população numerosa e trânsito médio de veículos.

O conjunto de área verde do Residencial Leo Gomes compõe-se por cinco áreas que totalizam 45.366,16 m² remanescentes de vegetação natural, estando previsto em projeto o cercamento das mesmas, com acesso restrito de pessoas. Além da extensa área verde reservada no projeto do empreendimento, o Leo Gomes apresenta-se praticamente cercado por chácaras e fazendas.

A Figura 5, fotografada pela pesquisadora a partir da rodovia Anhangüera, demonstra a situação que, se de um lado cria um clima ameno e a sensação de tranquilidade e aconchego, também gera fragilidade em termos de acesso e de segurança. Na Figura 6 pode ser observada a mata que cerca o empreendimento e emoldura praticamente todas as fotografias de casas.

³⁵ Os núcleos de atendimento a criança e ao adolescente e Ribeirão Preto visam o atendimento preventivo à criança e ao adolescente na faixa etária de 7 a 17 anos, com apoio psicossocial, oferecendo-lhes atividades complementares à escola, em atividades diárias nas áreas de esporte, lazer, informática, cidadania e saúde. O trabalho é desenvolvido em 14 equipamentos localizados em áreas periféricas, facilitando o acesso e frequência às atividades de orientação social e grupal. (PREFEITURA, 2007c, on-line).



Figura 5 - Vista do Residencial Leo Gomes de Moraes a partir da rodovia Anhanguera, onde fica destacada a arborização que cerca o empreendimento.



Figura 6 - Casas do Residencial Leo Gomes de Moraes tendo ao fundo a mata da propriedade limítrofe.

A chegada ao Leo Gomes nas tardes de sábado gerava sensação agradável na pesquisadora, ora porque a arborização torna a temperatura do lugar mais amena, ora porque a mata tem sua coloração ressaltada pelo sol. Invariavelmente vê-se pedreiros ou os próprios arrendatários reformando suas casas, principalmente construindo muros e

fechamentos frontais (Figuras 7 e 8). Estas obras, em pouco tempo, mudam o visual do empreendimento.



Figura 7 – Construção de muro divisório em casa de esquina do residencial.



Figura 8 – Perspectiva de rua do residencial após o fechamento frontal das casas pelos moradores.

As reuniões do trabalho social terminam por volta das 16h30, quando eventualmente ocorre pequena confraternização com bolos, biscoitos e refrigerantes trazidos pela Coesa ou por moradores.

Como a casa onde ocorriam as reuniões estava em reforma, as cadeiras ficavam dispostas em círculo no alpendre (Figuras 9 e 10). A falta de energia elétrica no local impedia a realização dos encontros no interior da casa e à noite. Apenas a última reunião da qual a pesquisadora participou, no dia 01 de setembro de 2.005, deu-se no período noturno.



Figura 9 - Vista interna da futura sede do Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente durante a reforma.



Figura 10 - Casa onde aconteceram as reuniões do Trabalho Técnico Social e tornou-se futuramente Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente.

A história da casa onde ocorriam as reuniões destaca-se como ação social que envolve a CEF e a construtora. A área do Leo Gomes pertencia anteriormente a uma fazenda, que possuía como sede uma casa com três quartos, sala, cozinha, banheiros, alpendre, piscina e edícula. Após o local ser adquirido pela CEF, a casa foi doada para que a Prefeitura Municipal pudesse implantar nela o equipamento que melhor atendesse ao bairro. A pedido da Prefeitura, a construtora inutilizou a piscina e efetuou algumas reformas no local, que estava sendo depredado por estar vazio. Ao lado esquerdo da casa localiza-se o terreno destinado à área institucional do empreendimento, compondo um importante complexo para implantação de posto de saúde, creche, centro cultural, centro comunitário, associação de moradores, centro esportivo, praça, entre outras possibilidades.

Após a inauguração do residencial, a Prefeitura Municipal transferiu para a casa o Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente Bem-te-Vi, que já funcionava no Jardim Salgado Filho II, mas em instalações físicas piores. Com a mudança, o Núcleo passou a se denominar Cynira Saud Said.

A transferência do local ocorreu no dia 28 de agosto de 2.006 e as aulas tiveram início em 04 de setembro de 2.006. Em contato informal com Aparecido Novembre, coordenador do Núcleo, em 28 de junho de 2.007, a pesquisadora foi informada de que cerca de 20% dos alunos não migraram para o novo endereço, pois as mães não permitiram que eles usassem o serviço Leva e Traz³⁶. São mantidos no Núcleo cursos de capoeira, artesanato em madeira, teatro, além de projeto de estímulo à leitura mantida pela concessionária de estradas Autovias. Há, ainda, projeto de implantação de sala de educação digital. No fundo da casa, onde se localizava a piscina, existe um campo futebol e vôlei de areia. A área institucional, segundo o coordenador, foi reservada para a Secretaria da Educação.

O local não se restringe às atividades tradicionais do Núcleo, mas também para atendimento a moradores do Leo Gomes e de bairros vizinhos em programas de vacinação, distribuição de leite, palestras informativas, atendimento de assistência social e psicológica, entre outros. Através da técnica de estabelecer contatos formais e informais com pessoas que possam contribuir para ampliação de conhecimento a respeito do objeto de estudo, a pesquisadora obteve da Técnica Social da CEF a informação de que o Leo Gomes se configura no empreendimento do PAR que foi entregue com melhores instalações para atividades comunitárias na região de Ribeirão Preto.

³⁶ Leva e Traz é um serviço de micro-ônibus, gratuito, que visa levar transporte público a locais, com itinerários e horários pré-definidos, levando os passageiros para outras localidades atendidas pelas linhas regulares de ônibus.

O instrumental de coleta de dados foi complementado com a técnica da entrevista, possibilitando aprofundamento em aspectos que haviam surgido no estudo bibliográfico e documental, assim como o desvelar de aspectos que não tinham sido aprofundados anteriormente.

Os sujeitos da investigação corresponderam a todos os envolvidos diretamente no processo de implementação do empreendimento. Com autorização expressa de cada um dos sujeitos, as entrevistas foram gravadas, o que permitiu fidedignidade aos depoimentos e qualidade no manuseio dos dados. As entrevistas foram extremamente valiosas para se extrair uma síntese do pensamento quanto às diversas questões abordadas neste estudo.

Para o grupo de arrendatários foi aplicado formulário estruturado para levantamento do perfil (Apêndice A) e agendadas entrevistas individuais, quando foi estabelecido diálogo aberto, através questões específicas, abordadas de forma genérica, conforme roteiro prévio: a) Essa moradia atende às suas expectativas e às de sua família? b) Como é o relacionamento estabelecido com as empresas envolvidas no contrato que você assinou com a CEF? c) Em sua opinião, o que está certo e o que poderia ser diferente na casa, no conjunto e no programa?

Inicialmente a pesquisadora buscou marcar as entrevistas com os arrendatários. No dia 18 de fevereiro de 2.007, dirigiu-se ao Residencial Leo Gomes de Moraes com a finalidade de contatar os arrendatários das casas selecionadas como amostra do universo, pois a maioria dos telefones do empreendimento ainda não constavam na lista telefônica do ano de 2.007. Apenas duas arrendatárias foram localizadas, as quais forneceram seus telefones para que pudessem ser marcadas as entrevistas posteriormente.

As entrevistas ocorreram quatro meses depois, sendo necessário que a pesquisadora fosse ao bairro para marcar a maioria delas. No mês de junho de 2.007, foi agendada a entrevista com a arrendatária da rua 7. Nas casas onde não foram encontrados os moradores, a pesquisadora retornou à noite, na tentativa de estabelecer contato, mas os arrendatários não foram localizados. Em vista disso, na manhã do dia 22 de junho, compareceu novamente ao bairro.

Naquele dia, o primeiro contato deu-se na rua Angelina Ignacchitti Issa Halak nº 1.485, antiga rua nº 6. Como não havia ninguém em casa, o vizinho da esquerda interveio e se dispôs a ser entrevistado. A pesquisadora percebeu que a planta do empreendimento não coincidia com o que tinha sido implantado naquela quadra. Ao invés de três casas com a frente voltada para a rua, haviam apenas duas. Diante disso e da

disponibilidade do morador vizinho, avaliou que a casa selecionada para entrevista poderia ser a de nº 1.491, visto que o critério de seleção era a casa central e, no caso, não havia centro nem casa à direita da anteriormente selecionada. O arrendatário vizinho optou por conceder a entrevista naquele momento, o que foi realizado.

O arrendatário selecionado da rua 14 encontrava-se e casa para o almoço e marcou prontamente a entrevista. O morador selecionado da rua 2 marcou a entrevista, mas na data marcada não a concedeu, por não estar em casa, mas remarcou-a e concedeu-a posteriormente.

O arrendatário selecionado da rua 8 não estava em casa, mas seu vizinho comprometeu-se a marcar a entrevista e retornar à pesquisadora por telefone, o que de fato ocorreu.

As entrevistas com os arrendatários se deram em horários de sua conveniência, sendo todas realizadas nas casas onde residem. Este fato permitiu que fossem acrescentados dados a respeito da forma de morar de cada um dos entrevistados. Em duas entrevistas, os cônjuges dos sujeitos selecionados espontaneamente quiseram participar das entrevistas, o que foi permitido mediante a aquiescência do selecionado.

As entrevistas com o superintendente regional da CEF, o sócio-diretor da construtora, o presidente da COHAB-RP, o sócio-proprietário da empresa responsável por administrar o Residencial e a sócia-proprietária responsável pela empresa de trabalho técnico social que assinou o contrato do Residencial Leo Gomes de Moraes com a CEF, ocorreram em seus locais de trabalho, em data e horários previamente combinados, e em ambiente silencioso e sem interferências externas, com duração média de uma hora.

Importante ressaltar que os sujeitos entrevistados da construtora, COHAB-RP e empresa credenciada para o TTS tinham conhecimento de que a pesquisadora faz parte do quadro sócio-funcional da CEF e mantém contato direto com o superintendente regional e com a supervisora da área de desenvolvimento urbano. O fato pode ter causado constrangimentos iniciais nas entrevistas, o que não comprometeu o resultado final, tendo em vista as argumentações críticas feitas por estes e informações obtidas por meio de outras técnicas. O fato permitiu, ainda, que o assunto fosse tratado de modo mais aprofundado, em vista do conhecimento que a pesquisadora detém sobre a instituição e os processos que envolvem as contratações.

Com o superintendente regional da CEF foi agendada entrevista individual com diálogo aberto, com a aplicação de questões específicas, conforme roteiro prévio: a) Tendo em vista a função social da CEF, como você vê essa função, juridicamente inscrita,

com a responsabilidade social? O que significa esse termo com relação à CEF? b) Qual sua opinião sobre o relacionamento entre os principais envolvidos nos empreendimentos de moradia popular? c) O que acontece com os relatórios do Trabalho Técnico Social?

Com a construtora, COHAB-RP, administradora e empresa credenciada para o Trabalho Técnico Social foram agendadas entrevistas individuais com diálogo aberto, e aplicação de questões específicas, conforme roteiro prévio: a) Qual sua opinião sobre o contrato assinado entre sua organização e a CEF para a implementação do Residencial Leo Gomes de Moraes? Há cláusulas que poderiam ser alteradas? Por quê? b) O relacionamento que sua organização estabelece com os arrendatários e com os demais parceiros, previsto no contrato, é suficiente? No caso da COHAB-RP, foi acrescentado um questionamento referente à comparação do Programa de Arrendamento Residencial com os outros programas nos quais a instituição se envolve. No caso da empresa do TTS, foram incluídas as seguintes questões: a) Como você vê o relatório? Descreva como ele é preparado. b) Você aponta sugestões no relatório de avaliação? c) A CEF atende as sugestões apontadas no relatório? d) As solicitações dos mutuários são atendidas?

A fim de obter informações a respeito do processo Accountability 1000 (AA 1000), necessário para a avaliação da responsabilidade social na CEF como proposto no projeto da presente investigação, a pesquisadora participou do curso Engajamento com as partes interessadas: o processo AA 1000, realizado nos dias 18 e 19 de junho de 2006 no município de São Paulo, promovido pelo Instituto Ethos. O curso foi essencial na apuração de informações, uma vez que há bibliografia limitada a respeito do tema. As informações disponibilizadas no material e nas aulas, relatadas no capítulo 3, são relevantes para a compreensão do processo AA 1000 e sua relação com o TTS, sobre o qual discorre o item 4.3.

4.2 Análise e interpretação dos dados

A fase seguinte à da coleta de dados constitui-se na análise e interpretação destes. Embora conceitualmente distintos, estes processos aparecem sempre estreitamente relacionados. Nesta fase, toda a atenção do pesquisador se direciona para a organização, leitura e análise dos dados. Minayo (2004, p. 69) explica:

Podemos apontar três finalidades para essa etapa: estabelecer uma nova compreensão dos dados coletados, confirmar ou não os pressupostos da pesquisa e/ou responder às questões formuladas, e ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado, articulando-o ao contexto cultural da qual faz parte. Essas finalidades são complementares, em termos de pesquisa social.

Segundo Gil (1999, p.168):

[...] a análise tem como objetivo organizar e sumariar os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas a problema proposto para investigação. Já a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos.

A análise do conteúdo buscou a compreensão integrada do conjunto de fatores teóricos e práticos que auxiliam e complementam o raciocínio desenvolvido sobre o objeto de estudo, a questão da moradia popular.

Análise de conteúdo não fica apenas nas fichas, nos relatórios, nas gravações, porque sabe que isto é instrumento, vestimenta, aparência. É preciso ir além disso, de modo hermenêutico. Saborear as entrelinhas, porque muitas vezes o que está nas linhas é precisamente o que não se queria dizer. Surpreender as insinuações, que cintilam no lusco-fusco das palavras e superam as limitações da expressão oral e escrita. Escavar os compromissos para além das verbalizações, pois jamais há coincidência necessária entre um e outro. Explorar as vivências, que aparecem mais no jogo, na brincadeira, na piada, do que na formulação cuidada gramatical. Compor a intimidade da vida cotidiana, na sua mais profunda sensibilidade. Levar ao depoimento tão espontâneo que a diferença entre teoria e prática se reduza ao mínimo possível, de tal sorte que aquilo que se diz é aquilo que se faz. (DEMO, 1995, p. 244).

A operacionalização desta fase do estudo baseou-se na ordenação dos dados, mapeamento do trabalho de campo, classificação dos dados, fundamentação teórica, leituras ampliadas, análise e redação final.

O conhecimento teórico exposto nos capítulos 1, 2 e 3, foi experimentado através do instrumental técnico definido na metodologia deste estudo, inicialmente pela pesquisa bibliográfica e documental, em seguida pela observação assistemática no ambiente da CEF e do Leo Gomes, observação sistemática nas reuniões do Trabalho Técnico Social e, finalmente, pela utilização do formulário (Apêndice A), que forneceu os dados que permitiram traçar o perfil dos arrendatários, e da entrevista semi-estruturada, que possibilitou

informações qualitativas a partir dos relatos dos sujeitos selecionados nesta investigação. Os contatos informais com profissionais da CEF de áreas diversas, como departamento jurídico, de engenharia e de habitação, esclareceram questões importantes.

A abordagem quanti-qualitativa foi necessária para o desvelar do objeto deste estudo, pois a complexidade da questão da responsabilidade social em moradia popular carece de análises interdependentes que revelem suas várias facetas. Os instrumentos de pesquisa utilizados foram integrados entre si, sendo que a observação presencial das reuniões do Trabalho Técnico Social permitiu analisar a interação existente entre os parceiros envolvidos na construção do empreendimento.

Para atender aos questionamentos propostos no projeto da presente pesquisa, procedeu-se a análise cruzada das falas dos sujeitos obtidas nas entrevistas e das observações advindas da participação nas reuniões do TTS. No decorrer da investigação, um dos questionamentos não se mostrou relevante ao resultado de pesquisa. Trata-se do questionamento condicional a respeito da veiculação na mídia sobre organismo socialmente responsável, se corresponde às ações efetivadas no PAR com relação à CEF. Diante das informações obtidas através da pesquisa bibliográfica de que a importância da normatização da responsabilidade social empresarial advém justamente da necessidade do termo não ser utilizado sem critérios, o questionamento dá-se por respondido, uma vez que a mídia não se constitui no critério de aferição de responsabilidade social empresarial. Por outro lado, não influencia na responsabilidade social da moradia popular aquilo que a mídia publica a respeito das referidas ações na CEF.

Os demais questionamentos foram tratados separadamente, consolidando-se as falas dos sujeitos e os dados coletados na pesquisa por tema.

4.2.1 O perfil dos entrevistados

A metodologia para o desenvolvimento desta investigação, exposta no item 4.1, definiu a utilização da técnica de entrevista nos públicos afetados pela ação da CEF ao implementar o Residencial Leo Gomes de Moraes. As datas das entrevistas, sujeitos da investigação identificados por letras maiúsculas do alfabeto e o órgão ou entidade que representam, conforme mostra o Quadro 8, classificado em ordem cronológica de data e horário.

Papel no empreendimento	Organização	Entrevista do	Qualificação como sujeito	Data	Local
Agente operador	Caixa Econômica Federal (CEF)	A	Superintendente Regional da Superintendência de Ribeirão Preto	02/04/2007, às 17 horas	CEF – Ribeirão Preto, SP
Construtora	Infratécnica Engenharia e Construções	B	Sócio-diretor	11/06/2007, às 17 horas	Infratécnica – Franca, SP
Arrendatário		C	Arrendatário - representante de rua	11/06/2007, às 20h30	Rua Vivaldo Princesa nº 1016
Poder público	Companhia Habitacional de Ribeirão Preto (COHAB-RP)	D	Presidente	12/06/2007, às nove horas	COHAB-RP – Ribeirão Preto, SP
Administradora	Tedde Imobiliária Ltda	E	Sócio-proprietário	14/06/2007, às 16 horas	Tedde – Araraquara, SP
Arrendatário		F	Arrendatário selecionado	21/06/2007, às dez horas	Rua 6 – Angelina Ignachitti Issa Halak nº 1491
Arrendatário		G	Cônjuge de arrendatário que participou da entrevista espontaneamente	21/06/2007, às dez horas	Rua 6 – Angelina Ignachitti Issa Halak nº 1491
Arrendatário		H	Arrendatário	25/06/2007, às nove horas	Rua 14 - Domingos Canesin nº 76
Arrendatário		I	Arrendatário	28/06/2007, às 15 horas	Rua 12 - Magda Regina Lellis Siansi nº 80
Arrendatário		J	Cônjuge de arrendatário que participou da entrevista espontaneamente	28/06/2007, às 15 horas	Rua 12 - Magda Regina Lellis Siansi nº 80
Arrendatário		K	Arrendatário	06/07/2007, às 20 horas	Rua 8 – Jornalista Eduardo Librandi nº 1105
Arrendatário		L	Arrendatário	09/09/2007, às dez horas	Rua 2 – Samuel Faria dos Santos nº 68
Empresa credenciada para o TTS	Coesa Desenvolvimento Humano e Empresarial Ltda	M	Sócia-proprietária	16/09/2007, às dez horas	Residência em São José do Rio Preto, SP

Quadro 8 – Entrevistas com os sujeitos.

Os sujeitos entrevistados da CEF, COHAB-RP, construtora, administradora e empresa credenciada concluíram o terceiro grau e, com exceção da CEF e da COHAB-RP, os demais são sócios-proprietários das empresas. Todos foram abertos à entrevista, agendando-a com rapidez e atendendo a pesquisadora em sala reservada. Com a Coesa, a pesquisadora encontrou dificuldade de conciliar horário disponível para a entrevista em virtude da sócia-proprietária da empresa, técnica social credenciada da CEF que desenvolveu o trabalho social no Leo Gomes, reside em São José do Rio Preto mas atua em empreendimentos do PAR nas cidades de Americana, Araraquara, Birigui, Campinas, São Carlos e Sumaré, cidades do interior paulista.

O superintendente que atua na região de Ribeirão Preto começou sua carreira no Banco Nacional da Habitação (BNH), sendo incorporado à CEF após a extinção daquele órgão. Na região de Ribeirão Preto, primeiro exerceu a função de gerente regional, tendo assumido posteriormente como Superintendente Regional. O sujeito da construtora, engenheiro civil, é sócio-proprietário da Infratécnica Engenharia e Construções Ltda, que atua no ramo de construções públicas desde 1.997. O diretor-presidente da COHAB-RP Ribeirão Preto, engenheiro químico e administrador de empresas, trabalhou na instituição por nove anos. O sócio-proprietário da empresa responsável por administrar o Residencial Leo Gomes de Moraes, Tedde Imobiliária Ltda, é engenheiro civil por formação, e atua na empresa desde 1.980.

Quanto aos arrendatários, o levantamento do perfil possibilitou identificar a faixa etária e o estado civil, como mostra o Quadro 9. Observa-se que a média de idade dos arrendatários selecionados como sujeitos situa-se na faixa de 23 a 36 anos, sendo que todos têm cônjuge, ainda que nem todas as famílias sejam constituídas juridicamente. A média de idade dos cônjuges situa-se na faixa de 24 a 41 anos.

	Idade do arrendatário	Sexo	Idade do cônjuge	Sexo cônjuge	Filhos	Outros componentes
Casa 1	36	Masculino	41	Feminino	0	0
Casa 2	25	Masculino	25	Feminino	2	1
Casa 3	31	Feminino	37	Masculino	2	0
Casa 4	29	Masculino	31	Masculino	0	0
Casa 5	27	Masculino	28	Feminino	0	0
Casa 6	23	Feminino	25	Masculino	0	0

Quadro 9 - Composição familiar das casas selecionadas para pesquisa.

Quanto a filhos, 66,70% dos casais não os têm, e os dois casais restantes possuem dois filhos cada um, com idade entre seis meses e oito anos. O adensamento médio se configura em três pessoas por casa, sendo 66% das residências habitadas por casais, conforme Gráfico 1. Com exceção de dois casais que moravam em casa cedida, a residência anterior dos demais sujeitos era alugada.

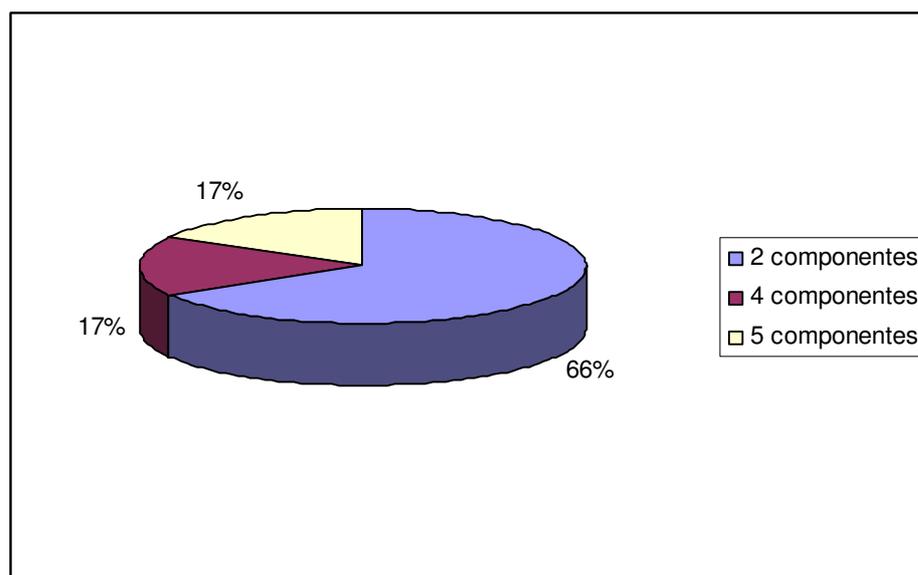


Gráfico 1 - Quantidade de componentes por família – 2.006.

Quanto ao grau de instrução dos arrendatários, o Gráfico 2 mostra que 17% não concluíram o ensino médio, 33% concluíram o ensino médio, 33% não concluíram o ensino fundamental e 17% têm o ensino fundamental concluído.

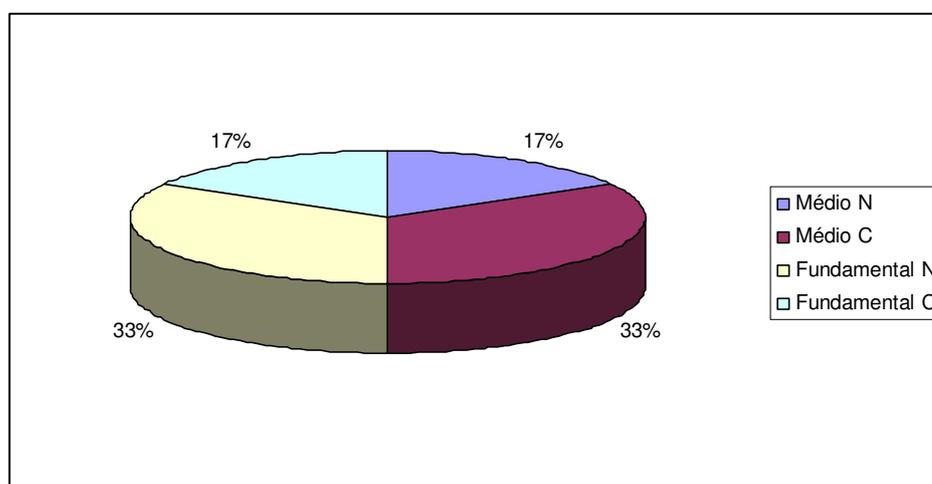


Gráfico 2 – Grau de instrução dos arrendatários

Na análise do grau de instrução dos cônjuges, o Gráfico 3 mostra que 25% não concluíram o ensino médio, 37% concluíram o ensino médio, 25% não concluíram o ensino fundamental e 13% o concluíram.

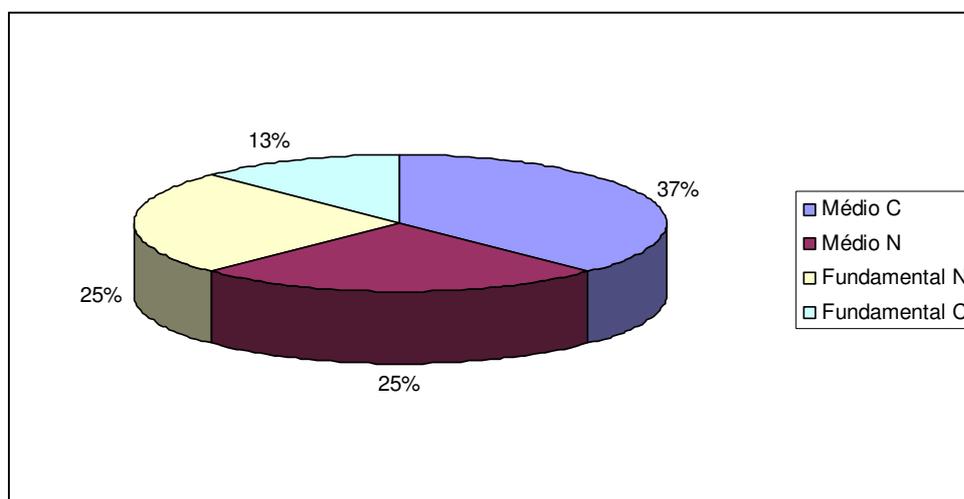


Gráfico 3 - Grau de instrução dos cônjuges

Quanto à renda familiar e situação profissional, o Quadro 10, a seguir mostra que a renda familiar situa-se na média de R\$ 1.507,85, equivalente 4,30 salários mínimos³⁷. A renda equivale à prevista no programa, embora as famílias das casas 1 e 3 apresentem renda inferior a três salários mínimo. Nenhum dos sujeitos trabalha como funcionário público e a renda familiar não provém de filhos ou outros componentes familiares. À época da entrevista, apenas um cônjuge se encontrava desempregado.

³⁷ Salário mínimo de R\$ 350,00, vigente nos meses de realização das entrevistas.

	ARRENDATÁRIO			CÔNJUGE		RENDA FAMILIAR
	RENDA	PROFISSÃO	SITUAÇÃO PROFIS.	RENDA	SITUAÇÃO PROFIS.	
Casa 1	780,00	Encarregado de sessão	Registrado	-	Desempregado	780,00
Casa 2	850,00	Vigia	Registrado	300,00	Autônomo	1.150,00
Casa 3	320,00	Auxiliar de cozinha	Autônomo	580,00	Registrado	900,00
Casa 4	1.250,00	Cabeleireiro	Autônomo	1.900,00	Registrado	3.150,00
Casa 5	1.000,00	Segurança	Registrado	800,00	Registrado	1.800,00
Casa 6	630,00	Operadora de caixa	Registrado	635,50	Registrado	1.265,50

Quadro 10 - Renda das famílias chefiadas pelos arrendatários selecionados como sujeitos.

Todos os arrendatários entrevistados realizaram algum tipo de reforma ou melhoria em suas casas, porém todos muraram suas residências e colocaram portão alto. Algumas casas foram fotografadas pela pesquisadora entre fevereiro de 2.006 e setembro de 2.007, em momentos diversos, como mostram as mostram Figuras 11 a 15.



Figura 11 - Casa de arrendatário, localizada na rua Magda Regina Lellis Siansi nº 80, antiga rua 12, durante as obras de reforma.



Figura 12 - Casa de arrendatário, localizada na rua Angelina Issa Halak, nº 1.485, antiga rua 6, em fevereiro de 2.006, durante a reforma.



Figura 13 - Casa de arrendatário, localizada na rua Jornalista Eduardo Librandi , nº 1.105, antiga rua 8, durante das reformas.



Figura 14 - Casa de arrendatário, localizada na rua Domingos Canesin nº 76, antiga rua 14, antes da reforma na qual ele a murou, colocou portão e trocou revestimentos internos.



Figura 15 - Casa de arrendatário, localizada na rua Vivaldo Princesa nº 1.016, antiga rua 7, no início dos obras de reforma.

Em um caso, pelo registro fotográfico pode ser observada a evolução na fachada após as melhorias realizadas pelo arrendatário (Figuras 16 e 17).



Figura 16 - Casa de arrendatário, localizada na rua Samuel Faria dos Santos nº 68, antiga rua 2, em fevereiro de 2.006, antes das reformas.



Figura 17 - Casa de arrendatário durante as reformas, que incluíram muro, portão e pintura interna de paredes e piso.

4.2.2 As reuniões do trabalho técnico social e as falas dos sujeitos

As reuniões do trabalho técnico social e as falas dos sujeitos, obtidas por meio das entrevistas, constituíram-se nas principais fontes de pesquisa a respeito da responsabilidade social no Programa de Arrendamento Residencial, especificamente no empreendimento Leo Gomes de Moraes.

Para refletir a respeito dos três questionamentos propostos, foram elaboradas três categorias de análise. Ao primeiro questionamento, sobre mecanismos de controle e avaliação dos resultados previstos, a partir dos programas sociais de habitação estabelecidos pela CEF, e das parcerias inerentes, naturais, de uma empresa pública de direito privado, as Prefeituras e os Estados, corresponde o subitem 4.3.2.1, ao tratar da parceria com o poder público local.

Ao questionamento sobre os impactos de práticas socialmente responsáveis na moradia popular e seu significado às demandas sociais, corresponde a categoria de análise relativa ao PAR e ao empreendimento Leo Gomes de Moraes, conforme subitem 4.3.2.2.

Por fim, para compreender se a CEF, empresa pública de direito privado, desenvolve a responsabilidade social de acordo com o conceito da norma internacional AccountAbility 1000, a categoria de análise corresponde ao subitem 4.3.2.3, que trata da responsabilidade social na moradia popular.

4.2.2.1 O poder público local como parceiro no PAR

A atuação do poder público local no PAR relaciona-se ao questionamento sobre os mecanismos de controle e avaliação dos resultados previstos a partir dos programas sociais de habitação estabelecidos pela CEF e das parcerias com empresa pública de direito privado, as Prefeituras e os Estados.

O município de Ribeirão Preto possui alto índice de concentração da população na área urbana. Segundo o Censo de 2.000, dos 504.923 habitantes, apenas 2.163 moravam na área rural (SCOTT, 2004, p.189) e quase 18.000 pessoas viviam abaixo da linha

da pobreza na cidade. Na década de 90, o número de pessoas sobrevivendo com renda per capita de até R\$ 75,50 aumentou de 25.356 para 43.322.

Como destacado no Capítulo 1, A política pública de habitação no âmbito do Governo Federal, o déficit habitacional básico da cidade é de 9.054 moradias, ressalvados os 19.566 domicílios vazios, a respeito dos quais não se sabe se são de luxo, inadequados, tombados, parte de ação judicial, disponíveis para aluguel ou se têm vícios de construção. Na falta de qualificação destes imóveis, consolida-se a necessidade de provimento de moradias dignas para todas as famílias que compõem o déficit habitacional do município. Em Ribeirão Preto, das famílias que necessitam de novo local de moradia, 69,31% têm renda até cinco salários mínimos.

Tendo em vista que a maior parte dos municípios alega não dispor de recursos financeiros para prover moradia popular, o convênio que a CEF propõe às Prefeituras prevê a participação do poder público em frentes que dispensam o uso direto de recursos financeiros, entre as quais ficam destacadas as abaixo, extraídas do convênio padrão do PAR:

- c) em conjunto com a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, dar ampla divulgação às relações de áreas definidas como prioritárias para a implementação do Programa;
- d) auxiliar na identificação das regiões e zonas de intervenção prioritárias para implantação de projetos abrangidos pelo Programa, observando, para tanto, as diretrizes fixadas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e pelo agente executor;
- e) apoiar na coordenação e integração dos projetos do Programa aos demais projetos de intervenção para a mesma área, financiados por outras fontes, com vistas à maximização dos recursos aplicados;
- f) celebrar acordos com órgãos estaduais e/ou municipais, visando seu comprometimento quanto à adoção de medidas que possibilitem maior celeridade na aprovação de projetos habitacionais e na implantação de infraestrutura nas áreas de intervenção;
- g) adotar medidas objetivando a isenção/redução de tributos e tarifas incidentes ou que venham incidir sobre as operações e sobre os imóveis objeto do Programa, tais como: IPTU (durante o prazo em que os imóveis permanecerem sob a propriedade do Fundo), ITBI (sobre as operações de aquisição de imóveis pelo Fundo), ISSQN e outros encargos que possam onerar o custo dos imóveis objetivados pelo Programa;
- h) envidar esforços para redução de despesas cartorárias que incidam ou venham incidir sobre as operações/imóveis abrangidos pelo Programa;
- [...]
- j) propor medidas que possam maximizar o **aproveitamento de áreas públicas** que sirvam aos objetivos do Programa, em cotejo com a legislação estadual/municipal que trata do uso e ocupação do solo, edificação e urbanização. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2005b, on line).

A análise do convênio padrão, cujo modelo foi o mesmo firmado entre a CEF e a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, deixa evidente que o papel do poder público nos empreendimentos do PAR vai além da atividade de indicação de candidatos.

Por meio de texto constante no site do município, a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto concorda expressamente com o item “g”. Ao tratar do arrendamento residencial, explica que nos países onde se desenvolveu com maior impulso a locação social, são caracterizados por “políticas fiscais de incentivos para estimular e beneficiar agentes interessados”. (PREFEITURA, 2007, on-line).

Apesar do reconhecimento da Prefeitura, os arrendatários enfrentaram problemas para isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) pago em 2.006. Parte dos problemas deu-se em virtude de falha no esclarecimento sobre os procedimentos que os arrendatários deveriam adotar para solicitar a isenção.

A discussão em torno do IPTU iniciou-se na reunião do TTS de 18 de fevereiro de 2.006, quando os arrendatários afirmaram que a administradora não havia informado corretamente a respeito das providências que eles deveriam tomar para ficarem isentos do pagamento do IPTU, o que provocou perda de prazo a muitos deles. O mesmo assunto voltou a ser abordado na reunião com a administradora, em 11 de março de 2.006, da qual a pesquisadora não participou. O responsável pela administradora apurou, junto à Secretaria Municipal da Fazenda, que os imóveis não receberiam isenção porque estavam em nome da CEF, informação que foi transmitida aos arrendatários na reunião do dia 25 de março de 2.006³⁸ e por meio do Informativo nº 3, de março de 2.006. No entanto, mesmo aqueles que protocolaram pedido de isenção não a receberam.

Na reunião com a CEF, em 08 de abril do mesmo ano, a Técnica Social da instituição foi questionada pelos arrendatários a respeito do papel da CEF, esclarecendo que a isenção é dada pela Prefeitura, com quem deve ser negociado, pois embora as casas estejam no nome da CEF, o programa atende pessoas que não tem imóveis e, portanto, se enquadram na lei.

Na ocasião, um vereador de Ribeirão Preto argumentou que se os imóveis são de propriedade da CEF, seria preciso que esta pagasse o IPTU. O vereador começou a participar das reuniões em 18 de fevereiro de 2.006, a convite de uma representante de rua, pois na reunião anterior fora comentado que deveria ser feito o possível pelo bairro. O vereador recebeu pedidos de instalação de telefones públicos, linhas particulares de telefone,

³⁸ Na reunião dos moradores com a equipe da construtora, ocorrida em 25 de março de 2.006, participaram 30 arrendatários, quatro representantes de rua e o engenheiro da construtora Infratécnica.

iluminação na entrada do bairro, implantação de lixeiras, sinalização das ruas e instalação de redutores de velocidade. No caso do IPTU, seu posicionamento denotou falta de envolvimento do Legislativo Municipal ao considerar mais pertinente a cobrança do IPTU do que a aprovação de isenção naquele empreendimento específico.

A falta de envolvimento e informações truncadas fizeram com que a isenção não fosse dada para muitas casas. O custo de cada IPTU foi de cerca de R\$ 40,00 (quarenta reais), o que gerou receita em torno de R\$ 7.440,00 (sete mil, quatrocentos e quarenta reais) para a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. O problema do IPTU poderia ter sido solucionado antes da entrega das casas, especialmente porque o município já acusava precedente em três empreendimentos do PAR entregues e isentados do pagamento do imposto. Ao final, onerou os arrendatários.

A postura da Prefeitura no caso do IPTU corrobora a falta de visão denunciada na entrevista concedida pelo sócio-diretor da construtora, onde se sobressaem vários pontos importantes quanto à participação do poder público no PAR. A construtora constitui-se no agente que efetua as tramitações necessárias para aprovação do empreendimento em todos os órgãos públicos, inclusive na Prefeitura Municipal local. A fala do responsável pela construtora destaca a atuação insuficiente do poder público local:

Apesar do convênio entre CEF e Prefeitura, o município não está aparelhado para atender o PAR, então ele acaba não fazendo nada. [...] A Prefeitura entra no programa, mas não tem agilidade para atender, para minimizar custos e valores. Se a Prefeitura pudesse, por exemplo, reduzir as taxas de projeto de aprovação... O convênio tem uma cláusula que sugere ao município reduzir taxas, mas na hora da aprovação, o empreendimento cai na vala comum, como um empreendimento particular, sem convênio. [...] A Prefeitura não atua como deveria atuar pelo convênio que tem com a CEF, facilitando, agilizando... não usa recurso nenhum e nem dá um tratamento diferenciado, mesmo que não seja financeiro, em relação a autarquias, como os departamentos de água. Acaba ninguém participando, a participação fica exclusivamente da CEF e da empresa responsável pelo empreendimento. [...] Preciso apresentar para a Caixa a execução e a entrega do serviço de cada órgão, como acompanhamento de água, energia, esgoto, pavimentação, e cada um está olhando só aquilo e não o conjunto. As taxas são as mesmas tanto para uma unidade quanto para 200 unidades[...], **não existe entendimento do valor real do empreendimento para o município**. No final, quando está tudo pronto, a Prefeitura vai indicar os moradores para a CEF e inaugurar o conjunto. **Aí ela percebe o valor político, o valor real, só que ela não participou financeiramente com nada. Não que ela tivesse que participar financeiramente, mas tinha a obrigação de pelo menos agilizar as questões burocráticas.** (Sujeito B – grifo nosso).

Pode-se extrair da fala citada que as principais críticas à atuação do Poder Público local situam-se na cobrança de taxas de projeto de aprovação, atendimento não diferenciado para empreendimentos sociais, falta de visão de conjunto e falta de percepção do valor do empreendimento para o município.

Ressalvados os prováveis interesses da construtora em redução de custo e em agilização de seu trabalho, ao propiciar para o PAR o mesmo tratamento dado aos empreendimentos privados no que tange aos trâmites de aprovação do projeto, o poder público local se omite na agilização do fornecimento de moradia, quando não parece oneroso nem de difícil administração a agilização dos processos burocráticos nos órgãos municipais.

Ao não isentar taxas e impostou ou cobrá-los sem desconto, deixa de atuar na redução dos custos do empreendimento, impactando no resultado final das habitações. O responsável pela construtora não menciona alternativas para a redução do custo das moradias já citadas nos capítulos anteriores, entre as quais a doação de terrenos e de infra-estrutura pela Prefeitura. Do ponto de vista da sustentabilidade econômica, reforça-se a necessidade de envolvimento naquilo que possa promover a redução do valor final dos imóveis.

A questão de redução de impostos não diz respeito apenas ao poder público municipal, mas também ao estadual, federal e a cartórios. O responsável pela construtora esclarece que alguns municípios da região têm programas diferenciados para habitação popular no Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e no Imposto sobre Serviços (ISS), mas o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), bastante significativo, continua a ser recolhido pelo Governo Federal.

A falta de visão estrutural e conjuntural, que pode ser compreendida como a baixa integração entre os órgãos e departamentos municipais envolvidos na execução do residencial, afeta a agilidade do processo. A construção de um residencial requer providências para fornecimento de água, esgoto, recolhimento de lixo, transporte público, saúde, educação, lazer, assistência social, além de gerar demandas para os departamentos de aprovação de obras, habitação, meio ambiente e arrecadação de tributos, podendo impactar no âmbito legislativo, como ocorreu no caso do Leo Gomes quanto ao IPTU. A integração entre estes setores, a construtora e a CEF, com a qual foi firmado convênio de parceria, resulta em condição vital para o andamento do processo de implementação de moradias. Sob a perspectiva da responsabilidade social, configura-se em diálogo com as partes interessadas que ocorre de forma insuficiente.

Ao afirmar que o município não entende o valor real do empreendimento mas percebe o valor político, a construtora revela que tal atitude faz com que a entrega do

conjunto necessariamente tenha que ocorrer de uma única vez, em evento que cause visibilidade na mídia. Para a construtora, “o ideal é que a entrega fosse feita de 10, 20 casas, mas não é assim, tem que entregar tudo junto, é aquela bagunça”. (Sujeito B).

A construtora se refere à entrega que, sendo feita de uma única vez, rende matérias jornalísticas e até mesmo evento, havendo promoção político partidária. O responsável pela construtora demonstra contrariedade com a atitude do poder público local em virtude da empresa ser o agente que vivencia as dificuldades nas aprovações e no atendimento havido durante a execução. Na entrevista, o tom crítico foi essencialmente direcionado ao poder público local.

Embora o convênio celebrado entre a CEF e o poder público local preveja várias atividades, no caso do Residencial Leo Gomes, a parceria estabelecida resumiu-se à indicação de candidatos ao arrendamento. O Superintendente Regional da CEF, na entrevista concedida à pesquisadora, destaca com naturalidade o fato, declarando que “a atuação da COHAB-RP se limita à inscrição, a apresentar a relação por escrito para a CEF, a fim de que esta possa fazer a análise cadastral e verificar se aquelas pessoas têm condições de obter arrendamento” (Sujeito A). A postura acrítica quanto a outras obrigações do poder público municipal pode advir tanto da experiência em lidar com Prefeituras, quanto de passividade que desobriga o poder público quanto ao que foi acordado em convênio. A este respeito, o presidente da COHAB-RP limita-se a afirmar que executa a política de habitação estabelecida pela Prefeitura, que “o único erro (do PAR) é que a COHAB-RP trabalha e não recebe um centavo” e, com tom irônico, que o trabalho “faz parte do subsídio do PAR” (Sujeito D). Interessante a perspectiva daquele órgão ao sugerir que trabalha gratuitamente, como se ao órgão máximo habitacional na região de Ribeirão Preto não coubesse prestar serviços que visem à redução do déficit habitacional de um dos municípios atendidos.

Nas entrevistas com os sujeitos, a moradora do conjunto e representante de rua eleita nas reuniões do TTS, assim descreve o papel esperado do poder público:

Poderiam ter feito praça, posto de saúde. A pessoa vem morar aqui, mas não tem nada. Não digo colocar mercado, mas a coisa pública eu acho que deveria ter. A praça, o orelhão, um lugar para o ônibus entrar, nosso ônibus dá a maior volta para chegar aqui, eu durmo. É o último ponto, o último lugar do mundo para chegar. Aqui todo mundo fala que é a Terra do Nunca, porque não chega nunca, demora para chegar. Ele passa no Quintino I, II, Parque Avelino. Em outros lugares, passa um monte de ônibus, aqui não, a gente está sozinho. Se aqui tivesse um ônibus que viesse direto... Levo duas horas para chegar em casa [...]. Chega aqui, ainda tem que pegar a van. (Sujeito C).

O sujeito F ressalta:

Aqui não tem assistência ao bairro, os pontos de ônibus são no sol, sem cobertura, é muito mato, o pessoal só vem aqui quando sai alguma denúncia. As crianças nadam no riozinho, mas rio acima tem gente que mata porco e joga o resto na água. Até já veio reportagem [...]. Aqui não tem Unidade Básica de Saúde, mesmo que seja para funcionar das oito às 18 horas. Minha sorte é que eu tenho carro e moto mas, e quem não tem? O que foi feito pelo bairro é pouco, não vi melhoria nenhuma. Agora fizeram um Núcleo aqui. É uma área grande. Lá tem curso, é para as crianças, mas poderia ser aproveitado para fazer um posto de saúde ou uma escola. (Sujeito F).

O sujeito H não destaca nenhuma ação esperada do Poder Público, ao contrário do sujeito K:

Falta policiamento, limpeza geral dos terrenos baldios, iluminação, falta muita coisa ainda, principalmente nessa área de segurança, e depois na área de saúde. Aqui por perto não tem Posto de Saúde, o que atende por 24 horas mais próximo é o do Quintino II. No Ribeirão Verde também não tem posto de saúde 24 horas. (Sujeito K).

Nas reuniões do TTS, os arrendatários fizeram reivindicações que evidenciavam a necessidade de disponibilização de equipamentos e serviços públicos, como escola, posto de saúde e coleta de lixo seletiva, além de inserção do empreendimento no roteiro de programação cultural, social e esportiva do município. Foram reclamadas iluminação pública na entrada do bairro, instalação de telefones públicos, identificação e sinalização das ruas, segurança, limpeza, colocação de alambrados, mudança nas vias de acesso, plantio de árvores e alterações no transporte público. Dada à longa distância do centro comercial do município até os dois pequenos bairros, uma crítica recorrente dos moradores se refere ao transporte público e acesso ao bairro, a exemplo do ocorrido na reunião do dia 18 de fevereiro de 2.006, à qual compareceu a pesquisadora, 17 arrendatários e sete representantes. Na avaliação do Projeto do Trabalho Técnico Social, o transporte fornecido, que se dá por meio de micro-ônibus e ônibus, foi considerado bom.

A questão do transporte já tinha sido tratada na primeira reunião do TTS havida com os arrendatários, no dia 04 de fevereiro de 2.006. O residencial foi dividido em três grupos, sendo que cada um foi convidado para se reunir em horários diferentes: o primeiro às oito horas, o segundo às dez horas e o terceiro às 14 horas, no qual a pesquisadora compareceu. No total, houve o comparecimento de 37 participantes.

Após a eleição dos representantes de cada rua como instrumento para formar a comissão de moradores houve espaço para que fossem tratados os assuntos de interesse dos presentes, onde uma das principais reclamações referiu-se ao serviço Leva e Traz. Os arrendatários explicaram que a quantidade de micro-ônibus é insuficiente em dias de pico e, por ser de graça, as crianças entram apenas para brincar, ocupando espaço de quem realmente precisa do serviço. Adicionalmente, muitas pessoas que usam o micro-ônibus para ir ao clube nas proximidades deixam os bancos molhados, dificultando para quem está se dirigindo ao trabalho. Alegaram, ainda, que o transporte chega do Jardim Salgado Filho II com lotação esgotada. A vantagem do serviço está em sua gratuidade e em oferecer mais horários do que os ônibus.

O riacho localizado no bairro, parte de um brejo que separa o empreendimento de uma fazenda, gera polêmica e constrangimentos. Crianças e adolescentes de bairros próximos são atraídos ao local para nadar, muitas vezes nus (Figura 18), causando congestionamento nos micro-ônibus e circulação de pessoas que não fazem parte do grupo de arrendatários.



Figura 18 - Riacho do Leo Gomes onde crianças se banham.

A CEF, em dezembro de 2.005, encaminhou à Empresa de Trânsito e Transporte Urbano de Ribeirão Preto (TRANSERP) ofício informando a data de ocupação do empreendimento para fins de planejamento quanto às adequações necessárias ao atendimento

da população. Em janeiro do ano seguinte, a empresa alterou a rota, de forma que os Leva e Traz pudessem chegar até o Residencial Leo Gomes (PREFEITURA, 2006a, on-line).

O serviço, no entanto, não estava atendendo aos arrendatários. Na reunião, um deles comentou que, segundo a TRANSERP, o serviço de Leva e Traz (Figura 19) não pode ser substituído por ônibus porque estes não conseguem fazer uma curva na rua que dá acesso ao bairro. Em contato informal com a arquiteta da CEF que atuou no bairro, foi ponderado que se caminhões e concreteiras haviam passado por lá, não havia sentido na suposta argumentação levada à reunião do TTS.



Figura 19 - Van do serviço Leva e Traz, em ponto que fica em frente ao futuro Núcleo de Assistência ao Menor e ao Adolescente.

O assunto voltou a ser tratado na reunião ocorrida em 18 de fevereiro de 2006 quando, após discussão, cogitou-se a preferência pela manutenção do micro-ônibus porque, com ele, os moradores podem ser levados até o bairro Quintino I, onde existem mais opções de transporte e comércio.

O já referido vereador, que estava presente naquela reunião, marcou visita do superintendente da TRANSERP ao bairro para avaliação da melhor solução. Após esta visita, acompanhada por moradores, foram definidos novos pontos de parada e aumento na quantidade de micro-ônibus.

Outro fato relativo ao transporte se relaciona ao tempo de percurso, uma vez que os arrendatários que utilizam o serviço precisam tomar um ônibus de onde trabalham até a

rodoviária no centro da cidade, desta adentram em outro ônibus até o Jardim Salgado Filho II e, finalmente, o micro-ônibus até o Leo Gomes.

Em 2 de setembro de 2.006, às 17 horas, ocorreu a reunião na escola municipal Alcina Santos Heck, no Jardim Salgado Filho II, para definição a respeito dos ônibus. Esta ação ficou marcada como a primeira conjunta entre o Residencial Leo Gomes de Moraes e o Jardim Salgado Filho II. Pelo trajeto acordado na ocasião, e que teve início no dia 11 do mesmo mês, a linha de ônibus 901 – Parque Avelino Palma até Jardim Salgado Filho II – foi entendida até bem próximo do Leo Gomes, quando o micro-ônibus passa a servir os moradores daquela localidade. Desta forma, o micro-ônibus deixou de transitar entre os bairros Salgado Filho I e Quintino I (PREFEITURA, 2006b, on-line). Com esta medida, inibiu-se a superlotação dos micro-ônibus. O fato marca o início da união entre os bairros para reivindicarem soluções conjuntas.

Na reunião do dia 18 de fevereiro de 2.006, foi questionado o motivo do bairro ser entregue sem que estivesse pronto o trevo de saída adequado pois, para dirigir-se ao centro da cidade os usuários de automóveis e motos precisam ir até o retorno da rodovia, que fica distante. O vereador presente afirmou que, a seu pedido e de outro vereador, seria feita uma rotatória para facilitar a entrada e a saída do bairro. A rotatória foi feita no decorrer da pesquisa, evitando a necessidade do retorno distante para sair do bairro.

Tema correlato, a sinalização das ruas foi solicitada pelos arrendatários ao vereador, que viabilizou a identificação por meio de pintura no asfalto, conforme Figura 20. Tal medida pode ser vista como paliativa, não solucionadora, uma vez a visibilidade noturna da sinalização fica prejudicada.



Figura 20 - Rua Luis Zioti com sinalização no asfalto.

O tema do meio ambiente se destacou nas reuniões do TTS acompanhadas pela pesquisadora. As referências à questão ocorreram em diversas situações, seja nas vezes em que o assunto foi o lixo, seja quando os arrendatários conseguiram mudas de árvores no horto municipal.

Trata-se de ponto curioso, pois como o horto municipal fornece mudas de árvores gratuitamente, não seriam necessários muitos despachos protocolares para que as casas fossem entregues com as árvores já plantadas. Bastaria ação da Prefeitura Municipal ou iniciativa dos demais parceiros em demandá-la para que mudas de árvores de porte e espécie adequadas fossem integradas ao conjunto. Mesmo com a grande arborização do empreendimento, as árvores nas calçadas são desejadas porque fazem sombra para as casas.

O sujeito J descreve o convívio com a área verde do local. A casa deles fica em frente a uma das áreas de mata do residencial:

Todo o final de semana a polícia vem aí para tirar o povo que quer caçar. Tem muito passarinho, tem muito macaquinho, miquinho... você vê os tucanos, é a coisa mais linda! Tem papagaio, um mais lindo que outro. Se você visse as qualidades de passarinhos que vem aqui de manhã, é um mais lindo que o outro. A mata não é do condomínio, é mata fechada. Eu dou comida para as corujas, porque assim deixa de vir rato aqui em casa. Também tem lagarto dos grandes [...] Aqui tem paquinha, tatu, cobra, muita cobra. No calor, elas começam a sair daí. (Sujeito J).

Importante ressaltar que o meio ambiente faz parte do tripé do desenvolvimento sustentável, sendo item observável em praticamente todas as normas que tratam do tema da responsabilidade social. No residencial em questão, a área verde, invejável, não significa que seja sustentável. Neste aspecto, a preocupação da comunidade com o plantio de árvores, a destinação do lixo e a separação da mata por meio de alambrados demonstra, se não maturidade quanto ao tema, ao menos pré-disposição para uma ação neste campo. Embora o TTS preveja ações neste sentido, diante da complexidade dos temas tratados, do exíguo prazo e da baixa participação da comunidade, são abordados de forma superficial.

O problema do lixo surgiu na reunião do dia 18 de fevereiro de 2.006, quando estavam presentes 16 arrendatários, cinco representantes de rua, o coordenador do Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente Bem-te-Vi e o referido vereador. Um dos moradores solicitou lixeiras para o conjunto, usando como exemplo o bairro dos Bancários, em Ribeirão Preto, onde os moradores ajudam na limpeza coletiva. A esta solicitação, o vereador propôs, como solução, a disponibilização de carro de som para dar avisos a respeito

do tema. Demonstrando maturidade, o proponente ressaltou que antes precisariam ser colocadas as lixeiras, inclusive para lixo reciclável, e dar estrutura de recolhimento antes de ser realizada a divulgação.

Na mesma reunião foi abordada a necessidade de educação dos donos de cães quanto à obrigação de recolherem os excrementos nas calçadas, assim como aos moradores, em geral, para não jogarem o lixo e restos de construção na área verde, evitando bichos e doenças. Embora sejam ações que não tenham se concretizado de forma planejada, o fato denota preocupação dos moradores com a preservação do meio-ambiente e demonstra conhecimento de regras da vida em coletividade improváveis na sociedade brasileira há bem pouco tempo. Com a globalização da informação e da visão de sustentabilidade como fator de sobrevivência planetária, a própria sociedade passou a pressionar instituições e governos pela busca da sustentabilidade, o que repercutiu na divulgação do conhecimento a respeito de temas outrora configurados como estranhos ao cotidiano da sociedade. A Figura 21 mostra placa de advertência colocada por moradores em uma das áreas verdes do residencial.



Figura 21 - Placa com os seguintes dizeres: “Seja educado. Não jogue lixo, não faça uma praça de escorpiões”.

Relacionada ao meio-ambiente surge a questão do alambrado, necessário para isolar a extensa área verde do residencial. O tema foi citado na reunião do TTS com a construtora, em 25 de fevereiro de 2.006, quando uma das moradoras ressaltou a necessidade de colocação de alambrados para evitar que lixo e entulho sejam jogados na mata. Outro morador argumentou que cavalos e vacas chegam às casas, nas quais também já foram

encontradas cobras. Por não se tratar de tema afeto à construtora, não foi dado tratamento maior à questão naquele momento, mas a solicitação foi formalizada junto à Prefeitura Municipal tanto pelos arrendatários quanto pela CEF.

Em contato informal com empregados da CEF que atuam na área regional de desenvolvimento urbano, no dia 20 de julho de 2.006, a pesquisadora obteve a informação de que quando a CEF comprou o projeto do empreendimento aprovado, o alambrado era incumbência da empresa vendedora. Em consulta ao processo sobre o trabalho social do Leo Gomes mantido na CEF, apurou-se que a instituição enviou ofício ao Departamento de Gestão Ambiental da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Ambiental de Ribeirão Preto, em 8 de dezembro de 2.005, no qual solicitava a implantação dos alambrados e de praça, de acordo com o projeto aprovado. A resposta foi de que a implantação da arborização urbana, do sistema de lazer e cercamento das áreas verdes seriam do empreendedor, no mesmo documento no qual o parecer de uma especialista em ciências ambientais da Prefeitura relatava que as áreas de uso dominiais e públicas foram transferidas ao município em 02 de setembro de 2.003, quando foi registrado em cartório, ficando sob sua responsabilidade as ações de proteção e manutenção.

De acordo com contato informal estabelecido pela pesquisadora junto à CEF, nestes casos, se as exigências não forem cumpridas pelo empreendedor que vendeu o projeto à CEF, cabe a esta cobrar da Prefeitura, que aciona a vendedora. Em casos como este, a Prefeitura pode bloquear parte dos terrenos até o cumprimento das pendências. Ante as solicitações para colocação de alambrado, a Prefeitura relatou que não dispunha de recursos financeiros. Pediu patrocínio à CEF e à construtora, que negaram. Posteriormente, cercou a maior parte da área verde.

A construtora, no trecho da entrevista reproduzido abaixo, faz uma observação importante ao sugerir a presença do poder público municipal no TTS, fato que, sem dúvida, fortaleceria o referido trabalho, envolveria a Prefeitura local no empreendimento e poderia, inclusive, ser ativado por meio dos profissionais da COHAB-RP.

Acho que a Prefeitura podia fazer um trabalho social, porque ela está recebendo um conjunto pronto, que vai ativar aquele bairro. Poderia fazer uma obra naquele local. O trabalho social da CEF é feito só com o conjunto, teria que ser uma ação social em benefício do bairro como um todo, não só o pessoal do conjunto, sei lá, quadra de esporte, de modo que inserisse mais. [...]. Acho que tinha que ver o interesse social do conjunto, que está atendendo o município. [...]. É uma participação real do município. (Sujeito B).

Com o responsável pela construtora, concorda o presidente da COHAB-RP, mas relata que não dispõe de recursos para financiar este tipo de ação. Sobre o programa, o presidente da COHAB-RP limita-se a criticar a pouca dotação.

Eu queria que aumentasse o volume de recursos aplicado. Não acho que seja necessário ampliar as cidades abrangidas, porque nas pequenas cidades, o CDHU atende. Quero que aumente a dotação, mas o que se ouve é que isso vai ser reduzido, porque o subsídio está custando muito caro. (Sujeito D).

A crítica à baixa dotação do programa é desconectada da possibilidade que tem a Prefeitura em contribuir para a redução de custos do empreendimento. O envolvimento do poder público local na doação de áreas, redução de impostos e taxas, fornecimento de infra-estrutura e de serviços são essenciais para a redução do valor do imóvel e, conseqüentemente, das taxas de arrendamento. Previstos no convênio firmado com a CEF, os itens citados não são cumpridos de forma integral.

A disponibilização de equipamentos públicos voltados ao atendimento real das necessidades dos arrendatários, assim como a prestação de serviços públicos de boa qualidade, geram benefícios para os arrendatários e agilizam os processos de aprovação dos empreendimentos, contribuindo efetivamente para a fixação e integração entre os arrendatários do empreendimento.

Não são realizados controle e avaliações efetivas de resultados quanto à atuação da Prefeitura. Como o convênio firmado entre a CEF e o poder público local não prevê sanções, nem há interesse político em se criar indisposições locais, não são efetuadas ações incisivas para correção de rumos quando a atuação fica aquém do esperado.

4.2.2.2 O PAR e o empreendimento Leo Gomes de Moraes

Para responder ao questionamento quanto aos impactos de práticas socialmente responsáveis na moradia popular e o significado delas às demandas sociais, cabe esclarecer quais as demandas intrínsecas à moradia popular. Uma delas constitui-se, naturalmente, na qualidade do espaço reservado à moradia propriamente dita, a casa.

A unidade habitacional resulta do estabelecido pelo programa, mas também das iniciativas dos parceiros locais. As casas do residencial foram entregues como previsto no projeto apresentado aos arrendatários, conforme a fala do Superintendente Regional de CEF, sujeito A:

O projeto que foi executado é o projeto que foi aprovado pela Caixa, que foi acompanhado pela engenharia da Caixa, é o projeto que foi levado ao conhecimento dos arrendatários. O que está lá é o que eles viram, o que eles se interessaram em arrendar. (Sujeito A).

A cozinha e a sala fazem parte do mesmo cômodo, o tanque se localiza na área externa, sem cobertura, e não há muro divisório nem fechamento frontal. O piso de toda a extensão da casa é cimentado polido, com exceção das áreas molháveis, onde foi colocado revestimento cerâmico no piso e em parte das paredes. O teto possui laje, porém não foi passada massa fina, ficando aparentes os tijolos no teto, pintados de branco.

A figura 22 mostra uma casa como foi entregue e, destacada com círculo vermelho, a posição do tanque na casa vizinha.



Figura 22 – Em detalhe, a área de serviço das casas do Leo Gomes.

Nas entrevistas e nas reuniões do TTS, a área de serviço descoberta não se constituiu em reclamação relevante dos arrendatários. O representante da construtora explica,

em entrevista, que a área do tanque não é fechada nem coberta porque as especificações mínimas de tamanho das casas não possibilitam a construção de dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço fechada, havendo a necessidade de que um destes itens seja preterido, e esclarece:

A planta é livre, atendendo as especificações, medidas mínimas de área útil, medida do quarto, e manual técnico de engenharia. A realidade é que o pessoal que vai morar nessa casa dá um jeitinho de cobrir a área de serviço, mas ter dois quartos, para eles, é o mínimo. (Sujeito B).

Durante as reuniões do TTS, a profissional da Coesa, não raramente, se referia aos imóveis como a “casinha de vocês”. Ressalvado ser uma forma carinhosa de tratar, a expressão reflete a realidade gritante a quem observa a moradia de 38,20 m² de área útil em terreno de 160 m². Trata-se de pouco espaço para acomodar dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço, especialmente para famílias, em crescimento, residirem por 15 anos. Em diversas oportunidades os arrendatários afirmaram que foi necessário doar parte dos móveis antigos para mudar para o empreendimento.

A condição das casas gera necessidade de reformas e ampliações, sendo a construção do muro, com o fechamento frontal, a demanda mais urgente. O programa autoriza alterações que não interfiram na estrutura do imóvel, mas críticas a este respeito surgiram nas reuniões do TTS e nas entrevistas. O sujeito C reformou sua casa apenas na área que não envolve a estrutura da casa, como a colocação de muro, instalação de portão frontal e cimentado no espaço reservado ao alpendre. Assim descreve a questão:

Eu acho que a CEF e a COHAB-RP poderiam ter feito alguma coisa melhor para dar para quem mora aqui. Eu acho que R\$ 200,00 ou R\$ 230,00 não iriam pesar para ninguém, porque tem gente que paga R\$ 380,00 ou R\$ 400,00 de aluguel. Hoje a gente paga R\$ 130,00 do arrendamento. Acho que poderia ter vindo com muro, teto rebocado, pelo menos com revestimento no chão, alguma coisa melhor. Não precisava ser tudo isso que eu falei, mas poderia ter sido melhor. A cozinha, custava fazer só um pouco mais para frente, separar a cozinha da sala?[...] Eu sei que separar a cozinha da sala ia ser mais caro, mas agora a gente tem aquele seguro que você não pode mexer na casa, uma parede que você levanta, perde o seguro, não pode mexer na estrutura. Então a gente tem que esperar 15 anos para poder mexer. Eu não vou mexer porque tenho medo de acontecer alguma coisa... a gente nunca sabe o dia de amanhã. (Sujeito C).

Há duas vertentes relacionadas às restrições a reformas e ampliações, a primeira quanto ao programa e a segunda quanto ao custeio das alterações e reformas autorizadas.

Os projetos dos muros, ampliações e reformas precisam ser executados por engenheiro ou arquiteto, aprovado na Prefeitura e enviado para a CEF por intermédio da administradora contratada. Esta obra regulamentada, com pagamento das taxas e de responsáveis técnicos, encarece a obra para o arrendatário, especialmente porque muitas vezes ele busca empréstimo para executá-la. O sujeito K assim resume a questão:

A moça da Tedde falou que eu tinha que fazer um projeto do que eu queria reformar na minha casa e levar. Só que ela disse: você tem que ir em um engenheiro para ele assinar. Agora imagina: eu estou morando numa casa da COHAB-RP³⁹, vou ter dinheiro para pagar um engenheiro? (Sujeito K).

O FGTS não pode ser utilizado em reformas, o que faz com que arrendatários que não dispõem de outros recursos busquem empréstimos em bancos ou financeiras. O sujeito F, ao explicar sobre a reforma de sua casa, relata que gastou “R\$ 5.000,00 para fazer muro, portão e cimentar tudo. Era o dinheiro que eu tinha na época. Sei que para eu fazer uma salinha vai em média R\$ 3.000,00”. Parte dos arrendatários considera o cômodo da sala e cozinha apenas como cozinha e, por isso, se referem a construir a sala. Quanto ao custo das reformas, o sujeito L informou que gastou “R\$ 5.000,00 entre muro, portões e mão-de-obra de pedreiros”.

A necessidade de financiamento para melhorias nas casas foi abordada na reunião do trabalho social ocorrida no dia 09 de abril de 2.006, que tinha por finalidade o esclarecimento, pela CEF, sobre questões dos arrendatários que estavam surgindo desde os primeiros encontros. Da CEF, compareceram a Técnica Social, a gerente da agência que atende o empreendimento, e seu substituto na gerência. Também estavam presentes o mesmo vereador anteriormente referido e o coordenador do Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente Bem-te-Vi⁴⁰, localizado no Jardim Salgado Filho II. A principal questão se referia à aprovação de financiamento aos arrendatários para reforma das unidades.

³⁹ Embora as casas do PAR sejam da CEF, grande parte dos arrendatários se refere a elas como sendo da COHAB-RP.

⁴⁰ Para mais informações sobre o Núcleo, ver item 4.2.

Alguns arrendatários haviam aberto conta na CEF com a expectativa de conseguir financiamento para as reformas, mas a linha de crédito anteriormente oferecida pela instituição não foi autorizada para contratação no caso do PAR. Como opção, a CEF ofereceu linha de crédito comercial que financia exclusivamente a compra de material de construção, desvinculado do imóvel onde será aplicado, obedecendo ao prazo máximo de financiamento de 36 meses.

A questão revela um viés do programa. Ao determinar especificações mínimas para as unidades e limitar o valor do imóvel final, inviabilizando a construção de muros e fechamento frontal, no caso do Leo Gomes, coloca nas mãos de famílias com renda mensal entre três e quatro salários mínimos a necessidade de complementar a moradia fornecida pelo Estado. Como o custo para tal ação não é pequeno, são solicitados empréstimos na CEF ou em financeiras, aumentando o comprometimento de renda mensal e gerando maior endividamento. Ironicamente, muitos cadastros são aprovados na própria CEF, o que demonstra que estas pessoas teriam capacidade de arcar com prestações maiores.

Mesmo pagando juros expressivos, os arrendatários preferem retirar empréstimos em financeiras a deixar de fazer reformas que consideram necessárias. Na reunião com a CEF, uma moradora assim se expressou a respeito do problema de crédito: “Porque é tão difícil lidar com a CEF, que é um órgão do governo? [...] As financeiras estão dando um baile, cobram demais, mas dão crédito”. O casal de sujeitos I e J recorreu a empréstimo em financeira para comprar o material de construção, uma vez que os próprios arrendatários e seus familiares executaram a construção do muro, sala, fechamento frontal e impermeabilização da área externa, não sendo necessário pagar mão-de-obra.

Para fazer a sala e o muro, se fosse à vista, ia sair R\$ 2.000,00 ou R\$ 2.500,00. Mas como eu financiei, ficou mais caro. Financiei no Banco Cacique. Eu comprei na Construlíder e tirei o financiamento. Pago R\$ 158,00 por mês do financiamento, por dois anos e três meses, e já paguei quase um ano. Terminando isso, eu faço outro financiamento. (Sujeito I).

Cabe ressaltar que as prestações pagas pelos arrendatários são de cerca de R\$ 135,00, menores do que a prestação paga pelo financiamento do material de construção.

O programa restringe reformas, mas a necessidade delas é tão evidente, que a própria CEF as financia. Arrendatários usam recursos próprios, especialmente na construção de muros, o que reforça a necessidade de inclusão deste item nas especificações mínimas do

programa. Como agente operador, a CEF pode identificar problemas e propor alterações no programa. A instituição é chamada a opinar em diversos projetos de lei e programas de assuntos sobre os quais ela detém conhecimento, como no caso do PAR. Os arrendatários, beneficiários finais do programa, reclamam expressamente da necessidade de ampliações e reformas, mas ainda que não reclamassem, ficam evidenciados na prática de conceder empréstimo para possibilitar as referidas reformas. Importante ressaltar que ao não prever ampliações, o programa parte da premissa de que os arrendatários não progredirão no decorrer dos 15 anos de vigência do contrato.

Um dos argumentos para não autorizar reformas reside no fato de que os imóveis são da CEF e, conseqüentemente, todos os benefícios feitos nos imóveis, incorporando-se a estes. No caso de perda do direito ao arrendamento, o beneficiário perde o valor investido. No entanto, este argumento parece incoerente quando permite a colocação de muros, portões e piso, itens que também serão incorporados ao imóvel no caso de inadimplência do arrendatário. Segundo o representante da construtora, “isso é uma virtude dos financiamentos e é um defeito do PAR, porque o PAR não permite que a pessoa amplie a casa [...] Todo mundo que vai morar ali não entende muito isso, acha que é dono da casa”. (Sujeito B).

O PAR permite a execução de muros e fechamento frontal, uma vez que não interferem na estrutura da casa, mas não os executa em alguns empreendimentos em função de ultrapassar o valor máximo do imóvel final e de não constituírem parte das especificações mínimas do programa. A este respeito, o representante da construtora assim se pronuncia:

O programa é fechado, tem um teto mínimo que é difícil enquadrar em uma cidade como Franca e Ribeirão Preto, que tem terrenos mais caros do que cidades com menos de 100.000 mil habitantes. É muito difícil você enquadrar um terreno que com a construção dê o valor do PAR, que é máximo e mínimo ao mesmo ao mesmo tempo. (Sujeito B).

O empreendimento em questão teve investimento total de R\$ 4.463.078,74 (quatro milhões, quatrocentos e sessenta e três mil, setenta e oito reais e setenta e quatro centavos), o que equivale ao custo unitário de R\$ 23.995,05 (vinte e três mil, novecentos e noventa e cinco reais e cinco centavos), com taxa de arrendamento inicial de R\$ 120,00 (cento e vinte reais), mais seguro. Hipoteticamente, se ao custo de cada casa fossem acrescidos R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), às prestações iniciais seriam somados R\$ 30,00 (trinta reais)

mensais, valor bem menor do pago às financeiras por empréstimos dos mesmos R\$ 5.000,00. Evidentemente, o aumento ocasionaria necessidade de subsídio maior. Por outro lado, com alterações no programa que permitissem valor maior de arrendamento, as casas poderiam ser entregues em condições melhores.

A questão da construção dos muros depende da organização da sociedade, do poder público local e da CEF em pressionar o Ministério das Cidades pela inclusão deste item nas especificações mínimas do PAR. Mesmo sem a alteração, a solução pode ser dada por meio de mecanismos que se traduzam em maior envolvimento contratual, e não apenas intencional, do poder público, possibilitando que o custo final das casas permita a construção de muros e fechamento frontal.

Outra abordagem relativa ao programa foi dada pelo sujeito entrevistado da construtora.

A CEF tem condição de saber qual o melhor projeto... a gente perde muito tempo atendendo as exigências de prefeituras e da engenharia da CEF. A casa poderia ter um projeto padrão, e até como política seria interessante. [...] Se a Prefeitura quer fazer uma casa, se enquadra no projeto padrão. Ao criar um projeto padrão, ninguém questiona e fica mais fácil de fiscalizar. A gente perde muito tempo porque cada um quer pôr o dedo. A arquiteta acha que tem que ser de um jeito, mas não tem porque exigir aquilo. No procedimento de aprovação, qualquer alteração faz com que tenhamos que começar tudo de novo. (Sujeito B).

Para evitar demora na aprovação dos projetos, sugere o desenvolvimento de projetos-tipo que, com as necessárias adequações ao terreno, já integrassem o programa. Segundo este sujeito, um antigo programa, denominado Moradia Econômica, atuava com a utilização de projetos-tipo.

As casas apresentam não só problemas de espaço, mas também alguns relativos à forma de construção. Na reunião do TTS com a equipe da construtora, ocorrida em 25 de março de 2006, foram esclarecidas dúvidas dos arrendatários quanto à colocação de rufos, calhas, fundações e os motivos da casa ser entregue sem muro. Também foram registradas reclamações quanto à qualidade da torneira do banheiro, barulho da caixa d'água, e de não ser encontrado no mercado piso igual ao colocado. Como forma de dar assistência aos problemas emergenciais, a construtora manteve um funcionário na obra por quatro meses.

Os problemas de controle de qualidade surgiram na entrevista com o responsável da administradora. No trecho abaixo, o sujeito se refere às construções em geral,

não especificamente ao empreendimento Leo Gomes de Moraes, mas indica uma problema do processo de implementação de moradias pelo PAR:

Na questão PAR, qual deveria ser a maior preocupação da CEF a meu ver? Desenvolver maneira de ter um controle absoluto da qualidade das obras que são feitas. Sei que isso está atrelado a construir casas baratas porque são pessoas de baixa renda e têm que pagar prestações baixas. Mas você pode fazer barato no que se refere aos materiais mais simples, mas o principal é a questão da execução. E fazer direito ou mal feito custa o mesmo preço. (Sujeito E).

O aspecto de controle de qualidade diz respeito diretamente ao envolvimento e desenvolvimento dos parceiros envolvidos na implementação de um projeto de moradia popular, sejam eles internos ou externos. O controle das obras é feito por meio de medições mensais de engenheiros e arquitetos do quadro funcional da CEF. Havendo a identificação de problemas técnicos, procede-se o bloqueio do pagamento à construtora. A necessidade de treinamento e envolvimento recai tanto na área técnica da CEF, que precisa ter rigor, quanto na área comercial da instituição que, em nome do relacionamento comercial com os parceiros, não pode ter a atitude de pressionar a área técnica por liberação de obra em desacordo. Perpassa, ainda, o envolvimento dos parceiros que, com ética, têm a responsabilidade de executar o que estão sendo pagos para fazer, sem reduzir a qualidade do material especificado e sem utilizar mão-de-obra de baixa qualidade.

Quanto aos aspectos gerais do empreendimento, nas reuniões presenciadas pela pesquisadora, as principais críticas se referem à segurança e à falta de comércio no empreendimento. Na reunião do TTS com a CEF, um dos moradores reclamou da falta de comércio e uma moradora afirmou que como não podem montar estabelecimento comercial nas casas, têm que fazer compras em bairros distantes, visto que no Jardim Salgado Filho II só existem bares.

A este respeito, o sujeito C assim se pronunciou:

Porque não tem nada aqui, né? Precisa comprar pão, tem que comprar de manhã para comer à noite, a gente come o pão murcho. Aqui não tem padaria, mercado, farmácia, nada. Tem no Salgado Filho, mas não é essas coisas. É buteco, buteco, buteco, você entra lá e só tem homem. O lugar mais próximo para comprar as coisas é no Jardim Aeroporto, do outro lado da pista, mas como a gente tem carro, faz comprinhas no centro e traz para cá. (Sujeito C).

O sujeito I explica:

Não tem nada, só um mercadinho, e é no Ribeirão Verde. Para ir ao Ribeirão Verde, tem que ir de carro ou moto, ou então vai até lá na frente, porque na entrada do Ribeirão Verde passa o ônibus para irmos para lá. Para quem não tem carro é mais fácil ir no Quintino, porque atravessa a passarela e vai a pé ou pegar o ônibus. (Sujeito I).

O programa não permite o uso das casas como estabelecimento comercial, pois sua destinação é de moradia. Segundo a Técnica Social da CEF durante a reunião com os arrendatários, “primeiro constroem-se as casas e depois vem a escola, a creche, o comércio. Primeiro vem a necessidade e depois a solução. É o preço de um bairro novo.” Esta é uma explicação de como as coisas acontecem, mas podem acontecer de forma diferente. Havendo interesse e sinergia entre as partes envolvidas no processo, naturalmente torna-se possível que um bairro novo disponha dos equipamentos necessários para uma vida confortável. Ao proceder a análise de um novo empreendimento, é normal que não seja atendida a totalidade dos elementos esperados para a construção de um conjunto, ora porque procede-se a priorização do que se constitui essencial, ora porque a busca de todas as soluções poderia paralisar o processo de provimento de moradias.

Especialmente em um empreendimento marcado pela distância de centros comerciais, a falta de área destinada ao comércio gera gastos adicionais dos moradores com taxas de entrega, produtos mais caros em bares, além de requerer que seja dispendido tempo maior para as compras. A responsável pela empresa credenciada, sujeito M, sugeriu maior cuidado da CEF na escolha do local do empreendimento: “Uma coisa que eu acho é que a CEF podia melhorar é a localização desses empreendimentos. É muito afastado, sem recurso nenhum, eles sofrem muito... No Leo, eles não tinham comércio, não tinham telefone, nada”. O curioso, neste caso, é que a avaliação do entorno consiste em trabalho feito pela empresa credenciada.

Outra questão relevante, a da segurança, surgiu inicialmente quando dos contatos estabelecidos para marcar entrevista com os arrendatários selecionados como sujeitos da investigação. No dia 22 de junho de 2.007, quando a pesquisadora esteve no bairro para marcar entrevistas, as pessoas abordadas não cogitavam em concedê-la no período da noite por causa da violência.

O medo ficou evidenciado quando a pesquisadora marcou entrevista com a representante da maior rua do bairro. Informando que estaria disponível após as 20 horas, e diante da concordância da pesquisadora com o horário, a arrendatária perguntou: “mas você não tem medo de vir aqui à noite?” O dia marcado coincidiu com a data da entrevista com o responsável pela construtora, ocorrida no município paulista de Franca. Na ocasião, a pesquisadora comentou que faria entrevista com a arrendatária ao chegar em Ribeirão Preto. O sócio-proprietário da construtora indagou à pesquisadora se não temia ir ao bairro naquele horário mas, argüido a quanto ao motivo da dúvida, tangenciou. Outro sujeito entrevistado recusou-se a marcar entrevista à noite, alegando ser perigoso para a pesquisadora.

O sujeito C conta que “teve uma época que todo dia roubavam o cabo dos telefones, aí a Telefonica falou que não iria mais repor... até que parou, parece que esqueceram do bairro”. O sujeito entrevistado G assim se pronunciou:

Se você precisar chamar a ambulância, ela não entra aqui dentro, não. Antes de ontem precisei chamar meu vizinho para levar minha menina no médico, que estava com 40 graus de febre, mas a ambulância não entra, eles têm medo, depois da meia noite eles não entram. A gente tem que contar com os vizinhos, porque se não a gente morre aqui dentro. Ambulância, polícia, é difícil de vir, muito raro. (Sujeito G).

A esse respeito, a administradora, sujeito E, explica:

O Leo Gomes é um bairro distante, novo. Em um primeiro momento, eles se sentiram inseguros com a questão da segurança. Nós fomos até a Polícia Militar, pedimos apoio, falamos com o comandante em Ribeirão Preto, e o pessoal da CEF foi junto, pedindo maior proteção. Hoje em dia, dizer que dá 100% de segurança, não dá, né? Precisamos pedir ronda com certa frequência até ter a ocupação de todas as casas, porque é um período meio crítico. (Sujeito E).

A fala do responsável pela administradora deixa evidente que houve preocupação com a segurança do local. É comum empreendimentos serem depredados antes das casas serem ocupadas, como mostram as figuras 23 e 24. Da mesma forma, a casa que seria ocupada pelo Núcleo de Assistência ao Menor e ao Adolescente sofreu furtos durante a reforma.



Figura 23 - Depredação antes da ocupação de uma das casas do Residencial Leo Gomes de Moraes.



Figura 24 - Sinais de tentativa de arrombamento em uma das casas do Residencial Leo Gomes de Moraes, antes de ser ocupada.

Um dos arrendatários, sujeito L, afirma nunca ter tudo “problemas desde que peguei a casa”. Com ele concorda o sujeito K, que não observa problemas quanto à segurança nas casas:

A única coisa que eu sei é que esse bairro não é flor que se cheire. Quando nós viemos para cá, entrou em cogitação de vir ou não. Por quê? Nós não temos filho, não temos pai e nem mãe aqui, a casa fica sozinha o dia todo. Ficamos com medo,mas viemos. E não temos do que reclamar. Nunca ninguém entrou, nunca ninguém mexeu, maravilha. Às vezes a gente viaja, fica dois dias fora, quando volta está tudo intacto. (Sujeito K).

A mãe do sujeito I mora no Salgado Filho II, o que a faz conhecedora da região. Ela e o marido explicam:

Os que moram no Salgado Filho II vem aqui destruir, tem muita tranqueira e muito malandro lá... eles vem destruir, roubar, você não tem noção.Tem uma casa ali de onde eles roubaram caibro, telhado, deixaram só a armação da casa, que estava vazia. (Sujeito I).

Eles entram no mato, quebram árvores. Eu coloquei um monte de placas proibindo entrar, caçar e pôr fogo. Eles vêm para destruir e a gente chama a polícia. A maioria vem do Salgado Filho I, da favela, vem pegar passarinho, roubar, quebrar, mas o pessoal daqui fica olhando. Cada um tem que olhar. (Sujeito J).

O sujeito M, responsável pela Coesa, afirmou que o Leo Gomes “é um bairro super tranquilo, nas reuniões não reclamavam de violência, não”. No entanto, a segurança à qual o sujeito C se referiu, no trecho da entrevista reproduzido abaixo, consiste em algo mais sério do que furtos das casas, pois envolve esquemas de roubo e desmanche de veículos. Com ele concorda o sujeito K que, falando a respeito da mata, afirmou que “a polícia já encontrou carro aí dentro”.

Meu marido ficou com medo de vir para cá, mas eu quis vir porque a gente ganhou, tínhamos que vir. Para conseguir, eu arrumei dois empregos porque a renda do meu namorado não entrava e porque ele tinha nome no Serasa. Bom, assim que o Lafaiete veio, se empolgou mas estava com o pé atrás por causa do bairro, que aqui é meio bravo. Há duas semanas, todo dia que a gente saía tinha um carro roubado ali...Aí o Lafaiete me ligava, eu ligava para polícia e avisava, dava dez minutinhos eles vinham. [...] Assalto estava tendo freqüentemente, mas agora deu uma amenizada. Não sei porque parou. Tem desmanche de carro aqui no meio desse mato... aqui tem um brejo, dá para esconder carro aqui. Então vinha a polícia com helicóptero, estava feio. Agora deu uma parada. (Sujeito C).

A integração do empreendimento com seu entorno se constitui em aspecto a ser considerado nas demandas sociais, pois todo empreendimento representa nova variável na comunidade. Em vista destes indícios, a criminalidade do local poderia ser considerada fator inviabilizante quanto à aprovação do empreendimento.

Sem administração correta dos impactos, a convivência harmoniosa entre os moradores pode ser comprometida, a exemplo da situação observada no Residencial Leo Gomes de Moraes, quando o Núcleo de Assistência ao Menor e ao Adolescente, situado no bairro vizinho, foi transferido para o empreendimento, conforme relatado no item 4.2.

A transferência do Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente para o Leo Gomes (Figura 25), a princípio, não agradou a população do Salgado Filho II. Para acertar arestas, foram realizadas cinco reuniões com a comunidade, uma das quais com a presença do Prefeito Municipal, conforme apurado em contato informal com o coordenador do Núcleo.



Figura 25 - Antiga sede da fazenda, em reforma para funcionar como Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente.

Em 1º de setembro de 2.006, deu-se a reunião destinada a decidir sobre a associação de moradores. No caso do Leo Gomes, a formação da associação está intrinsecamente ligada ao relacionamento com o entorno, especificamente com o Jardim Salgado Filho, bairro isolado há anos na região. O presidente da associação do Jardim Salgado Filho II propôs a manutenção de uma única associação de bairro, argumentando que ele era presidente há muitos anos e sabia exatamente a “dor-de-cabeça” que isso causava. Por

ter experiência, propôs assumir também o Residencial Leo Gomes, não sendo necessária a formação de outra associação de moradores.

Ante a atitude negativa dos presentes quanto à proposta, a profissional da Coesa, sujeito M, sugeriu votação. A percepção da pesquisadora foi de que os arrendatários respondiam de modo a não melindrar o presidente da associação do bairro vizinho, parecendo temer represálias se não aceitassem a proposta, em vista do histórico de violência.

Com a interferência da técnica social credenciada, cessaram as argumentações e ficou decidido, por votação, que seria montada associação independente. Um morador do bairro vizinho ressaltou que o Leo Gomes “é bairro que já nasceu com estrutura, tanto que tirou o Núcleo do bairro ao lado, e por isso é importante estarmos juntos”. O presidente da associação do Jardim Salgado Filho II comentou, não sem decepção na voz, que estava “tudo na paz, embora eles tivessem lutado muito, a exemplo de terem conseguido o Núcleo” para a região, Núcleo este que seria transferido para o Leo Gomes.

Por meio da técnica de observação assistemática, a pesquisadora apurou que foi comentado na CEF a respeito do perigo do bairro não ter se unido à associação de moradores do Salgado Filho II. A questão, não comprovável em função da informalidade, consiste na crença, expressa tanto por moradores quanto por empregados da CEF e da construtora, de que o Jardim Salgado Filho II é comandado por um traficante. Em conversas informais afirma-se que o líder daquela comunidade deu proteção ao empreendimento durante sua construção. O fato não foi confirmado na entrevista com a construtora, mas o entrevistado e sua assistente se entreolharam ante a pergunta da pesquisadora, levando à interpretação de que havia algo que não se pretendia comentar.

No entanto, a percepção de pouca violência, atribuída à proteção dada por traficante, pode ter como explicação apenas o fato de que a chegada do Residencial Leo Gomes gerou impactos positivos para a comunidade do Jardim Salgado Filho II.

A citação do morador do Leo Gomes de que “o bairro já nasceu com estrutura” reflete a percepção de benefício gerado para as duas comunidades, como iluminação na rua de acesso ao Leo Gomes, alterações no serviço Leva e Traz, melhores instalações para o Núcleo e destinação de área que poderá ser utilizada para construção de equipamentos públicos, beneficiando ampla a região. O simples fato da população da região ter aumentado em estimadas 700 pessoas, pressiona por soluções de comércio e acessos.

O PAR constitui-se em programa que requer aperfeiçoamento mas, de modo geral, no caso do Leo Gomes, parece ter atendido as demandas de modo satisfatório. O preço

da prestação, a valorização dos imóveis e a área verde são aspectos positivos relatados pelos entrevistados.

O PAR provê moradias populares com custo menor para o arrendatário, atende a legislação nos quesitos ambientais e define que os empreendimentos precisam estar supridos por infra-estrutura e saneamento básico, fato que representa avanço em relação aos empreendimentos de programas mais antigos nos quais não era previsto, por exemplo, asfalto. O responsável pela construtora que atendeu o empreendimento, e que já trabalhou em diversos programas, afirma que acha “o PAR perfeito, porque ele entrega as casas totalmente equacionadas com relação a água, esgoto, energia elétrica, pavimentação, terreno aprovados, critérios de estar perto de escola, creche, ônibus, ocupação de vazios na área urbana. (Sujeito B).

A maior parte dos arrendatários entrevistados demonstrou satisfação com o fato de ter uma casa. Foi o caso do sujeito K, que assim referiu à sua moradia:

Nossa, estou satisfeito, e muito, muito mesmo. Só de não ter de pagar aluguel, um dinheiro que não tem volta... Parecia um inferno, todo mês eu tinha que comparecer com aquele monte de dinheiro. Eu nunca paguei aluguel, aquilo parecia um martírio, não sei quantas vezes eu chorei”. (Sujeito K).

O sujeito J relata a realização de sua expectativa por ter uma casa própria:

Eu venho lutando para ter uma casa da COHAB-RP. Faz uns 17 anos que eu venho fazendo inscrição. Quando eu comecei a namorar esse lugar aqui, fazia oração para Deus todo dia, que era o lugar que eu sonhava, no meio do mato, gosto demais, não deixo ninguém mexer no mato. (Sujeito J).

O sujeito C descreve o sentimento que tem com relação à sua casa própria com entusiasmo:

Não tenho o que reclamar, só dar sugestões para que nas próximas eles façam cada vez melhor. Hoje em dia está difícil ter casa própria, então quem ganhou, que seja contemplado com tudo o que tem direito. Mas eu estou muito feliz, nossa!, muito mesmo, pela minha idade. Porque o bom do pobre é a casa. (Sujeito C).

Do mesmo modo, o sujeito H demonstrou satisfação com a residência, mas deve ser pontuado o fato de pertencer, desde criança, à religião messiânica – crença que incentiva a gratidão por tudo, sem críticas.

As demandas surgidas nas entrevistas e reuniões do trabalho social relativas ao empreendimento – segurança, área de comércio, casas já muradas e fechadas, possibilidade de ampliação e financiamento para as reformas – assim como aquelas que dependem de ação do poder público local - escola, posto de saúde, transporte, coleta de lixo seletiva, iluminação pública na entrada do bairro, instalação de telefones públicos, identificação e sinalização das ruas, limpeza, colocação de alambrados, mudança nas vias de acesso, plantio de árvores e alterações no transporte público – devem, no entanto, ser consideradas na análise da responsabilidade social, pois refletem insatisfações com o produto recebido.

Também devem ser considerados itens citados por outros parceiros que não os arrendatários. Sobre a qualidade das construções, o representante da administradora, sujeito E, foi contundente:

O calcanhar de Aquiles é a qualidade da construção. Se a Caixa resolver isso, vai bem. Você está oferecendo moradias que, em alguns casos, não tem condição as habitabilidade. Se quiser saber se está tendo alguma irresponsabilidade social nas moradias, está: não tem controle da qualidade das construções, principalmente das verticais. Nas horizontais é muito, muito menos. (Sujeito E).

O sujeito B, representante da construtora, destaca que o programa não prevê imóveis diferenciados de acordo com o tamanho das famílias que ocuparão as casas. Segundo ele, “família pequena ou grande vai receber a casa do mesmo tamanho”. Esta é uma variável que também impacta na sustentabilidade social no sentido de fixação dos arrendatários ao local.

Resgatando o questionamento que justifica este item, o que a adoção de práticas socialmente responsáveis poderia significar para o atendimento das demandas sociais na moradia popular e, especificamente, no PAR?

Há que se destacar que a CEF não tem como descumprir parte do que as normas brasileiras e internacionais sobre a responsabilidade social recomendam. A instituição cumpre muitos itens definidos como socialmente responsáveis em função de sua posição de empresa pública federal, que atende às normas e padrões técnicos e legais estabelecidos em todas as suas atividades, inclusive na habitação, não necessariamente por opção empresarial de agir em direção ao desenvolvimento sustentável. É o caso do combate à pirataria,

sonegação, fraude e corrupção, do combate ao trabalho infantil, do respeito aos direitos da criança e do adolescente, do cumprimento dos direitos dos trabalhadores, entre outros.

Assim como outras empresas que fomentam atividades estranhas aos seus objetivos sociais primários visando, sobretudo, sua perpetuidade no mercado a partir do prestígio que adquirem junto ao público consumidor, também a CEF parece visar vínculos de identidade com os consumidores e, conseqüentemente, condição de sustentabilidade para sua marca.

No entanto, as atitudes que a CEF adota e divulga como socialmente responsáveis são, em sua maioria, obrigações constitucionais decorrentes do cumprimento de sua função social como empresa, e empresa pública. Como visto no Capítulo 2, o cumprimento da função social, como princípio nos dispositivos jurídicos, é comumente entendido como atendimento prioritário às necessidades mínimas das pessoas em termos de bens e serviços, aproveitamento e utilização racional e adequada de recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho, assim como a geração de emprego. Neste sentido de função social, à luz do que preceitua a Constituição e outras normas, gestos de contribuição voluntários das empresas atribuídos como responsabilidade corporativa são, na verdade, deveres legais.

As atitudes empresariais socialmente responsáveis podem ser representadas por ações estruturadas e planejadas, indo além das obrigações constitucionais do cumprimento da função social. Sob este aspecto, a pesquisa conduziu a ações que podem ser integradas ao processo de provimento de moradias, tornando os empreendimentos sustentáveis do ponto de vista econômico, social e ambiental, como mostram os exemplos citados no item 3.3 desta dissertação. Na política de responsabilidade social da CEF, no entanto, não foram previstos procedimentos voltados unicamente à moradia popular, o que é lamentável posto que a adoção de atitudes socialmente responsáveis nesta área significa avanço no atendimento das necessidades das demandas sociais inerentes à moradia, como apuradas na presente investigação.

4.2.2.3 O trabalho técnico social e a responsabilidade social na moradia popular

A presente pesquisa se propôs a investigar se a CEF, empresa pública de direito privado, desenvolve a responsabilidade social de acordo com o conceito da norma

internacional AccountAbility 1000. Mesmo não sendo esta a norma adotada pela instituição, a pesquisa bibliográfica demonstrou que a AA 1000 pode ser aplicado a processos, não sendo requerido necessariamente em toda a empresa, fato que justifica investigá-lo unicamente na moradia. A norma considera que o diálogo com as partes interessadas gera o necessário engajamento destas. Havendo o engajamento, as necessidades de cada parte são postas com clareza, propiciando a resolução de eventuais conflitos, assim como respostas empresariais a tais necessidades.

No entanto, se o processo AA 1000 não foi efetivamente aplicado no caso estudado, uma vez que isso envolve a iniciativa da empresa, a dúvida que se coloca tem referência direta aos critérios utilizados na reflexão sobre a responsabilidade social, tomando por base tal norma. Uma vez que um dos objetivos do processo AA 1000 é identificar e responder às aspirações das partes interessadas em relação à organização, sendo indispensável a integração entre elas, a presente investigação se concentrou neste aspecto quanto ao residencial Leo Gomes de Moraes, em complementação ao objeto de estudo proposto.

No caso da moradia popular e, especificamente, do PAR, são identificadas como partes interessadas principais os arrendatários, a construtora, a empresa que realiza o TTS, a administradora, o poder público municipal e a CEF, entre as quais o relacionamento é formalizado por meio de convênios e contratos. O uso da observação participante e de entrevistas com sujeitos que compõem este grupo foi importante para conhecimento a respeito da prática destes relacionamentos durante a implantação do residencial.

A respeito dos papéis desempenhados no programa, o sujeito A afirma que “cada parceiro tem bem delineado qual é a atribuição de cada um no PAR”. Sobre a COHAB-RP, ele explica:

A atuação da COHAB-RP se limita à inscrição, a apresentar a relação de candidatos, a fim de que a CEF possa fazer a análise cadastral e verificar se aquelas pessoas têm condições de obter o arrendamento. Isso é importante dizer: a COHAB-RP é apenas um órgão de inscrição. Acredito que o relacionamento flua bem, pois a COHAB-RP já faz isso há muitos anos, e para ela a inscrição é um processo natural. Esse papel, ela toca normalmente, não vejo problema nenhum. (Sujeito A).

Quanto à construtora, salienta:

A construtora não se relaciona com os arrendatários, só faz o papel de executora. O único contato que ela tem é quando entrega o empreendimento e o arrendatário faz a checagem de sua casa, para ver se foi entregue da forma acordada com eles. E a construtora também regulariza alguma coisa que estiver quebrada. A única relação dela é na execução da obra, ela não tem vínculo nenhum com o arrendatário. O grande relacionamento do arrendatário se dá com a administradora. Com certeza, é a administradora que faz o papel da CEF neste programa. (Sujeito A).

A respeito do relacionamento da CEF e da administradora com a comunidade, descreve:

O relacionamento da CEF com esta comunidade é feito através da administradora. Todos os problemas da comunidade e dos arrendatários, eles têm que levar para a administradora, não adianta vir na agência da CEF, a relação deles é com a administradora. A administradora vai encaminhar à área gestora na CEF e verificar o que pode ser feito. Os arrendatários são orientados nas agências, quando as procuram, a irem para a administradora. A gente não tem informação nenhuma, todas as informações relativas ao arrendatário estão na administradora. Ela é paga para fazer esse serviço, então não há porque eles irem na CEF. Isso é avisado antes, quando há a reunião. É deixado claro que a relação deles é somente com a administradora. (Sujeito A).

Sobre o trabalho social, executado pela empresa credenciada, observa:

Acho que o papel do trabalho social é formar aquela comunidade. É mostrar àquela comunidade não só os direitos, mas também seus deveres enquanto comunidade e arrendatários. Acredito que o trabalho social tenha um papel fundamental até na própria formação da comunidade, enquanto vida em coletividade [...] O objetivo maior do TTS é realmente dar àquelas pessoas uma visão de coletividade, que elas saibam viver em comunidade, saibam reivindicar as coisas que elas acham que são importantes para a comunidade. É gerar junto a essas pessoas a questão do pensamento comum, enquanto cidadãos. (Sujeito A).

Apesar da CEF considerar que os papéis de cada um no processo estão claros e que o relacionamento entre as partes, adequado, alguns *stakeholders* apresentam visão diferente. Os relacionamentos podem ser categorizados em três tipos, detalhados a seguir.

O primeiro tipo consiste no relacionamento entre partes interessadas e a CEF. Ao ser questionado sobre isso, o sujeito da COHAB-RP afirmou ter problemas com os prestadores de serviços terceirizados pela instituição: “A engenharia tem uns questionamentos

absurdos, totalmente fora da área deles. O pessoal do jurídico terceirizado também tem problemas” (Sujeito D). Observou ainda:

Tem ruído de comunicação, mas isso é normal do serviço. Cada um lê a regra do jeito que quer. Por exemplo, aqui em Ribeirão, a gente seleciona o pessoal em três agências da CEF e cada uma interpreta de um jeito, porque é o critério do gerente. Então, às vezes, a família que não passou na avaliação de uma agência, passa na outra. A gente sabe que dá esse tipo de diferença, resultado de usar critério pessoal na análise normativa. Aí dá ruído. [...] Então, não tem uma norma geral, mas via de regra, não vejo grandes problemas. (Sujeito D).

O sujeito da COHAB-RP demonstra incompreensão quanto à ficha de inscrição do mesmo candidato ser reprovada em uma agência da CEF e aprovada em outra. As explicações da CEF quanto aos motivos que levam a esta situação não são suficientes para esclarecer ou convencer o parceiro sobre os critérios da seleção, o que indica a necessidade de comunicação de melhor qualidade entre a COHAB-RP e a CEF.

O sujeito da construtora, por sua vez, critica as dificuldades na aprovação dos projetos, uma vez que cada Prefeitura, cada regional da CEF, e até mesmo diferentes profissionais de cada instituição, têm abordagens divergentes a respeito, resultando em vários pedidos de adequações, o que torna o processo moroso.

Um empreendimento que a gente aprova na CEF, a gente chama de pau de sebo. A gente vai tentando chegar perto, quando você está lá em cima, vai pegar o prêmio que é a assinatura do contrato, aí não tem verba, você desce e volta para estaca zero, ou muda o diretor, presidente... De forma geral, solução para a moradia econômica ainda é o PAR, mesmo com o trabalho que dá para a CEF, para a empresa, para a administradora... Tinha é que melhorar: aumentar o limite e dilatar prazo. (Sujeito B).

E

Não tem treinamento e você tem que atender as exigências. Mesmo para nós, que estamos há algum tempo no mercado, tem coisas novas. A gente sabe pela experiência, mas na parte jurídica a gente sempre precisa falar, porque existem dúvidas quanto aos documentos. Em Ribeirão Preto, tenho acesso ao jurídico, mas em Sorocaba, não tenho. Os terceirizados não atendem a construtora, mas existem coisas que não tenho como interpretar. (Sujeito B).

Nas entrevistas, a construtora e a COHAB-RP se ressentem de não terem orientações, especialmente nos serviços prestados por funcionários terceirizados da CEF. No entanto, a ressalva a ser realizada é que ambos os sujeitos podem não ter citado os funcionários da CEF por conhecerem que a pesquisadora faz parte do corpo sócio-funcional da instituição.

O sujeito da Coesa, de forma contraditória, explica que não teve treinamento mas que foi orientado exemplarmente pela Técnica Social da CEF. Possivelmente, se referia a não ter tido treinamento formal quando começou a desenvolver os trabalhos sociais para a CEF:

Faltou treinamento. Em nossa empresa, nós nos reuníamos e discutíamos para ver o que poderia ser feito. Eu nem sabia o que fazer na pesquisa do entorno. Mas eu agradeço a Deus pela minha instrutora ter sido a técnica social da CEF em Ribeirão Preto. Porque ela orienta muito bem, ela dá um suporte muito grande, dá muita força, ela mostra que você está fazendo as coisas de maneira diferente, não errado. Ela quer o resultado, não importa a forma como você vai fazer. (Sujeito M).

Nas reuniões do trabalho social ficaram evidentes os ruídos na comunicação entre a CEF e a construtora. Em duas situações o engenheiro da construtora responsabilizou a CEF ao responder aos arrendatários. A primeira delas deu-se quando houve reclamações quanto à água do chuveiro correr para a sala, conforme relatado no item 2.4. A segunda ocorreu quando, questionado sobre o fato de haver bichos no rodapé, o engenheiro explicou que a CEF exigiu este item, mas rodapé sem piso gera bichos. Independentemente da razão técnica, o ponto que chama a atenção é a opção de responsabilizar a CEF, eximindo a construtora de sua responsabilidade técnica. Ao adotar essa postura, o engenheiro exime a si próprio da responsabilidade por eventuais falhas. Nessa situação, o arrendatário é privado da informação correta. O fato evidencia a necessidade de melhoria no relacionamento da CEF com os fornecedores e de engajamento, com compromisso, das partes no processo.

O sujeito entrevistado na administradora afirma:

Acho que a CEF atua bem, tirando esse lado construtivo, eu acho que atua bem. Os funcionários, em sua enorme maioria, são dedicados, comprometidos... mas os próprios funcionários falam que a CEF é um paquiderme, tudo demora, mas enquanto isso não se resolve, os problemas vão bater nos funcionários. (Sujeito E).

A administradora se incomoda com a morosidade do processo, mas o que mais chama a atenção é a fala que se refere ao aspecto construtivo da atuação da CEF, considerado ruim pelo entrevistado. Na opinião do sujeito E, no que se refere ao PAR em geral, não especificamente quanto ao Leo Gomes:

A maior responsabilidade social que a CEF poderia ter com esses arrendatários, e isso não é só a CEF, mas qualquer pessoa que se propõe a alugar ou a arrendar um imóvel, é ter responsabilidade de estar fazendo isso com um imóvel em perfeitas condições de habitabilidade. O que eu tenho visto é negligência no controle da execução da obra que acarreta vícios construtivos, alguns deles graves, que requerem quase uma nova execução daquela parte da construção. (Sujeito E).

Na visão da administradora, a CEF deveria se preocupar em manter controle absoluto da qualidade das obras, mesmo isso estando atrelado ao preço, podendo utilizar empresas especialistas no controle da qualidade. A pesquisadora defende a auditoria externa aliada àquela executada pelos engenheiros e arquitetos da própria CEF. Segundo o entrevistado, “pode fazer barato no que se refere aos materiais mais simples, mas o principal é a questão da execução. E fazer direito ou mau feito custa o mesmo preço” (Sujeito E). Ele ressalva que a maior parte dos problemas construtivos ocorre nos condomínios verticais, sendo bem menos freqüentes nos horizontais, como é o caso do Leo Gomes. Aliada à preferência da população demandante por casa, este se constituiu em um dos motivos pelos quais a CEF tem priorizado, na região, a construção de empreendimentos horizontais.

A relação entre os arrendatários e a CEF pode ser expressa na fala do sujeito I ao informar que nunca foi à instituição, “não teve problemas” com a CEF e que não precisou abrir conta. O sujeito K explica que teve contato com a CEF apenas quando compareceu na instituição com seu companheiro e “o contrato já estava pronto para assinarmos. Nem tivemos que abrir conta”. O sujeito H afirmou que “a CEF em Bauru alterou meu contrato para tirar o nome do meu irmão, levou uns quatro ou cinco meses. Foi tranquilo, nem precisei ter conta lá”. O sujeito F explica:

A CEF, creio eu, só aparece se for tomar a casa, se eu não pagar. Não tenho nenhum contato com a CEF [...]. Ela financia o imóvel, mas administração é da Tedde. O único contato que eu tenho com a CEF é quando eu vou lá pagar a prestação. Não tenho conta na CEF, eles falaram que eu podia abrir, entraram em contato, mas eu não abri. (Sujeito F).

O sujeito C relata o caso de quando estava atrasada no pagamento das prestações, não conseguiu pagar pela administradora em virtude do sistema de comunicação estar fora do ar, e foi orientada pela administradora a comparecer na CEF:

Eles me mandavam para Caixa, chegava na Caixa, eles diziam que não tirava segunda via, aí eu ia na Tedde, falavam que era na Caixa, ficou aquele rolo. Aí eu falei: ‘tem que resolver’, porque eu queria pagar. Era difícil, mas eu conseguia tirar a segunda via, e só conseguia na Caixa, não tinha outra opção, porque na Tedde o sistema é horrível, está sempre fora do ar. O pessoal da CEF não telefonava na Tedde, só dava essa informação. Porque é assim: você vai na CEF e tem que marcar horário, então você nem passa da porta de metal para dentro, é sempre o pessoal que te atende do lado de fora, mas eu sempre consegui tirar. Agora a moça da CEF já me conhece, sempre que eu preciso, vou lá e ela tira a segunda via para mim. (Sujeito C).

Na ocorrência relatada, o processo de informação ao arrendatário não se encontra regulado entre a CEF e a administradora, demonstrando que há espaço para aperfeiçoamento dos procedimentos. Também indica que o modelo de atendimento aos arrendatários por meio da administradora não funciona a contento.

Na CEF, a maioria das agências localizadas na cidade de Ribeirão Preto desconhecem detalhes do programa, encaminhando os questionamentos para a agência localizada no centro do município, com maior experiência em empreendimentos imobiliários. No entanto, mesmo nesta, os arrendatários não obtêm todas as informações de que precisam, sendo, algumas vezes, encaminhados a reclamarem na ouvidoria da instituição, como forma de pressionar o atendimento pelo departamento interno da CEF que é responsável pela administração dos contratos. Ou seja: se não forem atendidos a contento pela administradora, são orientados pela CEF a reclamar da própria CEF por meio da ouvidoria da instituição.

Quanto à administradora, o sujeito K afirmou que “por enquanto, está tudo bem”, o sujeito H disse que “a Tedde não deixa a desejar quanto ao atendimento” e o sujeito I afirmou que nunca teve problemas com eles: “Desde que entrei aqui, não tenho do que reclamar”. O sujeito F assim se manifesta:

Me atende perfeitamente. Tudo o que pedi nunca deixaram de me atender: como quando eu pedi alteração de data de pagamento, ou quando me informaram que o número da casa do vizinho era meu, e o número da casa minha era dele. Eles me informaram, passaram tudo o que devia ser feito, tudo certinho. E toda vez que eu vou lá, converso com eles a respeito de qualquer coisa aqui do bairro, e eles me atendem é muito bem. (Sujeito F).

No entanto, o sujeito C reclama do atendimento da administradora:

Até agora eles não atenderam nada do que eu pedi. Pedi a segunda via da prestação, pedi orelhão, pedi para cortar mato [...] Uma vez, eu estava tão desesperada, que eu chamei meu pai e pusemos fogo no mato. Aí eu fui lá na Tedde e contei o que tinha acontecido, disse que os responsabilizaria se a polícia reclamasse por eu ter posto fogo, porque eu já tinha ido lá um monte de vezes e reclamado do mato e não resolveram nada. Até me disseram “não, você está certa”, mas eu estou certa e errada, porque não pode botar fogo, mas fui obrigada. Tinha cobra. O vizinho viu a cobra saindo da minha casa duas vezes. (Sujeito C).

O relacionamento da CEF com as partes envolvidas no processo, pelas falas dos sujeitos, não está ocorrendo em concordância, especialmente no que diz respeito aos arrendatários e à construtora.

O segundo tipo de relacionamento refere-se àquele estabelecido entre a empresa credenciada, COHAB-RP, construtora e administradora, ou seja, entre os parceiros e fornecedores da CEF. O sujeito da construtora afirmou:

Conhecemos o trabalho dos outros parceiros porque essa é uma preocupação nossa. Como a gente tem que entregar as casas, mas quem vai gerenciá-las é a administradora e quem vai indicar os arrendatários é o poder público, a gente acaba fazendo pontes para poder entregar [...] Não precisaria ter contato com outros parceiros, mas veja um exemplo: o item mais caro que eu tenho na obra são os vigilantes. Se não entregar o conjunto, vai haver depredação e a construtora tem que arcar com os consertos. Mesmo que o problema não seja da construtora, fica sob a tutela da construtora. Aí que é importante o contrato com administradora, que é a próxima que vai pegar a responsabilidade. Quanto mais rápido for o trabalho deles, melhor para mim. Então eu descubro a administradora e faço o contato, por isso a CEF acaba se acomodando. Ela sabe que você está correndo atrás. (Sujeito B).

A construtora relata que os parceiros sentem necessidade de contato entre si antes do que é previsto pela CEF e, no caso da empresa em questão, eles buscam este contato para minimizar eventuais problemas caso a obra fique pronta antes da administradora viabilizar os contratos com os arrendatários.

A administradora relata que tudo já está pronto quando ela começa seu trabalho. Mesmo assim “acabo sabendo quem é a construtora porque trabalhamos juntos na manutenção [...] Apenas com a COHAB-RP temos contato antes” (Sujeito B). O contato com a COHAB-RP ocorre antes porque é o órgão que indica as famílias para seleção.

Segundo o presidente da COHAB-RP, a CEF informa aos órgãos “quem é a construtora, mas não quem são os outros parceiros, que só entram no final”. Mas destaca que “para a seleção dos futuros arrendatários, isso não faz diferença”. (Sujeito D).

Quanto à empresa que realiza o TTS, a COHAB-RP informou que não se relaciona com este trabalho, e desconhece a empresa que o realiza. A Coesa afirma a mesma coisa. Já a administradora assim relata sua relação com a empresa credenciada:

No caso dos conjuntos, quando essas pessoas vão mudar para o bairro, entra o trabalho social. Neste momento, participamos do trabalho social mas não com tanta ênfase. Em geral participamos da primeira e segunda reuniões, mas estamos sempre á disposição de quem faz o trabalho social para alguma necessidade.(Sujeito E).

A empresa credenciada para o trabalho social, no entanto, critica a administradora, referindo-se ao dia em que esta foi convidada a participar de uma reunião do TTS para esclarecimentos aos arrendatários:

Foram o dono da administradora e uma funcionária, mas não sabiam nem onde ficava o bairro, parecia que tinham caído de pára-quedas. Ela sabia das coisas, mas não conhecia as pessoas. E se você está administrando, tem que ter pelo menos algumas pessoas de referência para receber informação. E eles não tinham esse contato, porque nunca falavam diretamente com os arrendatários. Quem falava eram as atendentes, mas as atendentes não foram na reunião. Eu senti que as pessoas não tiveram identificação com eles. (Sujeito M).

A construtora só tem contato com a empresa do TTS quando é acionada a participar de alguma reunião, mas se posiciona a respeito defendendo a participação da Prefeitura Municipal no trabalho, conforme relatado no item 4.3.2.1.

A empresa credenciada para o TTS, por sua vez, afirma que não teve relacionamento com a COHAB-RP, elogia o relacionamento com a construtora afirmando que “sempre que eu solicitei, o engenheiro deles me atendeu”, e critica o relacionamento com a administradora:

Com a administradora eu tive muito pouco de contato. Com a administradora que eu acreditava que ia ter um contato maior, foi menor. [...] Porque eu nem deveria me reportar diretamente à construtora, tinha que ser pela administradora, mas a administradora me passou o telefone para eu conversar direto com a construtora. Ela teria de fazer a intermediação. Ela deixou assim: “se vira lá”. (Sujeito M).

O terceiro tipo, o relacionamento entre as partes e os arrendatários, começa na COHAB-RP. Nas reuniões do TTS, os arrendatários foram unânimes em afirmar que entregaram a documentação pessoal solicitada pela COHAB-RP sem saber para qual programa ou residencial estavam selecionados. Um morador reclamou nas reuniões que “arrumou toda a papelada para só depois saber que o bairro para onde ia não poderia ter comércio nas casas nem fazer ampliação”.⁴¹

Chama a atenção a visão de alguns arrendatários entrevistados quanto ao papel da COHAB-RP no programa. O sujeito C afirma que “a CEF e a COHAB-RP poderiam ter feito alguma coisa melhor para dar para quem mora aqui”, demonstrando que atribui a responsabilidade pelo empreendimento tanto à COHAB-RP quanto à CEF. Esta visão é confirmada pela seguinte afirmação do mesmo sujeito: “Eu só tive contato com a COHAB-RP quando fui fazer inscrição, depois nunca mais, não vi ninguém, ninguém veio aqui visitar, ver como era”.

Este sujeito, na verdade, espera por uma atividade que não é da COHAB-RP, mas da qual ele se ressent. Como participante das reuniões de TTS, a arrendatária deveria ter claros os papéis de cada parte no processo, o que não ocorreu. Pode ser que as reuniões do TTS não tenham sido suficientes para o esclarecimento, pois a manifestação evidencia carência de atenção.

O fato de adquirirem suas casas a partir de inscrição na COHAB-RP faz com que os arrendatários dividam com esta o mérito de ter-lhes provido moradia, demonstrando que o poder público local se beneficia politicamente pela construção e entrega das casas. A fala do sujeito F, ao explicar que não tem contato com a COHAB-RP, confirma esta afirmação.

Qualquer problema que acontece aqui no bairro ou na casa a gente contata diretamente a Tedde, porque a COHAB-RP é uma intermediária, só fiz inscrição na COHAB-RP e adquiri o imóvel, mas ela é intermediária, não é a empresa de assessoria do bairro, só foi eficiente para passar o nome das pessoas, para adquirir aquele imóvel. (Sujeito F).

O sujeito H afirma que, com ele, “a COHAB-RP foi super legal. Fiz a inscrição da COHAB-RP e foi tranqüilo”. O sujeito I relata que a “COHAB-RP é meio

⁴¹ Neste caso, trata-se de um dos moradores atingidos por uma lei de proteção do meio-ambiente que diz que não podem ser construídas edículas no fundo das casas, o muro de divisa deve ter altura mínima de 2,30 metros e o recuo mínimo ao fundo deve ser de 3 metros. Todas as casas da quadra 3 e 9, assim como as casas dos lotes 30, 31 e 32 da quadra 1 se enquadram nesta situação, relatada na página 6 do manual do PAR distribuído.

demoradinha de atender a gente. Essa casa que nós pegamos aqui é de desistência”. Explica que, por indicação do presidente da associação de bairro, contou sua situação na administradora e foi posto na fila de espera para ter direito a uma casa.

Após a inscrição na COHAB, o contato dos arrendatários se dá com a administradora, que se constitui na empresa contratada pela CEF para atuar como representante da instituição no empreendimento. A fala do sujeito A, em entrevista, explica a relação entre as organizações:

A relação da Caixa com os arrendatários se dá através das reuniões nas quais a CEF passa todas as informações com relação ao que o arrendatário está comprando, quais são os deveres dele, qual é o valor da prestação, o prazo, o que ele pode fazer, o que não pode fazer se ele for mexer na casa. Então, o que a CEF tem são reuniões pré-determinadas, onde a gente passa todas as informações. A relação da Caixa com os arrendatários é feita na data dessa reunião, e a partir daí entra a figura da administradora. Ela é que realmente tem a relação direta com esses arrendatários, é quem vai fazer a entrevista, checar a documentação, colher assinatura dos contratos de arrendamento, fiscalizar se as pessoas estão utilizando bem o imóvel ou não, se alugaram para terceiros, se venderam. (Sujeito A).

A ‘terceirização’ para a administradora do relacionamento junto aos arrendatários é prevista no programa de arrendamento. Há outros programas nos quais a instituição também não estabelece relacionamento direto com seus clientes, a exemplo daqueles nos quais os empreendimentos são operacionalizados pela COHAB. A questão a ser criticada não reside especificamente no fato da CEF não se ver como parte do relacionamento, conforme preconiza o programa, mas em garantir que o diálogo flua. Sob este aspecto, ainda que a CEF não mantenha relacionamento direto com os arrendatários, deve estabelecer relacionamento de qualidade com os outros envolvidos diretamente no processo, de forma que tenha certeza de que o atendimento ao arrendatário está ocorrendo a contento.

Depois dos contatos iniciais com a COHAB-RP e com a administradora, o arrendatário estabelece contato com a CEF, como visto anteriormente, com a empresa credenciada para o TTS e com a construtora.

A relação entre os arrendatários e a empresa credenciada se mistura com avaliações a respeito do próprio trabalho social, a exemplo do depoimento do sujeito C:

Foi uma benção aquele pessoal. Desde o começo ajudaram muito, faziam aquelas reuniões de sábado, ajudou muito. Aqui tem muita gente carente, que não tem muita estrutura. Então eles vinham aqui, traziam café da manhã, da tarde, faziam aqueles artesanatos, aquelas coisas, muito bom agrupar o pessoal do bairro, porque ninguém conhecia ninguém...O bairro deve tudo ao pessoal da Coesa. Se não tivesse ele, com certeza o bairro não seria o que é hoje [...] Aí a técnica teve que mudar para pegar um outro bairro, não teve mais reunião, ela não visitou mais aqui também, eu sinto falta. Ela falou: agora vocês vão caminhar com a patinha de vocês. Foi tão triste quando ela foi embora!(Sujeito C).

Os demais entrevistados, no entanto, se referiram ao trabalho social demonstrando desconhecimento ou desinteresse, em frases como: “só fiquei sabendo porque o representante de rua comentou” (Sujeito H) e “não pegamos porque quando mudamos já tinha acabado” (Sujeito I). O sujeito K soube do trabalho social apenas quando foi realizada a pesquisa pela empresa credenciada:

Veio uma pessoa aqui e fez um monte de perguntas. Mas de sábado nosso horário é muito diferente, então nós não temos esse tipo de contato, nem com a vizinhança nem com quem vem fazer esse tipo de trabalho no bairro. Tanto é que quando nós viemos para cá, houve uma reunião da associação do bairro, eles queriam que eu fosse alguma coisa, mas eu falei que não ia pegar por causa do meu trabalho. (Sujeito K).

O sujeito G, cônjuge de F, foi mais crítico:

Lá eu ia grávida. Para mim, eles não fizeram porcaria nenhuma. Eles falavam de fazer a associação de moradores, elegeram um presidente que não faz nada, só sabe ver a vida dos outros, mas não faz nada pro bairro. Tinha aula de artesanato, essas coisas, mas parou porque eles queriam fazer a associação dos moradores. Mas ninguém aqui é unido, não faz nada. Aí a técnica social não veio mais para cá, só que ela vinha mais para trazer um papel de pesquisa para saber como era a casa, atendimento da Tedde, pesquisa que às vezes eu participava, escrevia, mas não resolveu nada. (Sujeito G).

O sujeito M, representante da Coesa, explica que em todos os trabalhos sociais que conhece a participação dos arrendatários é pequena, e afirma. “É sempre um grupo pequeno. E do grupo que começa, ficam poucos, mas com participação mais ou menos, não firme”. Para ela, as pessoas não têm comprometimento com o empreendimento, diferente de quando se trata de condomínio de apartamentos, onde elas têm que aprender a conviver.” (Sujeito M).

O sujeito B, da construtora, afirma que seu relacionamento com os arrendatários tem início na fase de manutenção das casas. Embora o período de garantia das casas seja de cinco anos, o sujeito J descreve que não solicita os serviços de garantia por não acreditar no atendimento, referindo-se à questão por meio do seguinte relato:

Eu fiz até uma lombadinha para não entrar água aqui dentro, porque da última vez que choveu quase inundou aqui [...] A construtora não faz este conserto, nem os canos eles vieram arrumar. Nós nunca pedimos nada, mas o vizinho teve problema com o cano. Eu arrumei o meu porque os canos ficam no alto e como a pressão da água é grande, eles balançavam e fazia aquele barulhão. Eu calcei o cano, aí parou, mas como o vizinho não sabia, deixou fazer um barulhão grande na hora que enchia a caixa d'água. Aí, na hora que deu pressão, o cano não agüentou e estourou. Pediram para construtora arrumar e eles não vieram. Aqui eu mesmo faço. Tem cinco anos de garantia, mas não adianta pedir, que eles não vem fazer. (Sujeito J).

Chama a atenção o fato do arrendatário não acreditar que será atendido em uma eventual solicitação, tendo por base a ocorrência havida com a casa vizinha. O fato é que não se observa relacionamento, e as informações nas quais o arrendatário se apóia são aquelas de que dispõe. O sujeito arrendatário F tem visão diferente da atuação da construtora:

No caso, a Infratécnica? Eu não tenho contato com eles porque na realidade a construtora deixou um funcionário que ficava andando no bairro, por cerca de quatro meses. Fizeram uma modificação no piso do meu banheiro [...] Colocaram duas pedras de mármore no chão e aí não tem como (a água) descer. No meu banheiro fizeram a caída certa, chamei mais por capricho [...] Eu minha mulher que pedimos. Não deixaram de atender ninguém, que eu saiba. [...] mas depois não houve mais nenhum representante da construtora aqui no bairro. (Sujeito F).

Os outros sujeitos entrevistados, representantes dos arrendatários, não avaliaram o relacionamento com a construtora. Os sujeitos C e H alegaram não ter necessitado do serviço e o sujeito K explicou que havia solicitado uma correção em sua casa e estava sendo atendido até o momento da entrevista, mas ainda a obra não havia iniciado. Nas reuniões do TTS, não foi observado consenso quanto à atuação da construtora na manutenção das casas.

Para serem considerados bons, os serviços precisam manter constância no padrão, ou seja, precisam ser sempre bons, não eventualmente bons. Nas declarações citadas, a avaliação dos serviços da construtora pelos arrendatários indica que não há constância quanto à prestação dos serviços de manutenção. Naturalmente, existem serviços ou reparos

que, de fato, não cabem à construtora, porém precisa haver compreensão pelos arrendatários dos motivos que levam a um eventual não atendimento de seus pedidos.

Não foi observada unidade em nenhum dos três tipos de relacionamento. Cada fornecedor executa sua parte, mas desconhece o histórico das atividades já realizadas e as atividades previstas em todo o processo. A CEF se foca no objetivo de implementar os empreendimentos, mas atua mal no atendimento pós-compra. Os fornecedores e parceiros da CEF indicam pontos passíveis de melhorias. Os arrendatários querem moradias melhores, embora se afirmem satisfeitos por conseguirem a casa própria.

A proposta que se coloca por esta pesquisa consiste na ampliação do TTS com base em dois fatores, destacados a seguir. O primeiro fator, já visto, refere-se à busca de maior adesão da comunidade nas reuniões, maior participação e, como forma de propiciar trabalho de base, a destinação de maior tempo às ações. No que se refere ao trabalho social, as observações da pesquisadora conduzem a refletir que alguns moradores tinham vontade de participar, mas não sabiam como fazer; tinham o desejo, mas não o impulso para a ação. Isso ressalta a necessidade de capacitação qualificada, ao menos para os representantes de rua eleitos nas reuniões.

O tempo necessário para a formação de uma associação de moradores difere em cada comunidade. No caso da associação do Leo Gomes, faltaram candidatos suficientes para os cargos previstos na chapa única, sendo necessário que se os moradores fossem de casa em casa convidando arrendatários a participar, mesmo que estes sequer tivessem conhecimento das reuniões do TTS.

O TTS pode ser um instrumento de provocação dos arrendatários para que assumam as responsabilidades do empreendimento no qual passarão 15 anos de suas vidas, associando-se para reivindicar, congregando-se para influir, organizando-se, cumprindo seus deveres para usufruírem seus direitos, enfim, crescendo politicamente. Um exemplo desse envolvimento é a denúncia de irregularidades, como o aluguel e venda de casas, assim como casas que permanecem vazias. Isto não se constituiu em prática comum entre os arrendatários, que vêem a fiscalização como papel único da CEF. A fala do sujeito C, representante da maior rua do empreendimento e com participação ativa nas reuniões do TTS revela-se elucidatória quanto a este fato: Disseram que ia ter fiscalização, não tem nada. Tem gente vendendo casa, alugando, reformando casa, está tudo largado, ninguém vê nada. Antes a gente reclamava para Coesa, agora é para Tedde, mas se resolve ou não, eu não sei. (Sujeito C).

O responsável pela administradora salienta que “nem tudo é função do Estado. As pessoas sem estudo são presas fáceis do discurso populista. Eu vejo alguns

arrendatários com essa visão” (Sujeito B). Ao invés de esperar a fiscalização da CEF ou da administradora, os arrendatários podem denunciar as irregularidades e acompanhar a aplicação de sanções nos casos previstos pelo programa, pressionando por atuação da CEF e da administradora. Somente reforçando a cidadania organizada é possível combater a pobreza política, assim definida por Pedro Demo (1991, p. 20):

É pobreza política lancinante não reivindicar direitos, mas os pedir, os suplicar, os esperar passivamente. É pobreza política entender o Estado como patrão ou tutela, aceitar o centro como mais importante que a base, ver o serviço público como caridade governamental. (DEMO, 1991, p. 20).

O segundo fator a favor da ampliação do TTS diz respeito à ampliação do diálogo entre todas as partes envolvidas, que se constitui em um dos indicadores de responsabilidade social empresarial. Neste sentido, o TTS pode representar um instrumento de responsabilidade social. A ampliação se daria por meio de reuniões onde a CEF, seus parceiros, fornecedores e comitê de futuros moradores⁴² se envolvessem no empreendimento desde os primeiros passos do projeto, que também estaria subsidiado por relatórios avaliativos e pesquisas de outros empreendimentos.

A empresa credenciada, sujeito M, defende o aumento do tempo do TTS:

Acho que o TTS poderia ter um tempo maior, durar pelo menos um ano. Seis meses é muito pouco, quando eles estão começando a aprender que podem fazer alguma coisa, acaba. No Leo Gomes, eu senti muito. Acabou quando nós formamos a associação de bairro. (Sujeito M).

A melhoria no relacionamento entre os parceiros, sem dúvida, é essencial para a solução dos problemas. Ao contratar os parceiros é necessário que a CEF realize forte trabalho de esclarecimento quanto ao cenário, programa, público, trabalho de cada parte envolvida, trabalho social, direitos e responsabilidades contratuais, com postura que permita a troca de experiências, mantendo-se aberta a adaptações. Em tais reuniões, direcionadas inicialmente a cada parceiro ou fornecedor e, posteriormente, a todos os fornecedores e

⁴² A formação de comitê de moradores durante a construção requer que a seleção de arrendatários seja feita no início das obras.

parceiros de forma coletiva, a CEF precisa estar representada pelos diversos órgãos internos que se envolvem no provimento de moradia popular.

Reuniões conjuntas e periódicas, ocorrendo sempre que qualquer das partes a requerer, com a participação de todos os parceiros, inclusive de comitê de futuros moradores, é medida que possibilitaria mais envolvimento de todas as partes, tornando a ação coordenada. Poderia a CEF, nestas reuniões, concluir que é possível o patrocínio de ações sociais no empreendimento? Ou mesmo chamar o poder público ao cumprimento das intenções previstas no convênio entre as partes? Poderia o poder público executivo e legislativo tomar medidas que apoiariam a construção de casas melhores e mais baratas, sem que para isso fosse necessário investimento financeiro direto? Poderia oferecer os serviços de autarquias e de órgãos da administração direta com excelência?

O relacionamento que pode ser estabelecido, caso os *stakeholders* possam escutar e ser escutados, promove o envolvimento de todos no empreendimento e abre o caminho para o crescimento da participação da comunidade. No caso do PAR pesquisado, a CEF parece estar relacionada à instituição que coloca regras e retoma a casa, não sendo associada enquanto instituição onde os arrendatários e outros envolvidos no processo podem reclamar de todos os fornecedores e parceiros. De fato, não parece ser esclarecido a contento que é a ela a quem os arrendatários devem recorrer quando, por exemplo, a administradora não está executando suas atividades a contento. Sem que tenha sido verbalizado por estes, pode ser percebido nos arrendatários o receio de incomodar a CEF, pois ela é a proprietária dos imóveis e deixa bem claro que os retoma se as regras não forem cumpridas.

Este aspecto é interessante: o trabalho social aborda que embora a CEF seja a proprietária de todas as casas, os problemas dos arrendatários devem ser tratados com a administradora. No entanto, no caso de inadimplência, cabe à CEF a retomada do imóvel. Embora esta seja a regra do programa, a abordagem traz implícita uma dualidade, pois, se de um lado fica marcado a figura paternalista do Estado provedor, de outro fica explícita a figura ameaçadora, marcando a desigualdade de poder.

Relacionamento é algo vivo e dinâmico, no qual dificilmente se espera que o discurso se torne afinado em sua totalidade, embora esta deva ser a busca para que a complexa atividade que resulta em moradias populares seja melhor realizada.

O relacionamento formalizado não se converte em diálogo e tampouco em engajamento das partes, no sentido posto pela norma AA 1000, qual seja, obtido por meio de exaustivos debates sobre temas de interesse, levantando-se os conflitos e as necessidades, traduzidos na busca de consenso para a solução. Isso pode ser observado nas falas dos

sujeitos, nas quais a CEF não aponta fragilidade no relacionamento com os parceiros e não reconhece necessidade de relacionamento com os arrendatários. Por outro lado, os parceiros da CEF na implantação do empreendimento, assim como os arrendatários, ressentem-se de melhor relacionamento com a instituição.

A presente investigação não identificou indícios de que a CEF adote atitudes que extrapolem o legalmente estabelecido na implementação de moradias pelo PAR, exceção apenas ao trabalho social. Utilizado para a consecução dos objetivos do programa, sua execução não é obrigatória. No entanto, é neste trabalho que se situa o cerne para ações socialmente responsáveis, principalmente as relacionadas ao estabelecimento do diálogo e engajamento com as partes interessadas. O TTS se destaca como uma das ferramentas que mais se aproxima da dinâmica proposta pela norma AA 1000, pois os eixos nos quais se apóiam suas ações (informação aos arrendatários; educação ambiental e para conservação do patrimônio; apoio à participação e organização comunitária) podem conduzir, se não ao engajamento, pelo menos à integração das partes.

Tendo em vista que este tipo de ação coordenada, o engajamento, antecipa e gerencia conflitos, além de melhorar o processo de tomada de decisão e construir consenso, a adoção dos princípios da AA1000 no TTS auxilia a identificação dos *stakeholders* com os resultados das atividades da CEF, construindo confiança na organização. Maximizar o TTS para que atinja o engajamento das partes prioritárias requer que, inicialmente, seu público-alvo abarque, além dos arrendatários, também a CEF e os parceiros desta na implementação dos conjuntos. Os encontros precisam ser ampliados, sendo indispensável manter o objetivo de responder às aspirações das partes interessadas identificadas no processo, em relação à organização. Em outras palavras, requer que a liderança da organização tome decisões baseadas na plena compreensão das aspirações e necessidades dos *stakeholders*.

O pressuposto de que a Caixa Econômica Federal (CEF), empresa pública de direito privado, cumpre o disposto constitucional da função social ao executar as políticas nacionais de habitação, o que se torna vetor ao processo de desenvolvimento sustentável, mas omite-se em ações socialmente responsáveis que atendam as demandas deficitárias na moradia popular, foi parcialmente confirmada nesta pesquisa.

A Caixa Econômica Federal é uma organização complexa, o que não advém não apenas da grandiosidade dos números que envolvem a instituição. Sendo uma caixa econômica, deve agir de forma a atender interesses sociais, como fomentar a poupança interna e realizar empréstimos a juros baixos. Guarda, portanto, compromisso social inerente à sua atividade jurídica. Sendo empresa inteiramente pública, sua existência não tem sentido se não atuar a favor do bem comum. Além disso, está obrigada a cumprir a lei no que diz respeito a regularidade fiscal e tributária, fraudes, pirataria, práticas leais de concorrência e de contratação de fornecedores, utilização do trabalho infantil, garantia dos direitos dos trabalhadores e combate à discriminação. Sendo empresa brasileira, deve cumprir a função social prevista constitucionalmente e entendida, simplificada, como a garantia de que a produção empresarial tem destinação compatível com os interesses da coletividade.

A afirmativa de que cumpre sua função social na moradia corresponde à realidade, em vista de ser a CEF o maior agente das políticas públicas federais relacionadas à habitação popular. Do mesmo modo que cumpre sua função social como empresa brasileira, a CEF cumpre os compromissos sociais decorrentes de ser caixa econômica e de ser empresa pública, citados anteriormente.

No entanto, deve ser vista com parcimônia a assertiva de que o cumprimento da função social se constitui em vetor ao desenvolvimento sustentável. A CEF executa as políticas habitacionais federais de acordo com o que cada programa estabelece, e com isso contribui para o desenvolvimento sustentável, na medida em que reduz a quantidade de moradias sem condições de habitabilidade. No entanto, para que suas ações contribuam integralmente para o desenvolvimento sustentável, o processo de implementação de moradias precisa estar inserido integralmente em modelo de gestão empresarial que privilegie a sustentabilidade econômica, social e financeira. Alguns exemplos de como se dá a sustentabilidade em cada um dos elementos que constituem o tripé do desenvolvimento sustentável foram citados no Capítulo 3 desta dissertação, “A responsabilidade social empresarial”, mas podem ser destacados outros, uma vez que o desenvolvimento sustentável na moradia popular afeta campos improváveis na primeira análise.

A interdisciplinaridade que permeia o tema pode ser exemplificada pela pertinência de inclusão do planejamento familiar na política de desenvolvimento sustentável para habitação popular. A população mundial tem crescido exponencialmente nas últimas décadas e migrado para os centros urbanos, de modo que prover moradia e saneamento se constitui em desafio crescente e constante. Passam a fazer parte das soluções para esta questão, por exemplo, ações visando à fixação do homem no campo.

Os dilemas perpassam questões sobre como atuar na redução do déficit habitacional brasileiro sem construir novas moradias. A pesquisa mostrou que a idéia de prover habitação popular por meio da construção, visando imóveis próprios aos beneficiários, consiste em algo questionável pelo menos sob dois pontos de vista: a construção implica em mais desgastes para o meio-ambiente e o provimento de moradia nova não é o único modelo de habitação com condições de habitabilidade, pois isso também pode ser dar com imóveis usados. Uma opção à construção consiste na utilização de imóveis usados e também de imóveis vazios nas políticas habitacionais. Conjugando-se tal possibilidade à perspectiva de minorar impactos ambientais, tem-se que a utilização de imóveis usados pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) representa escolha aparentemente mais sustentável ambientalmente do que a construção de novos empreendimentos. O uso de imóveis usados no PAR só se concretiza nos casos de revitalização de prédios históricos, em pequena escala, quando poderia ser aberto para uso em imóveis usados individuais, desvinculados de empreendimentos. Entretanto, tendo em vista o desenvolvimento sustentável, a adoção de redução drástica na construção poderia gerar impacto social do desemprego. Por outro lado, o custo final dos imóveis ambientalmente corretos em produções de larga escala não pode ser alto a ponto de inviabilizar o programa.

No que diz respeito à sustentabilidade social, o estudo do déficit habitacional brasileiro indica a necessidade de políticas que privilegiem moradias destinadas às mães de famílias sem companheiro, com renda inferior a três salários mínimos. O PAR, na contramão, utiliza como critério para a seleção dos arrendatários apenas a renda, não se valendo de estudos quanto à condição de vida das famílias selecionadas.

A CEF demonstra ter mais preocupação com a quantidade de imóveis arrendados do que com a qualidade das relações firmadas nos empreendimentos. Tal rotina encontra subsídio na década de 70, quando a discussão sobre a questão habitacional centrava-se nos aspectos quantitativos, sem avaliação das necessidades daqueles que seriam os seus potenciais beneficiários. Embora a preocupação com a qualidade das construções tenha aumentado, pressionada pelos próprios consumidores e pela evolução das pesquisas na área,

prevalece ainda a lógica de produção em grande quantidade, em detrimento da observação das relações estabelecidas entre CEF, fornecedores, parceiros e a demanda beneficiária, comprometendo a fixação dos novos moradores ao bairro.

Quanto à sustentabilidade econômica, para que não haja desperdício dos já escassos recursos financeiros destinados à moradia ante a grandiosidade dos números do déficit habitacional brasileiro, deve ser considerado que a providência mais urgente recai na necessidade de construção de índices regionais do déficit, a exemplo da pesquisa realizada nacionalmente pela Fundação João Pinheiro, citada no capítulo 1. Somente aplicando os recursos com base em dados técnicos, são possíveis propostas viáveis para o desenvolvimento sustentável.

O pressuposto da pesquisa também deixa claro que a CEF não age com responsabilidade social na moradia popular. O estudo confirmou a afirmação, demonstrando não haver indício de que a CEF tenha política de responsabilidade empresarial na moradia popular. Para que esta afirmação seja mais bem compreendida, ressalva-se ter sido considerado que a responsabilidade social consiste na contribuição do mundo corporativo ao desenvolvimento sustentável, ocorrendo por meio de gestão socialmente responsável. Isso significa que, para que as atitudes empresariais sejam consideradas socialmente responsáveis, precisam fazer parte de um modelo de gestão socialmente responsável.

A CEF está direcionando suas ações para um modo de gestão socialmente responsável, com sensibilização da cúpula da instituição e de todas as esferas da empresa, mas isto ainda não está consolidado. No aspecto do compromisso com a preservação do meio ambiente, a CEF é signatária dos Princípios do Equador, Protocolo Verde e Pacto Global da ONU. Além disso, optou por seguir os Indicadores Ethos e publica seu Balanço Social. A questão da responsabilidade social, no entanto, passou a ter importância maior na empresa a partir do ano de 2.006, o que pode se justificar pela ascensão à presidência da CEF de profissional que atuava com vistas à responsabilidade social da instituição.

No ano de 2.006, a CEF lançou um programa em todas as regionais do país com o qual visa colaborar no atingimento dos oito Objetivos do Milênio propostos pela ONU. A favela do Monte Alegre foi selecionada para ações na cidade de Ribeirão Preto, contando com a atuação voluntária de membros do corpo sócio-funcional da instituição. No local foram iniciadas atividades de esporte e lazer, educação digital, capacitação profissional, contratação de menores aprendizes e funcionários temporários para atuação em eventos da CEF, assim como ações visando à regularização fundiária. Este trabalho indica que a instituição está se comprometendo com o tema de responsabilidade social.

Em 2.007, findo o período da presente pesquisa, a CEF incluiu em seu organograma a Gerência Nacional de Responsabilidade Social e Empresarial, área vinculada à vice-presidência de Gestão de Pessoas e, também criou a Superintendência Nacional de Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável, vinculada à vice-presidência de Governo, com a finalidade de implementar soluções e prestar serviços técnicos especializados para o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Este fato é relevante por demonstrar que a instituição privilegiou, na vice-presidência responsável pela habitação popular, um grande departamento que deve se preocupar com a responsabilidade social.

Com isso, a CEF adota posturas importantes quanto à responsabilidade social da instituição, entre as quais a de tornar públicas as intenções e o resultado de suas ações, fato que compromete a alta administração em cumprir os compromissos assumidos e dar continuidade ao programa.

A decisão de implementar gestão socialmente responsável em uma empresa do porte da CEF, implica em revisões e alterações nos inúmeros normativos e, principalmente, mudanças culturais junto ao corpo sócio-funcional, ações que demandam tempo. Esta contextualização é relevante para compreensão de que a instituição está se direcionando no sentido de adotar posturas reconhecidas internacionalmente como socialmente responsáveis, mas sua análise especificamente na moradia popular, com uso do diálogo e do engajamento das partes interessadas, de acordo com a norma AccountAbility 1000 (AA1000), não reflete a evolução observada de forma geral na empresa. Isto é natural no estágio de implantação da gestão socialmente responsável na qual a CEF se encontra, mas não se constituiu em atenuante.

Embora a CEF não adote a norma do estudo, aderiu aos Indicadores Ethos de Responsabilidade Social, o qual faz uso da AA 1000 na construção da dimensão que trata do diálogo com as partes interessadas. A pesquisa evidenciou deficiência em todos os trajetos da comunicação, seja entre a CEF e arrendatários, parceiros e fornecedores, seja entre os parceiros e fornecedores, assim como entre os arrendatários e todos as partes envolvidas. Até mesmo entre os diversos departamentos da CEF, ao que indica a presente pesquisa, há deficiência de diálogo.

Cada fornecedor executa sua parte, mas desconhece o histórico das atividades já realizadas e as atividades previstas em todo o processo. A CEF se foca no objetivo de implementar os empreendimentos, mas atua mal no atendimento pós-compra. Os fornecedores e parceiros da CEF indicam pontos passíveis de melhorias. Os arrendatários

querem moradias melhores, embora afirmem estar satisfeitos por terem adquirido a casa própria.

Pela técnica de observação assistemática desenvolvida na instituição durante o processo de investigação, o corpo sócio-funcional que desempenha as funções de desenvolvimento urbano, assim como nas áreas negociais, não age na moradia popular com vistas à responsabilidade social de forma deliberada. Se existem ações sociais na habitação, não foram executadas com a perspectiva de responsabilidade social, nem de acordo com política a este respeito. Os resultados da pesquisa subsidiaram-se na análise de toda a instituição, como forma de contextualização das atitudes e procedimentos adotados pela CEF no empreendimento Leo Gomes de Moraes, que se constituiu em amostra da presente dissertação.

O único indício de que a CEF adota atitudes que extrapolam o legalmente estabelecido na implementação de moradias pelo PAR se situa no Trabalho Técnico Social (TTS). De execução não obrigatória, nele se encontra o centro para ações socialmente responsáveis, principalmente as relacionadas ao estabelecimento do diálogo e engajamento com as partes interessadas. O TTS se destaca como uma das ferramentas que mais se aproxima da dinâmica proposta pela norma AA 1000, pois os eixos nos quais se apóiam suas ações, tais como informação aos arrendatários, educação ambiental, conservação do patrimônio, apoio à participação e organização comunitária, podem conduzir, se não ao engajamento, pelo menos à integração das partes.

Considerando que a CEF demonstra interesse em ampliar a gestão socialmente responsável e que isso poderá trazer benefícios importantes para a moradia popular, a ampliação do Trabalho Técnico Social, já estruturado na instituição, se apresentou como alternativa viável. A ampliação do TTS de acordo com o processo AA 1000 implica em implementação de um trabalho social do qual têm que participar todos os principais parceiros do empreendimento - CEF, construtora, administradora, poder público, empresa credenciada e arrendatários - onde seja fomentado o diálogo e o engajamento das partes interessadas. O TTS ampliado poderia levar a CEF a obter mais transparência nas relações e melhores resultados em responsabilidade social por meio do diálogo.

Assim como o que dá vida aos pensamentos são as relações entre eles, para que possam pensar a respeito da moradia, a todos deve ser garantida a possibilidade de pensar a respeito e, principalmente, relacionar os aspectos surgidos destas reflexões. Sendo esta a finalidade do TTS ampliado, mais do que um instrumento de responsabilidade social, o trabalho se torna um instrumento de cidadania.

Este ponto torna-se relevante uma vez que o relacionamento com os fornecedores se constitui em ponto fraco da CEF em responsabilidade social, de acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Ethos citada no capítulo 3. Embora o relacionamento com os fornecedores não se restrinja à moradia, como a habitação popular está entre as principais atividades da CEF, iniciar comportamento diferente quanto aos fornecedores da moradia popular pode resultar em ganho efetivo junto às populações beneficiárias.

Um exemplo do que pode representar o incremento do engajamento dos fornecedores é a atuação do poder público local que, no caso estudado, mostrou-se tímido e despreocupado com a necessidade de solução do problema habitacional com qualidade. A falta de envolvimento com a questão social não é prerrogativa exclusiva do poder público, mas também dos outros fornecedores ou parceiros da CEF. Para todos, o conjunto residencial representa um produto no qual as partes envolvidas foram contratadas a desempenhar alguma atividade, sem que agreguem valor social ao que fazem.

Importante ressaltar que qualquer mudança com vistas ao desenvolvimento sustentável não depende apenas de uma das partes envolvidas. No caso da responsabilidade social na moradia popular, a CEF tem papel importante porque pode liderar o movimento neste sentido, pois representa o elo que liga o Governo Federal, através das políticas públicas, aos beneficiários finais e demais envolvidos na construção de empreendimentos.

O cenário necessário para atingir a sustentabilidade ambiental, econômica e social visando o desenvolvimento sustentável, para o qual as empresas contribuem por meio da responsabilidade social, é improvável, mas possível. Requer que a população mundial seja conscientizada sobre os impactos negativos que a pressão sobre os ecossistemas pode gerar, que as normatizações de proteção aos direitos humanos, do trabalho e ambientais, incluindo aí as liberdades individuais, sejam cumpridas em todo o mundo, que a lógica capitalista ceda à lógica da sobrevivência das espécies e que haja iniciativas locais, com esforço coordenado de todos os setores, direcionado à construção de uma sociedade sob novas premissas.

A adoção de gestão socialmente responsável, no entanto, não é imprescindível para a melhoria do atendimento das demandas beneficiárias na moradia popular. Tudo o que prescreve a gestão socialmente responsável está implícita na função social das empresas, no comprometimento social esperado das caixas econômicas e na atuação desejada de empresas públicas, além de constar em documentos reconhecidos internacionalmente. No entanto, a responsabilidade social pode ser mais um instrumento a favor de melhorias nas condições habitacionais das populações mais pobres economicamente, reforçando a esperança de que é possível atingir o desenvolvimento sustentável.

ALVES, Rubem. **O amor que acende a lua**. Campinas, SP: Papirus : Speculum, 1999.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 16001**: responsabilidade social, sistema de gestão, requisitos. Rio de Janeiro, 2004. 11 p.

ACCOUNTABILITY. Institute of Social and Ethical. **AA 1000 series**. Disponível em: <<http://www.accountability.org.uk>>. Acesso em: 29 abr. 2006.

ALMEIDA, Sandra. **Perguntas** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <mintrabartollo@yahoo.com.br> em 07 jul. 2007.

BALBI, Sandra. Pacote não atinge a baixa renda nem reduz o déficit habitacional. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 set. 2006. Caderno Dinheiro, p. B3.

BARRETO, Lima. **Clara dos Anjos**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

BARROS, Aidil de J. Paes de. LEHFELD, Neide Aparecida de de Souza. **Projeto de pesquisa**: propostas metodológicas. Petrópolis. Vozes, 1994.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BOWEN, H.R. **Social Responsibilities of the businessman**. Nova York: Harper & Brothers Publishers, 1953.

BRASIL. Decreto nº 2.723, de 12 de janeiro de 1861. Autorisa a criação de uma Caixa Economica e um Monte de Socorro nesta côrte, e aprova os respectivos regulamentos. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 dez. 1861. Col. 1. p. 11. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 4 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 fev. 2001. Col. 2. p. 4. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 4 jun. 2007.

BRASIL. Presidência da República. **O desafio do desenvolvimento sustentável**: relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília: Cima, 1991.

BUENO, Eduardo. **Caixa**: uma história brasileira. Porto Alegre: Divulgadora Bueno & Bueno, 2002.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Caixa ganha prêmio Marketing Best de Responsabilidade Social 2003**. 5 jun. 2003. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa_release.asp?codigo=2501332>. Acesso em: 20 jun. 2007.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Comunicação de progresso**. 2006a. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/caixa/cartilhas/PACTO_GLOBAL_2006.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2007.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Convênio com o poder público**. 12 dez. 2005b. Manual Normativo 29106 003. Brasília, DF, 2005.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **História e missão**. 2005a. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/acaixa/historia_missao.asp>. Acesso em: 14 mar. 2006.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa de Arrendamento Residencial**. 01 set. 2006. 2006b. Manual Normativo 050023. Brasília, DF, 2006.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Orientações técnicas do Programa de Arrendamento Residencial - PAR**. 30 jan. 2007. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/trabalho_tecnico_social/manuais_orient_tecnicas/ORIENT_TECNICA_PAR.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2007.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Prêmio de responsabilidade social para Caixa Aqui e projeto de artesanato**. 9 jun. 2004. 2004b. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa_release.asp?codigo=4401860>. Acesso em: 20 jun. 2007.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório do FGTS 2004**. 2004a. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/fgts/relatorios_acoes_resultados_fgts/RELATORIOS_2004_FGTS_ACOES_RESULTADOS.PDF>. Acesso em: 27 set. 2007.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. 8. ed. São Paulo: Cultrix, 1982.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHURCHMAN, C. West. **Introdução à teoria dos sistemas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1972.

COSAC, Claudia Maria D. **As Práticas Profissionais dos Assistentes Sociais. Dimensão Interventiva na Agroindústria Canavieira – Região de Ribeirão Preto.** 1998. 257 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca: UNESP, 1998.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso em: 10 maio 2007.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais.** 3.ed. São Paulo: Editora Atlas, 1995.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista:** noções de política social participativa. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DEMO, Pedro. **Pobreza política.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 1991. (Polêmicas do nosso tempo, v. 27).

ELKINGTON, John. **Canibais com garfo e faca.** Tradução: Patrícia Martins Ramalho. São Paulo: Makron Books, 2001.

ENCICLOPÉDIA Universal Ilustrada Europeo-Americana. Madri: Elpasa-Calpe, 1.958.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Em debate, a ética das corporações.** 20 dez. 2004. Disponível em: <http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic.php?pagina=rel_resp_soc_2005_po>. Acesso em: 10 maio 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Governo de Minas Gerais. **Déficit habitacional no Brasil 2000.** Belo Horizonte: [Rona], 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil:** municípios selecionados e microrregiões geográficas. 2. ed. Belo Horizonte: [Rona], 2005. Acompanha CD-ROM.

FURTADO, Celso. **A reconstrução do Brasil.** Princípios: Revista Teórica, Política e de Informação, São Paulo, n. 54, 1999. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=54&cod_not=438>. Acesso em: 7 mar. 2007.

FURTADO, Celso. **Os desafios da nova geração.** CONFERÊNCIA INTERNACIONAL CELSO FURTADO, 3., 2004, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/celsofurtado/pdfs/os_desafios_da_nova_geracao.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2007.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FREITAS, Eleusina Lavor Holanda de. **Como qualificar conjuntos habitacionais populares**. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2.004.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOIS, Antonio. Estudo vê exagero em escassez de moradia. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 dez. 2004. Caderno Ribeirão, p. C10.

GUGLIELMI, Pascoal Mario Costa. **Habitação, ordem e progresso: a política habitacional brasileira, a legitimação do regime e a acumulação capitalista**. [1985]. 176 f. Monografia (Mestrado em Administração e Planejamento Urbano) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, [1985].

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX**. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1550_1870.shtm>. Acesso em: 27 set. 2007a.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Brasil em Síntese. População. Proporção da população por situação de domicílio – 1980-2000. População total e proporção da população por sexo, grandes grupos de idade e situação de domicílio**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/default.htm>. Acesso em: 27 set. 2007b.

INSTITUTO ETHOS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL. **Perguntas frequentes**. Disponível em: <<http://www.ethos.org.br/DesktopDefault.aspx?TabID=3344&Alias=Ethos&Lang=pt-BR>>. Acesso em: 5 jun. 2007.

LIMA, Roberto Latorraca. **Projeto de implantação: Residencial Léo Gomes de Moraes. Ribeirão Preto, [2002]. Escala original: 1:1000**.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política nacional de habitação**. 2004. (Cadernos mcidades, 4). Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category&id=414>>. Acesso em: 9 set. 2005.

MIRANDA, Mauro Rezende. **Política habitacional brasileira**: análise e proposta. 1990. 162 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1990.

NOVAES, Eduardo Sales. **Agenda 21: iniciativas regionais e locais**. Disponível em <<http://www.mre.gov.br/CDBRASIL/ITAMARATY/WEB/port/meioamb/agenda21/apresent/index.htm>>. Acesso em: 5 jun. 2007.

NUNES, João Arriscado. Teoria crítica, cultura e ciência: o(s) espaço(s) e o(s) conhecimento(s) da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Globalização: fatalidade ou utopia?** Porto: Afrontamento, 2001.

OLIVEIRA, Maria Cristina Bley da Silveira de. **Política de habitação popular no Brasil**: passado e presente. 2000. 170 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.

PACTO GLOBAL. **Manual do global compact**: entendimento prático da visão e dos princípios. Disponível em: <http://www.pactoglobal.org.br/doc/Manual%20do%20Global%20Compact.doc#_Toc70060974>. Acesso em: 22 abr. 2006a.

PACTO GLOBAL. **Os dez princípios universais do Pacto Global**. Disponível em: <http://www.pactoglobal.org.br/pg_principio.php>. Acesso em: 22 abr. 2006b.

PASSADOR, Cláudia Souza. **A responsabilidade social no Brasil**: uma questão em andamento. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044201.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2006

PEREIRA, Potyara A. P. **A política social no contexto das políticas públicas**: funções e tendências. Brasília, DF: UnB, 1993. (mimeo). (Série Serviço Social. 8)

PNUD. **Sobre o projeto do milênio**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/milenio/>>. Acesso em: 6 abr. 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. **Companhia habitacional de Ribeirão Preto**. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/index.html>>. Acesso em: 26 de jun. 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. Coordenadoria de Comunicação Social. **Aumento de demanda leva Transerp a fazer novas alterações no Sistema Leva e Traz.** 9 set. 2006. Disponível em <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/ccs/noticias/i33noticias.ASP?pagina=/ccs/snoticias/pesquisa.php>>. Acesso em: 29 de jun. 2007b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. **Secretaria Municipal de Assistência Social.** Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/index.html>>. Acesso em: 30 jun. 2007c.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. Coordenadoria de Comunicação Social. **Transerp faz adequações para atender demanda do sistema leva e traz.** 10 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/ccs/noticias/i33noticias.ASP?pagina=/ccs/snoticias/pesquisa.php>>. Acesso em: 21 jul. 2007a.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RUSSELL, Bertrand. **História do pensamento ocidental: a aventura dos pré-socráticos a Wittgenstein.** 3. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2003.

RYKWERT, Joseph. **A casa de Adão no paraíso: a idéia da cabana primitiva na história da arquitetura.** 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

SACHS, Céline. **São Paulo: políticas públicas e habitação popular.** São Paulo: Edusp, 1999.

SADER, Emir. **Quando novos personagens entram em cena: experiências, fala e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Nuestra América: reinventando um paradigma subalterno de reconocimiento y redistribución.** Traducción de Ramón Vera Herrera. Disponível em: <<http://www.ezln.org/revistachiapas/De%20Sousa12.html>>. Acesso em: 11 maio 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências.** 2003. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/sociologia_das_ausencias.pdf>. Acesso em: 11 maio 2007.

SAVINGS BANKS INSTITUTE - WSBI. Disponível em: <<http://www.savings-banks.com/esbg!Pressrelease2000/.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2000.

SCOTT, Cleison (Coord.). **Espelho de 100 Anos: os 100 anos da ACIRP**. Ribeirão Preto: Associação Comercial e Industrial de Ribeirão Preto, 2004.

SILVA, Ademir Alves da. **Política social e cooperativas habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992.

SILVA, de Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 6. ed. Rio de Janeiro. Forense, 1980. v. 5.

SCHÜTZ, Ricardo. **Word histories: conhecer uma palavra desde sua origem é como conhecer uma pessoa desde pequeno**. Disponível em: <<http://www.sk.com.br/sk-hist.html>>. Acesso em: 11 dez 2005.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SROUR, Roberto Henry. **Ética empresarial: posturas responsáveis nos negócios, na política e nas relações pessoais**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. Tradução: Alves Calado. 5. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1999.

UNESCO. **Educação para um futuro sustentável: uma visão transdisciplinar para ações compartilhadas**. Brasília, DF: IBAMA, 1999.

UNIETHOS. Empresas Responsabilidade Social. **Indicadores Ethos de responsabilidade social e empresarial: perguntas e respostas**. 2006. Disponível em: <http://www.uniethos.org.br/docs/conceitos_praticas/indicadores/perguntas_respostas>. Acesso em: 10 maio 2006.

UNIETHOS. Educação para a Responsabilidade Social e o Desenvolvimento Sustentável. **Sobre o UniEthos**. Disponível em: <<http://www.uniethos.org.br/DesktopDefault.aspx?TabID=3409&Alias=Uniethos&Lang=pt-BR>>. Acesso em: 5 jun. 2007.

UNIETHOS. Educação para a Responsabilidade Social e o Desenvolvimento Sustentável. **AA1000: norma de gestão da responsabilidade corporativa com inclusão dos stakeholders**. Material didático dirigido aos Cursos de Capacitação do UniEthos. São Paulo: UniEthos, 2006, 106 p.

UNIVERSIDADE CORPORATIVA CAIXA. **Responsabilidade social empresarial**. Disponível em: <<http://www.caixa/universidadecorporativa>>. Acesso em: 5 abr. 2005.

VEIGA, José Eli. **O desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WERNA, Edmundo et al. **Pluralismo na habitação**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2004.

APÊNDICE A

APÊNDICE A - FORMULÁRIO SEMI-ESTRUTURADO MORADORES

PERFIL

1. Há quanto tempo sua família reside em Ribeirão Preto?
2. Procedência (cidade/estado):
3. Profissão:
4. Condição de habitação anterior:

	Relação com o arrend.	Sexo		Ensino								Idade	Situação profissional						Renda
		F	M	Fund.		Méd.		Sup		Pós			Des.	Aut.	Reg.	F. Pub.			
				N	C	N	C	N	C	N	C					M	E	F	
1	Arrend.																		
2	Marido/ Esposa																		
3	Filho																		
4	Filho																		
5	Filho																		
6																			
7																			
8																			

Lista de abreviaturas:

Aut.	Autônomo
Arrend.	Arrendatário
C	Concluído
Des.	Desempregado
E	Estadual
F	Federal
F. Pub.	Funcionário público
Fund.	Fundamental
M	Municipal
Méd.	Médio
N	Não concluído
Pós	Pós-graduação
Reg.	Registrado
Sup.	Superior

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)