



INTERSETORIALIDADE NA GESTÃO HABITACIONAL: LIÇÕES E DESAFIOS DO GIPP NO PMCMV DO RIO DE JANEIRO (SESSÃO TEMÁTICA 07 - POLÍTICA HABITACIONAL E DIREITO À MORADIA)

Geísa Castro dos Santos

Assistente de Projetos Sociais da CAIXA, Assistente Social pela ESS/UFRJ, Mestre e Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ | geisa265@gmail.com

Sessão Temática 07: Política habitacional e direito à moradia

Resumo: Este artigo explora como o Grupo Institucional do Poder Público (GIPP) da Prefeitura do Rio de Janeiro enfrenta os desafios de integrar políticas habitacionais no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida – Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV-FAR). Ao investigar a intersectorialidade como estratégia de governança, o estudo revela entraves significativos, como rotatividade de representantes, falta de planejamento integrado e comunicação limitada com os moradores. No entanto, avanços importantes são destacados, como a Lei Municipal nº 7.694/2022, que autorizou a atuação da prefeitura em serviços essenciais nos condomínios. Ainda assim, a gestão pública permanece fragmentada e reativa. Para superar essas limitações, são essenciais maior articulação intersectorial, inclusão comunitária e transparência. Este trabalho não apenas questiona os limites da governança integrada, mas também aponta caminhos para fortalecer políticas públicas capazes de enfrentar as desigualdades socioespaciais e promover cidades mais inclusivas.

Palavras-chave: Intersectorialidade; Políticas Habitacionais; Governança; PMCMV-FAR; GIPP.

INTERSECTORALITY IN HOUSING MANAGEMENT: LESSONS AND CHALLENGES OF GIPP IN THE PMCMV OF RIO DE JANEIRO

Abstract: This article explores how the Institutional Group of Public Authorities (GIPP) of the Rio de Janeiro City Hall addresses the challenges of integrating housing policies within the scope of the Minha Casa Minha Vida Program – Residential Lease Fund (PMCMV-FAR). By investigating intersectorality as a governance strategy, the study reveals significant obstacles, such as representative turnover, lack of integrated planning, and limited communication with residents. However, important advancements are highlighted, such as Municipal Law No. 7,694/2022, which authorized the city's involvement in essential services in housing complexes. Nevertheless, public management remains fragmented and reactive. To overcome these limitations, greater intersectoral coordination, community inclusion, and transparency are essential. This work not only questions the limits of integrated governance but also points to ways to strengthen public policies capable of addressing socio-spatial inequalities and promoting more inclusive cities.

Keywords: Intersectorality; Housing Policies; Governance; PMCMV-FAR; GIPP.

INTERSECTORIALIDAD EN LA GESTIÓN HABITACIONAL: LECCIONES Y DESAFÍOS DEL GIPP EN EL PMCMV DE RÍO DE JANEIRO

Resumen: Este artículo explora cómo el Grupo Institucional del Poder Público (GIPP) de la Alcaldía de Río de Janeiro enfrenta los desafíos de integrar políticas habitacionales en el contexto del Programa Mi Casa Mi Vida – Fondo de Arrendamiento Residencial (PMCMV-FAR). Al investigar la intersectorialidad como estrategia de gobernanza, el estudio revela obstáculos significativos, como la rotación de representantes, la falta de planificación integrada y una comunicación limitada con los residentes. Sin embargo, se destacan importantes avances, como la Ley Municipal n° 7.694/2022, que autorizó la actuación de la alcaldía en servicios esenciales dentro de los condominios. A pesar de ello, la gestión pública sigue siendo fragmentada y reactiva. Para superar estas limitaciones, son esenciales una mayor articulación intersectorial, inclusión comunitaria y transparencia. Este trabajo no solo cuestiona los límites de la gobernanza integrada, sino que también señala caminos para fortalecer políticas públicas capaces de enfrentar las desigualdades socioespaciales y promover ciudades más inclusivas.

Palabras clave: Intersectorialidad; Políticas Habitacionales; Gobernanza; PMCMV-FAR; GIPP.

INTRODUÇÃO

A crise habitacional no Brasil é um reflexo das desigualdades sociais e econômicas que estruturam o país. Dados da Fundação João Pinheiro (2022) apontam para um déficit habitacional de mais de 6,2 milhões de unidades, evidenciando a necessidade urgente de políticas públicas capazes de garantir o acesso à moradia digna de forma efetiva e sustentável. Este cenário é agravado por um processo histórico de urbanização desordenada, especialmente intensificado na segunda metade do século XX, que resultou em cidades profundamente marcadas pela segregação socioespacial e pela exclusão social.

Nesse contexto, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 pelo governo federal, emergiu como a maior iniciativa habitacional da história brasileira, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e promover o acesso à moradia digna para famílias de baixa renda. Prometia não apenas a construção massiva de unidades habitacionais, mas também a dinamização econômica por meio do estímulo à indústria da construção civil. Entretanto, apesar dos avanços quantitativos na produção de moradias, a implementação do PMCMV revelou limitações significativas em termos qualitativos, especialmente no que diz respeito à integração urbana e social dos beneficiários.

No município do Rio de Janeiro, a execução do PMCMV-FAR expôs contradições e desafios profundos nas políticas habitacionais. A maioria dos empreendimentos destinados à Faixa 1¹ foi construída em áreas periféricas e desprovidas de infraestrutura adequada, particularmente na Zona Oeste da cidade. Essa concentração geográfica reflete um processo histórico de periferização das camadas populares, reforçando padrões de segregação e exclusão socioespacial. Os beneficiários são deslocados para regiões distantes dos centros urbanos, com acesso limitado a serviços públicos essenciais, oportunidades de emprego, educação, saúde e lazer.

Além da localização desfavorável, os condomínios do PMCMV-FAR enfrentam graves problemas de gestão condominial e sustentabilidade. A inadimplência generalizada, a ausência de apoio técnico e institucional, e a precariedade das estruturas físicas contribuem para a deterioração dos empreendimentos. Esses fatores agravam a vulnerabilidade social dos moradores, expondo-os a situações de violência, domínio de grupos criminosos e desagregação comunitária. A promessa de uma moradia digna e integrada à cidade muitas vezes se frustra diante das condições reais encontradas nos territórios.

Diante desse cenário, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) instituiu, em 2018, o Grupo Institucional do Poder Público (GIPP), em conformidade com a Portaria nº 464/2018 do Ministério das Cidades. A criação do GIPP visava romper com a fragmentação das políticas públicas e articular ações intersetoriais entre secretarias e órgãos municipais. Com enfoque na integração de políticas de habitação, assistência social, saúde, educação, infraestrutura e outras, o grupo buscava enfrentar de forma coordenada as múltiplas dimensões da exclusão social presentes nos territórios. Contudo, a operacionalização do GIPP

tem enfrentado desafios estruturais, como a rotatividade de representantes das secretarias, ausência de planejamento integrado e descontinuidade das ações.

Mais do que uma análise descritiva, este artigo questiona a eficácia da intersectorialidade como estratégia no contexto das políticas habitacionais e propõe reflexões sobre sua operacionalização. Este estudo se diferencia ao abordar não apenas as limitações estruturais do GIPP, mas também ao propor estratégias para fortalecer a governança intersectorial no contexto habitacional brasileiro.

Fundamentado em análises documentais, entrevistas e observação participante, este artigo apresenta uma análise crítica da atuação do GIPP no contexto do PMCMV-FAR no Rio de Janeiro, explorando os entraves enfrentados na implementação de políticas intersectoriais e avaliando o impacto das ações realizadas. A relevância deste debate reside na necessidade urgente de repensar as estratégias de gestão pública em territórios de elevada vulnerabilidade social. A simples provisão de habitação não é suficiente para garantir o direito à cidade e à moradia digna, conforme estabelecido pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade. A análise da experiência do GIPP permite identificar avanços e lacunas na articulação de políticas públicas, oferecendo subsídios teóricos e práticos para gestores, pesquisadores e movimentos sociais comprometidos com a redução das desigualdades socioespaciais e a construção de cidades mais justas e sustentáveis.

METODOLOGIA

A pesquisa seguiu uma abordagem qualitativa e descritiva, fundamentada nos referenciais teóricos sobre direito à moradia, direito à cidade, políticas públicas e intersectorialidade. A escolha por um método qualitativo deve-se à sua capacidade de capturar nuances, subjetividades e dinâmicas complexas, essenciais para compreender a atuação do GIPP no âmbito do PMCMV-FAR. Além disso, este enfoque permitiu explorar a interação entre os atores institucionais e comunitários, evidenciando tanto as limitações estruturais quanto as potencialidades do modelo de governança intersectorial analisado. Essa abordagem foi considerada mais adequada do que métodos quantitativos ou mistos devido à natureza exploratória do estudo, que busca compreender processos e relações institucionais.

A análise documental desempenhou um papel central no mapeamento da estrutura institucional, das diretrizes legais e dos objetivos do grupo. Foram examinados legislações, decretos, portarias, relatórios institucionais, planos de ação e atas de reuniões, além de outros documentos produzidos pelo GIPP e pelas secretarias municipais entre 2019 e 2023. Essa análise possibilitou identificar padrões e lacunas estruturais, revelando como o discurso oficial reflete (ou silencia) os desafios enfrentados na efetivação do direito à moradia e na promoção do direito à cidade. As categorias analíticas, como "efetividade da intersectorialidade", "participação comunitária" e "fragmentação institucional", foram construídas com base no referencial teórico e ajustadas ao longo da análise dos dados, conectando as evidências empíricas às discussões teóricas.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com uma representante da coordenação do GIPP, vinculada à Secretaria Municipal de Habitação em 2020, e com um representante da Associação dos Síndicos dos Condomínios Minha Casa Minha Vida do Estado do Rio de Janeiro (ACMMERJ), em 2024. Esses participantes foram selecionados por sua posição estratégica nos processos institucionais e comunitários, representando perspectivas contrastantes, mas complementares. Embora o número de entrevistados tenha sido limitado, as escolhas foram orientadas pela necessidade de captar perspectivas estratégicas: a visão institucional, representada pela coordenação do GIPP, e a visão comunitária, representada por um representante da ACMMERJ. A abordagem semiestruturada permitiu explorar temas inesperados, como tensões políticas e desafios de organização coletiva, ampliando a compreensão das interações entre diferentes esferas de poder e as condições concretas dos territórios.

A observação participante acrescentou uma dimensão empírica e crítica ao estudo. Inserindo-se no cotidiano das operações do GIPP, a pesquisadora acompanhou reuniões, visitas técnicas e encontros nos condomínios. Essa abordagem possibilitou observar as dinâmicas de decisão, as interações intersetoriais e as relações de poder que estruturam a atuação do grupo. Apesar do valor dessa imersão, reconheceu-se a necessidade de um exercício constante de reflexividade, considerando o papel da pesquisadora como profissional da Caixa Econômica Federal, instituição diretamente envolvida no acompanhamento do Trabalho Social nos condomínios do PMCMV-FAR. Essa posição dual — simultaneamente observadora e parte do contexto estudado — apresentou um desafio metodológico, exigindo vigilância crítica para equilibrar acesso privilegiado e rigor analítico, além de evitar vieses que comprometessem a análise.

A proximidade das eleições municipais de 2024 também influenciou a dinâmica da pesquisa, dificultando a realização de entrevistas com representantes das pastas envolvidos no GIPP. O período foi marcado por sucessivas mudanças na gestão e substituições nos cargos de coordenação, o que impactou na capacidade de agendar entrevistas e limitou o acesso a dados atualizados sobre a atuação do grupo.

A triangulação de fontes — documentos, entrevistas e observação participante — permitiu a identificação de padrões, convergências e contradições, mapeando avanços e entraves na atuação do GIPP. Mais do que descrever práticas, buscou-se problematizar limites estruturais e institucionais que dificultam a efetivação da intersetorialidade, destacando, simultaneamente, as potencialidades de modelos de governança mais integrados e inclusivos. A análise foi orientada pelo objetivo de conectar diretamente os métodos ao problema central da pesquisa: analisar criticamente a operacionalização da intersetorialidade no GIPP, investigando como suas diretrizes formais são traduzidas em práticas concretas.

Em todas as etapas, a pesquisa foi orientada por um olhar crítico sobre as complexidades e contradições inerentes à implementação de políticas habitacionais em

contextos urbanos vulneráveis. A combinação metodológica, aliada à posição singular da pesquisadora, permitiu transcender uma avaliação simplista do desempenho do GIPP, contribuindo para uma compreensão dos desafios e das potencialidades da intersectorialidade como estratégia de gestão pública.

O PMCMV-FAR NO RIO DE JANEIRO: ENTRE A INCLUSÃO E A SEGREGAÇÃO

A adesão do município do Rio de Janeiro ao PMCMV, em 2009, trouxe expectativas de que o déficit habitacional pudesse ser enfrentado de maneira robusta. Contudo, a implementação do programa, especialmente no âmbito da Faixa 1, evidenciou contradições estruturais típicas do Estado brasileiro, que busca simultaneamente atender demandas sociais e manter compromissos com o mercado imobiliário (MARICATO, 2000). A construção de 106 empreendimentos, totalizando 29.971 unidades habitacionais, concentrou-se majoritariamente na Área de Planejamento 5 (AP 5), na Zona Oeste do Rio de Janeiro. Essa concentração reflete uma política habitacional orientada por interesses mercadológicos, em detrimento de um planejamento urbano que priorize a inclusão e a justiça social (CARDOSO & JAENISCH, 2021).

Quadro 1 – Distribuição do PMCMV-FAR por Área de Planejamento²

Área de Planejamento	Bairros	Nº Condomínios Reassentamento	Nº Condomínios Sorteio	Nº UH
AP 1	Mangueira	2	0	496
AP 3	Costa Barros	2	0	560
	Guadalupe	0	1	240
	Manguinhos	2	0	600
	Pavuna	5	0	500
	Rocha	11	0	2240
	Tomás Coelho	0	1	140
	Total	20	2	4280
AP 4	Anil/Jacarepaguá	0	6	1300
	Curicica/Jacarepaguá	7	2	1400
	Jacarepaguá	4	0	900
	Total	11	8	3600
AP 5	Campo Grande	5	0	1375
	Cosmos	8	4	3505
	Inhoaíba	1	0	210
	Paciência	0	6	2400
	Realengo	2	0	598
	Santa Cruz	8	22	11063
	Santíssimo	0	1	243
	Senador Camará	3	3	2201
	Total	27	36	21595
Total Geral		60	46	29971

Fonte: Relatório do GIPP da PCRJ (2019). Sistematizado pela autora.

A escolha pela AP 5 como local para a maior parte dos empreendimentos decorreu de fatores como a disponibilidade de terrenos a baixo custo, facilidade na aprovação de projetos e uma lógica produtivista que priorizou números em detrimento da qualidade urbana

(ROLNIK, 2015). Essa estratégia negligenciou aspectos fundamentais, como a integração dos reassentados ao tecido urbano consolidado e o acesso a serviços básicos. Lefebvre (2001) afirma que o espaço urbano não é apenas um local de habitação, mas um campo de práticas sociais e relações simbólicas, essenciais para o exercício do direito à cidade. Ao tratar o espaço como mercadoria, o PMCMV-FAR perpetuou processos históricos de segregação territorial, reproduzindo desigualdades em vez de mitigá-las.

Além disso, as áreas centrais do Rio de Janeiro, que historicamente abrigavam populações de baixa renda, foram sistematicamente esvaziadas ao longo das últimas décadas, em um processo intensificado pelos interesses do capital imobiliário e pela preparação da cidade para eventos como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Sob o pretexto de modernização e revitalização urbana, milhares de famílias foram removidas compulsoriamente para a Zona Oeste, em áreas periféricas, desprovidas de infraestrutura e serviços essenciais. Esse deslocamento evidencia o que Maricato (2000) descreve como "urbanismo de exceção", em que o planejamento urbano opera em função do capital, subordinando direitos sociais às demandas econômicas.

Esses reassentamentos forçados romperam redes de solidariedade e sociabilidade essenciais à sobrevivência em contextos vulneráveis. Como apontam Cardoso e Jaenisch (2021), a transferência para áreas periféricas, com infraestrutura insuficiente e acesso limitado a serviços públicos, reforça padrões históricos de exclusão territorial. Em vez de garantir o direito à cidade, conforme propõe Lefebvre (2001), essas remoções institucionalizam um "direito desigual", onde o espaço urbano é acessível apenas para aqueles que podem consumir seus benefícios.

A vulnerabilidade das famílias beneficiárias do PMCMV-FAR é intensificada tanto pelos problemas construtivos dos empreendimentos quanto pelo elevado custo da moradia formal. Contas de água, luz, IPTU e taxas condominiais consomem uma parcela significativa dos já escassos orçamentos familiares, sobrecarregando moradores que frequentemente dependem de auxílios sociais para sobreviver. Esse fardo é agravado pela transferência de responsabilidades antes públicas, como limpeza, iluminação e manutenção das áreas comuns, para os residentes, sob a justificativa de que os condomínios são privados/fechados. Ribeiro e Pechman (1985) chamam atenção para o processo no qual o Estado transfere para os moradores obrigações que deveriam ser públicas, aprofundando desigualdades e fragilizando a sustentabilidade social e econômica dos empreendimentos.

A ausência de governança pública efetiva nesses territórios também abre espaço para o domínio de grupos armados, como milícias, que exploram moradores por meio do controle de serviços básicos e comércio local. Cardoso e Jaenisch (2021) apontam que a fragmentação das políticas públicas cria lacunas institucionais que são rapidamente ocupadas por atores informais, agravando a exclusão social e a insegurança nesses territórios.

O depoimento de um representante da Associação dos Síndicos dos Condomínios Minha Casa Minha Vida do Estado do Rio de Janeiro (ACMMERJ) sintetiza os desafios enfrentados:

“Nossa falta de preparação para administrar esses grandes condomínios fez com que destruíssemos muita coisa. A falta de capacidade de gestão e de apoio público resultou em locais tomados por milícias ou tráfico, tornando-nos reféns desses poderes paralelos. Administradoras privadas se aproveitaram dessa situação, cobrando por serviços que deveriam ser públicos.” (Entrevista com representante da ACMMERJ, 2024)

Nesse cenário, a execução do Trabalho Social (TS), componente essencial do PMCMV que deveria mitigar os impactos da transição para a nova moradia, também enfrenta sérias deficiências. O TS, concebido para fomentar a participação ativa das famílias e integrar políticas públicas de forma a garantir a sustentabilidade dos bens e serviços implantados, apresenta atrasos crônicos em sua implementação. No Rio de Janeiro, embora os recursos destinados ao TS, correspondentes a até 2% do valor das intervenções físicas, estejam disponíveis, a lentidão no seu uso compromete sua eficácia. Dos 90 condomínios acompanhados pela CAIXA com acesso aos recursos do FAR, apenas 32 tiveram a execução concluída, expondo falhas de planejamento e gestão.

Os atrasos na execução do TS têm consequências graves. Recursos originalmente planejados para ações prévias e posteriores à ocupação são frequentemente aplicados anos após o previsto, quando as condições sociais e territoriais já se alteraram significativamente. Esse descompasso compromete a capacidade das famílias de se adaptarem às novas moradias e enfraquece a confiança da população nas instituições responsáveis. Além disso, intervenções tardias tornam-se descontextualizadas, perdendo o impacto esperado e reforçando a percepção de negligência estatal.

Essas falhas revelam as limitações de uma política habitacional que historicamente priorizou a produção massiva de unidades habitacionais sem articular um planejamento urbano abrangente. A trajetória do PMCMV-FAR no município do Rio de Janeiro reflete esse modelo desconexo, que, embora tenha gerado avanços em termos de oferta habitacional, falha em promover inclusão social e sustentabilidade territorial. Cardoso e Jaenisch (2021) e outros críticos destacam que a ausência de articulação entre setores, como habitação, transporte, saúde e educação, perpetua as dinâmicas de exclusão e reforça desigualdades socioespaciais.

Para reverter esse quadro, torna-se indispensável adotar uma abordagem integrada que conecte a política habitacional a dimensões mais amplas de justiça social e sustentabilidade ambiental. O fortalecimento de práticas intersetoriais eficazes, somado à participação ativa das comunidades, é fundamental para resgatar o potencial transformador do PMCMV e alinhar suas práticas aos princípios do direito à cidade e à moradia digna. Sem essa transformação, a política habitacional continuará a reproduzir os mesmos problemas

que deveria combater, deixando moradores à mercê de dinâmicas excludentes e de poderes informais que agravam sua vulnerabilidade.

GOVERNANÇA INTERSETORIAL EM XEQUE: A TRAJETÓRIA E OS DESAFIOS DO GIPP NO RIO DE JANEIRO

O GIPP da PCRJ foi instituído pelo Decreto Rio nº 45.098, de 25 de setembro de 2018, durante a gestão do prefeito Marcelo Crivella, em conformidade com a Portaria nº 464/2018 do Ministério das Cidades. Concebido com o propósito de assegurar condições adequadas de moradia às famílias beneficiárias do PMCMV-FAR, o GIPP emergiu como uma iniciativa estratégica para articular ações intersetoriais no âmbito municipal. Conforme Inojosa (2001), a intersectorialidade é essencial em contextos em que a superação de desigualdades demanda integração entre setores e políticas públicas, promovendo respostas multidimensionais.

Conforme estabelecido no artigo 2º do decreto, competia ao GIPP propor e articular ações fundamentadas no Relatório de Diagnóstico de Demandas e assegurar o cumprimento dos compromissos pactuados na Matriz de Responsabilidades, instrumento essencial para o planejamento da infraestrutura nos territórios contemplados.

Embora formalmente constituído com a participação de catorze secretarias e órgãos municipais — incluindo a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Habitação como coordenadora do grupo — o GIPP só iniciou suas atividades operacionais em janeiro de 2019. A elaboração do Plano de Ação estava condicionada ao cumprimento de uma cláusula suspensiva de execução do TS, necessária para a contratação de seis novos empreendimentos do PMCMV-FAR pelo município. Este plano previa a execução de seis ações ao longo de oito meses, conforme cronograma apresentado pela CASH (Quadro2).

Quadro 2 – Cronograma da Proposta de operacionalização do GIPP

CRONOGRAMA DE ATIVIDADES								
ATIVIDADES	MESES							
	mês 01	mês 02	mês 03	mês 04	mês 05	mês 06	mês 07	mês 08
Reuniões Mensais de Planejamento das Ações do GIPP								
Elaboração do Plano de Ações Semestral								
Relatório trimestral Contendo as Ações do Plano								
Formação do GGL Santa e Jacarepaguá								
Reuniões trimestrais com o Grupo de Governança Local								
Fórum de debate entre GIPP e GGL								

Fonte: Relatório do GIPP da PCRJ (2019).

Desde as primeiras reuniões, a equipe técnica da Coordenadoria de Ações Socio Habitacionais (CASH), responsável pela coordenação do GIPP, apresentou uma proposta baseada na construção coletiva do Plano de Ação, buscando engajar as secretarias municipais. A metodologia previa que cada pasta mapeasse ações já existentes e propusesse intervenções específicas para os empreendimentos. Embora ambiciosa, visando integrar os moradores às políticas públicas vigentes e, quando necessário, desenvolver políticas específicas para os territórios, essa abordagem esbarrou em desafios significativos. A adesão ativa das secretarias mostrou-se problemática, em razão da fragmentação administrativa e da rotatividade de representantes.

Um dos marcos iniciais mais promissores da atuação do GIPP foi a realização de micro diagnósticos georreferenciados, que identificaram lacunas significativas em saúde, educação, assistência social e infraestrutura urbana nas áreas abrangidas pelos empreendimentos do PMCMV. Esses diagnósticos forneceram uma base técnica valiosa para orientar as intervenções, evidenciando a desigualdade no acesso a serviços públicos. Contudo, a transposição dessas análises para ações concretas foi comprometida pela ausência de um orçamento próprio. O GIPP dependia exclusivamente dos recursos já alocados às secretarias, o que restringiu sua capacidade de planejamento e execução de iniciativas integradas. Como destaca Secchi (2013), essa limitação orçamentária é recorrente em arranjos intersetoriais e constitui um dos maiores entraves ao potencial transformador dessas iniciativas.

O primeiro ano de atuação do GIPP, em 2019, foi marcado pela tentativa de construir uma abordagem intersetorial que enfrentasse as vulnerabilidades estruturais e sociais dos condomínios do PMCMV no Rio de Janeiro. A elaboração do Plano de Ação a partir dos diagnósticos realizados pelas secretarias envolvidas foi um esforço importante nesse sentido. No entanto, apesar de priorizar ações emergenciais, como manutenção, conservação e limpeza dos condomínios, o plano revelou as dificuldades práticas de integrar políticas públicas em um contexto marcado por restrições institucionais e orçamentárias.

No âmbito do TS, o GIPP procurou implementar ações conjuntas em condomínios que não contavam com os recursos do FAR, como os Residenciais Tom Jobim I a V e Botafogo I e II, além de desenvolver iniciativas específicas para os Residenciais Mandela de Pedra I e II, ainda em fase de entrega. Essas ações visavam integrar as famílias beneficiárias aos serviços públicos locais, fortalecendo a articulação entre os moradores e as políticas públicas de maneira mais estruturada. O planejamento envolveu reuniões mensais, visitas técnicas e vistorias, evidenciando o esforço do grupo em alinhar as demandas territoriais com as respostas das secretarias. Contudo, a falta de um suporte mais consistente, tanto em termos financeiros quanto organizacionais, restringiu significativamente a abrangência e o impacto das intervenções, limitando o alcance dos objetivos propostos.

A experiência nos Residenciais Mandela de Pedra I e II exemplifica tanto os avanços quanto as lacunas desse processo. A Secretaria de Assistência Social conseguiu implementar serviços como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e descentralizar o

atendimento do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), facilitando a inclusão dos moradores em programas de tarifa social. A Comlurb instalou contêineres para o descarte de lixo, enquanto a Secretaria de Saúde indicou uma Clínica da Família como referência para o território. Entretanto, a ausência de ações específicas da Secretaria de Educação, particularmente no que tange à alocação de crianças nas escolas locais, revelou uma falha no planejamento intersetorial, comprometendo a integração plena dos moradores ao território.

Nos Residenciais Tom Jobim e Botafogo, apesar da liderança da CASH em promover plantões sociais e ações voltadas à inserção no mercado de trabalho, as iniciativas foram interrompidas após três meses devido a problemas de segurança. Essa interrupção expõe não apenas as limitações operacionais do TS em territórios de alta vulnerabilidade, mas também revela a falta de articulação efetiva com as políticas de segurança pública, cuja responsabilidade recai sobre o governo estadual. Essa questão, profundamente enraizada no contexto do Rio de Janeiro, destaca a necessidade de integração mais ampla entre os diferentes níveis de governo para garantir condições mínimas de execução das políticas sociais planejadas.

O balanço das ações do GIPP ao final de 2019 revelou avanços, especialmente no que diz respeito à zeladoria e manutenção dos empreendimentos. Entre as medidas de destaque, a transferência da gestão de 38 Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) para a Concessionária Zona Oeste Mais e a manutenção da rede de iluminação em 23 condomínios pela RIOLUZ se mostraram fundamentais para garantir melhores condições de infraestrutura. Além disso, a COMLURB realizou operações de limpeza e poda de árvores em diversos condomínios, contribuindo para a conservação dos espaços comuns. Essas intervenções, embora pontuais, representaram uma resposta importante às necessidades emergenciais dos territórios.

No âmbito social e de mobilidade, a "Caravana do Trabalho" proporcionou capacitação profissional em 13 condomínios, incentivando a inclusão produtiva dos moradores. Em esportes e lazer, reformas foram realizadas em nove condomínios, enquanto no transporte público, o restabelecimento do sistema BRT na Av. Cesário de Melo e a inclusão de nove condomínios no itinerário do ônibus da Liberdade trouxeram melhorias na conectividade urbana. Ainda na área social, a parceria entre a Subsecretaria de Habitação e a Secretaria de Assistência resultou na identificação de 342 beneficiários que necessitavam de atendimento pela política de Assistência Social.

Figura 1 – Serviços e ações realizados pelo GIPP em 2019 e início de 2020



Serviços de zeladoria realizados nos Condomínios Jardim Anápolis, Porto Fino e Rio Bonito



Instalação do Espaço de convivência nos Condomínios Varese, Trento, Livorno, Gaivotas e Garças



Ação Social nos Condomínios Andorinhas, Castanheiras e Jardim Anápolis – atualização do CADÚNICO e vacinação

Fonte: Relatório do GIPP da PCRJ (2019 e 2020).

Com o encerramento de 2019, o GIPP reavaliou suas estratégias, propondo uma reorganização das reuniões mensais em dois eixos principais: Inclusão Social e Zeladoria. Essa tentativa de aprimorar a eficiência operacional, porém, foi interrompida abruptamente pela chegada da pandemia da COVID-19 em 2020. As reuniões presenciais foram suspensas, e o GIPP passou a operar de forma reativa, centralizando demandas das lideranças locais e encaminhando-as às secretarias responsáveis. Essa mudança de dinâmica enfraqueceu a abordagem intersetorial, limitando o impacto do grupo nos territórios e evidenciando a fragilidade institucional que persiste em arranjos intersetoriais sem estruturação sólida.

As atividades do GIPP foram retomadas em 2021, sob a gestão do prefeito Eduardo Paes, com impulso dado pelo Decreto Rio nº 48.723/2021, que ampliou a composição do grupo para abarcar vinte e seis órgãos e secretarias. Embora a expansão demonstrasse uma intenção de fortalecer a articulação intersetorial, também impôs desafios significativos, como

a necessidade de reconfigurar a dinâmica administrativa e de integrar novos atores ao processo decisório. Com uma nova coordenação, houve alterações na sistemática de trabalho: o foco deslocou-se para a ampliação dos Grupos de Governança Locais³ (GGL), agora organizados em dez regiões. Essa reorganização buscou intensificar a presença nos territórios, com a realização de reuniões com lideranças locais e de visitas técnicas, nas quais representantes do GIPP puderam verificar in loco a situação dos condomínios e as demandas prioritárias.

A partir das discussões realizadas nos GGL, das visitas aos condomínios e da definição das responsabilidades das pastas, buscou-se desenvolver um novo Plano de Ação para o grupo. Apesar da mobilização da coordenação da CASH, que propôs um workshop para a construção participativa do plano, envolvendo o GIPP, os GGL e outras instituições relevantes, o evento não foi realizado. Como consequência, não se chegou a um Plano de Ação formal. Em vez disso, algumas ações isoladas foram acordadas e implementadas em colaboração com determinadas secretarias.

Um acontecimento que alterou significativamente a dinâmica dos condomínios e a atuação do GIPP na cidade do Rio de Janeiro foi a queda do Castelo d'Água no empreendimento Aterrado do Leme II, em 15 de junho de 2022. Apesar de não ter resultado em mortes ou ferimentos graves, o incidente afetou vinte unidades habitacionais, evidenciando a precariedade estrutural dos equipamentos nos empreendimentos do PMCMV. Procedimentos emergenciais foram realizados junto às famílias desalojadas, envolvendo a Defesa Civil, Assistência Social, Habitação, Saúde, a construtora responsável e outros órgãos. Além disso, com o objetivo de evitar novos acidentes, 102 vistorias foram realizadas entre 17 de junho e 15 de agosto de 2022. Esses trabalhos contaram com representantes da Secretaria Municipal de Habitação, CAIXA, Defesa Civil, síndicos e as construtoras responsáveis, com a finalidade de identificar pontos de fragilidade no funcionamento e na estrutura dos castelos instalados nos condomínios.

Figura 2 – Ação emergencial no Aterrado do Leme II



Fonte: Relatório do GIPP da PCRJ (2022)

O episódio revelou a incapacidade dos condomínios do programa em arcar com os custos de manutenção e conservação de suas estruturas, demandando intervenção pública

para garantir a segurança dos moradores. Nesse cenário, foi aprovada a Lei Municipal nº 7.694, de 8 de dezembro de 2022, originada do Projeto de Lei nº 853, de 13 de outubro de 2021, de autoria do vereador Reimont. Essa legislação, fruto de amplo debate público com a participação de instâncias da sociedade civil, equiparou os condomínios do PMCMV-FAR aos conjuntos habitacionais de baixa renda. Essa medida autorizou a entrada e atuação da prefeitura nas áreas comuns dos empreendimentos para a realização de serviços de manutenção, limpeza e conservação, um marco importante na tentativa de suprir as lacunas estruturais.

A busca pela implementação da Lei municipal nº 7.694/2022 trouxe à tona tanto o potencial quanto os desafios estruturais enfrentados pelo GIPP na gestão das demandas desses empreendimentos. Em dezembro de 2022, duas reuniões foram realizadas para debater os desdobramentos da nova legislação: uma com os GGL e outra com o próprio GIPP. Essas reuniões evidenciaram preocupações importantes, como o temor dos síndicos de que os moradores interpretassem erroneamente a cobertura dos serviços previstos pela lei, agravando a inadimplência já elevada. Outro ponto crítico foi a exigência do laudo de autovistoria predial, um custo inviável para muitos condomínios com recursos financeiros extremamente limitados.

Na reunião do GIPP, a necessidade de clarificar as responsabilidades de cada secretaria e estabelecer um fluxo eficiente para atender às demandas dos territórios foi amplamente discutida. Foram sugeridas ações como a realização de um workshop para elaboração de um novo Plano de Ação e a definição de um calendário regular de reuniões. No entanto, essas iniciativas não avançaram devido às frequentes mudanças na coordenação do GIPP e à falta de priorização institucional.

Em fevereiro de 2023, o GIPP retomou suas atividades adotando uma nova abordagem, com reuniões organizadas por eixos temáticos, como Zeladoria e Mobilidade Urbana, além de Desenvolvimento Econômico e Inclusão Social. Nesse contexto, surgiu o questionamento das secretarias sobre as demandas mais urgentes dos condomínios, o que levou à sugestão de uma pesquisa online para coletar informações diretamente dos síndicos. Entretanto, em março de 2023, uma nova mudança na gestão da pasta de Habitação resultou na substituição da coordenação da CASH e do GIPP, marcando a quarta troca de liderança desde a criação do grupo. Essa instabilidade gerencial ocasionou a suspensão das reuniões regulares do GIPP e dos GGL, restringindo as ações a articulações esporádicas entre algumas secretarias.

Em dezembro de 2023, um ano após a promulgação da Lei municipal nº 7.694/2022, a Secretaria de Habitação publicou no Diário Oficial do Município o PROCESSO HBT-PRO-2023/01636, autorizando a abertura de licitação para realização dos serviços de autovistoria predial, manutenção e reparos nos condomínios atendidos pelo GIPP. Embora necessária, essa medida pareceu mais alinhada ao cronograma político do último ano da gestão do

prefeito Eduardo Paes do que a uma resposta integrada e estratégica às demandas históricas dos territórios.

Desde sua criação, o GIPP reflete o predomínio de uma abordagem reativa, frequentemente motivada por exigências legais ou eventos críticos. Essa lógica reativa é amplamente criticada por Maricato (2000) e Rolnik (2015), que apontam como a gestão pública habitacional no Brasil prioriza ações pontuais em detrimento de um planejamento estruturante e integrado. Para Maricato, a ausência de uma visão de longo prazo perpetua a desigualdade socioespacial, enquanto Rolnik argumenta que o foco em atender demandas emergenciais reforça a precariedade e a exclusão urbana, ao invés de enfrentá-las de forma efetiva. No caso do GIPP, essa abordagem limitada restringe a capacidade de transformar políticas habitacionais em estratégias sustentáveis e inclusivas.

Outro ponto relevante a ser enfatizado é que, embora um dos objetivos do GIPP seja garantir a implementação dos compromissos previstos na Matriz de Responsabilidades, este tema nunca foi efetivamente debatido ou analisado pelo grupo. A Matriz de Responsabilidades, exigida pelo programa para empreendimentos com mais de 500 unidades habitacionais, lista os novos equipamentos públicos necessários, como escolas municipais, postos de saúde e Centros de Referência de Assistência Social, para atender à demanda crescente gerada pelos empreendimentos. Contudo, grande parte desses equipamentos nunca foi construída. Assim, os empreendimentos foram entregues com terrenos destinados a essas infraestruturas ainda vazios, permanecendo sem uso até hoje.

A ineficiência na implementação dos compromissos estabelecidos nas matrizes compromete significativamente a qualidade de vida dos moradores dos empreendimentos do PMCMV. Além disso, essa lacuna expõe as limitações técnicas e financeiras das administrações municipais, bem como as escolhas políticas que priorizam outras demandas. Ademais, evidencia a insuficiência dos mecanismos federais para fiscalizar e garantir o cumprimento dessas obrigações. Apesar de a legislação ter atribuído ao GIPP a responsabilidade por essa questão, na prática, a concretização desses equipamentos nunca se materializou, destacando a fragilidade estrutural e a falta de coordenação entre os diferentes níveis de governo envolvidos.

A análise crítica da trajetória do GIPP evidencia a fragilidade de uma gestão pública que depende de eventos críticos para agir e que frequentemente sucumbe às limitações administrativas e políticas. O ciclo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas voltadas aos empreendimentos do PMCMV foi marcado por disfunções estruturais que enfraqueceram o propósito inicial do GIPP de promover uma governança intersetorial efetiva.

No debate sobre intersetorialidade, o caso do GIPP revela a necessidade premente de repensar os mecanismos de governança pública. Mais do que reagir a crises ou cumprir formalidades legais, é essencial construir estruturas institucionais capazes de integrar políticas e ações de maneira estratégica e sustentável. Assim será possível superar a lógica

reativa que domina a gestão pública e garantir que iniciativas como a Lei nº 7.694/2022 sejam efetivamente implementadas, beneficiando os territórios e suas populações mais vulneráveis.

ENTRE A PROMESSA E A REALIDADE: A FRAGILIDADE DA GESTÃO PARTICIPATIVA NOS CONDOMÍNIOS DO PMCMV

A trajetória dos condomínios do PMCMV no Rio de Janeiro revela um panorama complexo de tentativas de mapeamento de demandas e desafios na efetivação de uma gestão participativa. De acordo com os relatórios do GIPP, diversas metodologias foram empregadas ao longo dos anos para identificar as necessidades dos moradores, com resultados que evidenciam tanto avanços quanto limitações estruturais.

Em 2018, antes mesmo da criação e operacionalização do GIPP, a CASH realizou um diagnóstico social em 44 empreendimentos, totalizando 12.456 unidades habitacionais. Utilizando equipe e recursos próprios, o objetivo era mapear as prioridades dos moradores e compreender as dinâmicas socioeconômicas e territoriais. Este esforço permitiu identificar demandas essenciais, como atualização do CADÚNICO, acesso a serviços de saúde e educação, oportunidades de capacitação e emprego, melhorias na infraestrutura urbana e combate ao comércio irregular.

Com a instituição do GIPP, uma nova metodologia foi adotada: a formação dos GGL. A CASH propôs a organização de grupos por territórios, iniciando pela região de Cosmos e Paciência. Apesar da intenção de incluir diversos moradores, a participação concentrou-se predominantemente nos síndicos dos condomínios. Essa centralização revelou-se uma limitação significativa, prejudicando a representatividade e a inclusão de vozes diversas na articulação de interesses coletivos.

A priorização de demandas individuais em detrimento das necessidades territoriais emergiu como um obstáculo à construção de uma identidade coletiva e à efetiva gestão social. Como observado pela coordenação da CASH:

“Quando começamos a formar o primeiro GGL, em que discutíamos que iríamos tratar das questões que são comuns a todos, foi muito difícil porque cada um queria tratar da sua demanda. Observamos muitas informações desencontradas, de condomínios que alegavam ausência de atendimento de um serviço em que o condomínio ao lado afirmava que era bem atendido (...) a participação ainda não é em um nível de autonomia e protagonismo que nós gostaríamos, porque muitas das vezes está atrelado a uma necessidade de resposta a curto prazo daquilo que ‘eu’ apresento como demanda e não do que o meu grupo, aquelas pessoas que eu estou representando, apresenta como demanda. Entendemos que isso precisa ser mais estimulado e que só ocorrerá no amadurecimento do processo.” (Entrevista com a coordenação da CASH, 2020)

Após o levantamento das principais demandas dos condomínios, o GIPP organizou um fórum de debates com o GGL, buscando fomentar o diálogo entre lideranças comunitárias

e representantes das secretarias municipais. No primeiro encontro, as lideranças apresentaram uma série de reivindicações que refletiam as fragilidades dos territórios: falta de profissionais de saúde, carência de vagas escolares, ausência de contêineres de lixo e a necessidade de espaços de lazer foram algumas das questões mais recorrentes. Essas demandas apontavam para a precariedade no acesso a direitos básicos e para a ausência de políticas públicas adequadas à complexidade das dinâmicas locais.

No segundo encontro, o GIPP buscou responder às demandas apresentadas, com representantes de secretarias como Assistência Social, Educação, Saúde e Cultura delineando propostas de ação. Apesar do esforço em apresentar encaminhamentos, a resposta fragmentada e a falta de uma estratégia de retorno estruturada por parte do GGL comprometeram a efetividade do processo. Como destacado pela coordenação da CASH, a ausência de uma devolutiva clara gerou incertezas quanto ao atendimento das demandas, fragilizando a percepção de impacto entre os moradores.

"Ainda não tivemos um retorno pelo GGL e sim pelo GIPP, os representantes das Secretarias que fazem essa devolutiva para o grupo, do que foi executado, número de atendimentos prestados e outros. Recebemos dos síndicos devolutivas ou demandas pontuais de questões que ainda não foram resolvidas, mas não um retorno do GGL. Por não haver esse retorno do GGL, e pela devolutiva das Secretarias no GIPP, entendemos que as demandas apresentadas foram ou estão sendo atendidas e solucionadas." (Entrevista com a coordenação da CASH, 2020)

A desconexão evidenciou a falta de articulação entre os grupos e revelou limitações na condução do processo participativo, que deveria fortalecer a confiança e o engajamento comunitário. Essa dinâmica, marcada por respostas pontuais e desarticuladas, enfraqueceu o potencial do fórum como espaço de construção coletiva e diálogo efetivo. Além disso, a incapacidade de promover uma articulação intersetorial efetiva entre GIPP e GGL impediu que o fórum se consolidasse como instrumento de gestão integrada, limitando a capacidade de transformar as demandas apresentadas em ações concretas e de impacto duradouro. Assim, o fórum, que poderia ter fortalecido laços comunitários e a governança dos territórios, terminou por reiterar as fragilidades institucionais do arranjo.

Figura 3 – Reuniões com os Grupos de Governança Local



Fonte: Relatório do GIPP da PCRJ (2021)

Outra abordagem adotada pelo GIPP envolveu vistorias conjuntas nos empreendimentos. Definidas em colaboração com os síndicos, essas visitas permitiram observar as condições dos condomínios e promover o diálogo com moradores. Posteriormente, as secretarias elaboravam relatórios e sugeriam ações para o plano de ação. Apesar de algumas intervenções pontuais, como atividades de limpeza e manutenção, a eficácia dessas visitas foi limitada pela falta de um planejamento estratégico e de acompanhamento sistemático.

Figura 4 – Vistorias conjuntas do GIPP aos condomínios



Fonte: Relatório do GIPP da PCRJ (2021)

Além das ações formais conduzidas pelo GIPP, os síndicos dos condomínios do PMCMV frequentemente recorreram a canais políticos diretos, buscando reuniões com o prefeito para tratar de questões críticas que impactavam a vida cotidiana dos moradores. Em junho de 2023, embora tenham conseguido um encontro com assessores e secretários municipais — mas não com o prefeito — apresentaram demandas centrais, como as dificuldades financeiras para cumprir a autovistoria predial, a necessidade de regulamentar o acesso a serviços públicos conforme previsto na Lei Municipal nº 7.694/2022, e a entrega definitiva dos Registros Gerais de Imóveis (RGIs). Essa busca por intervenções diretas reflete a fragilidade das instâncias formais de gestão, como o GIPP e o GGL, que, incapazes de oferecer respostas rápidas e eficazes, acabam por aprofundar a desconfiança dos síndicos em relação às instituições estabelecidas para mediar essas questões.

Entre as demandas apresentadas, a questão da entrega dos RGIs destaca uma das mais profundas falhas da política habitacional: a desconexão entre o planejamento inicial do PMCMV e a realidade vivida nos territórios. Dados da Secretaria de Habitação do Rio de Janeiro indicam que apenas 53,13% dos proprietários originais foram localizados durante vistorias realizadas nos condomínios. Esse dado alarmante revela que quase metade das unidades habitacionais está ocupada por terceiros, muitas vezes em decorrência da venda irregular por moradores que enfrentaram dificuldades como a ausência de infraestrutura básica, distância de seus locais de trabalho e carência de serviços essenciais. Esse quadro evidencia que a simples entrega de imóveis não é suficiente para assegurar o direito pleno à moradia. A prática de alienação informal dos imóveis não apenas compromete a segurança

jurídica das famílias atualmente residentes, mas também expõe as limitações estruturais de um modelo habitacional que negligencia a integração territorial e a sustentabilidade das comunidades beneficiadas.

A situação gera insegurança jurídica para os atuais ocupantes, que, sem a titularidade legal, vivem sob risco de perder suas moradias e enfrentam dificuldades para acessar benefícios e serviços. A necessidade de regularização fundiária tornou-se urgente, como destacado pela ACMMERJ, que defende a criação de legislação para transferir a titularidade a ocupantes de boa-fé.

"Hoje, cerca de 50% das unidades do Programa Minha Casa Minha Vida em todo o Brasil foram vendidas. [...] Eu gostaria que o Lula criasse uma lei ou decreto que permitisse a quem comprou de boa-fé obter o título de posse do apartamento." (Entrevista com representante da ACMMERJ, 2024).

Contudo, esse processo envolve desafios éticos e jurídicos, além de exigir esforços coordenados entre os níveis de governo. A regularização, se implementada, pode evitar o desperdício de recursos públicos e garantir estabilidade para as famílias, enquanto responsabiliza os beneficiários originais que comercializaram as unidades.

Uma política habitacional efetiva deve incluir estratégias que vão além da simples entrega de unidades, abordando a sustentabilidade econômica e social dos territórios, o fortalecimento das comunidades e a promoção de uma convivência mais integrada e solidária. A regularização fundiária, aliada a uma governança participativa e sensível às dinâmicas locais, é fundamental para garantir a estabilidade residencial e corrigir as falhas estruturais do programa.

Para implementar a Lei Municipal nº 7.694/2022, as secretarias municipais propuseram a aplicação de um questionário aos gestores dos condomínios, com o objetivo de atualizar as demandas e planejar ações coordenadas. As respostas dos síndicos confirmaram a persistência de necessidades em áreas-chave como assistência social, saúde, educação e infraestrutura urbana. No entanto, apesar de o GIPP ser uma instância conhecida, poucos síndicos utilizavam esse canal para encaminhar suas demandas, preferindo recorrer diretamente a vereadores e outros políticos. Essa dependência de soluções personalizadas e individualizadas evidencia falhas significativas nos mecanismos institucionais e compromete a coordenação intersetorial necessária para uma gestão eficaz dos condomínios.

Superar esses desafios exige o fortalecimento dos mecanismos institucionais existentes e a promoção de uma coordenação mais eficaz entre os diversos setores envolvidos na gestão dos empreendimentos do PMCMV. A institucionalização de soluções baseadas em processos formais e transparentes é essencial para garantir a eficácia das políticas públicas e reduzir a dependência de intervenções políticas individualizadas, frequentemente influenciadas por interesses particulares e alheias às necessidades coletivas.

Além disso, fomentar uma cultura participativa que valorize a cooperação e o engajamento coletivo é crucial para o fortalecimento do tecido social e a ampliação da eficácia

das políticas habitacionais. Integrar representantes e lideranças de organizações locais ao processo de governança pode promover maior confiança nas instituições e incentivar a participação ativa dos moradores. A construção de redes de colaboração entre movimentos populares, instituições públicas e organizações da sociedade civil é fundamental para promover o direito à moradia e à cidade de forma mais equitativa e sustentável.

Instâncias como o GIPP e os GGL devem ser não apenas formalmente constituídas, mas também acessíveis e efetivamente utilizadas pelos moradores. Isso requer um esforço contínuo de mobilização, capacitação e envolvimento comunitário, assegurando que as demandas sejam identificadas, discutidas e incorporadas em processos de planejamento de longo prazo que visem o desenvolvimento territorial sustentável.

A criação de uma governança mais democrática e representativa depende da articulação sólida entre o poder público e a sociedade civil, com foco na construção de uma gestão participativa que promova a equidade e a justiça social nos territórios do PMCMV. Por meio do fortalecimento dessas estruturas e da promoção de uma cultura de participação cidadã será possível transformar a promessa de uma gestão participativa em realidade, superando as fragilidades atuais.

DESCONEXÃO SISTÊMICA: DESAFIOS ESTRUTURAIS NA COMUNICAÇÃO E GESTÃO DE DEMANDAS PELO GIPP

A efetividade do GIPP está intrinsecamente ligada à existência de fluxos de comunicação e tratamento de demandas que sejam eficientes e bem estruturados, mas os avanços nessa área permanecem insuficientes. Ao longo dos anos, a coordenação da CASH reconheceu as dificuldades em implementar uma rotina integrada que abarcasse todas as etapas fundamentais, desde o recebimento até a sistematização das demandas. Em 2020, uma tentativa de melhorar esse panorama foi a criação de um plantão de orientação voltado a gestores e moradores, utilizando canais como telefone, e-mail e WhatsApp. Nesse período, foram registradas 61 demandas relacionadas a problemas construtivos, inadimplência, invasões e outras questões. No entanto, apesar do esforço inicial, a falta de um sistema mais robusto e integrado continuou a comprometer tanto a coordenação quanto o acompanhamento eficaz dessas ações.

A retomada das atividades do GIPP em 2021 trouxe novas tentativas de organizar os fluxos, como a formalização de encaminhamentos via ofícios e o uso do sistema Processo.Rio. No entanto, relatórios de 2022 destacaram a persistência de falhas no monitoramento e na avaliação das demandas. A promulgação da Lei Municipal nº 7.694/2022 ampliou as possibilidades de intervenção da Prefeitura em áreas comuns dos condomínios, vinculando as solicitações ao canal oficial Central 1746⁴, canal oficial da Prefeitura para solicitações de serviços. Contudo, o novo fluxo não foi plenamente compreendido por lideranças e síndicos. Segundo o representante da ACMMERJ:

“A orientação da prefeitura, da habitação, é registrar as demandas no 1746 e obter um protocolo para que possam encaminhar internamente através do grupo. Nós pegamos o protocolo e devolvemos para eles, tentando ajudar. Mesmo assim, o processo não avança. Existe um contraste estranho: por que preciso do GIPP se eles mandam ligar para o 1746? Isso é algo que eu gostaria de entender. (...) O atendimento aos serviços da cidade está fortemente influenciado por questões políticas. Na verdade, em alguns casos, nem é necessário passar pelo 1746. Dependendo de quem é o seu padrinho político, você recebe o número do gerente diretamente. Basta ligar, mencionar o nome de quem te encaminhou, e o gerente entra em contato com você. (Entrevista com representante da ACMMERJ, 2024)

A centralização das demandas pela Central 1746 foi concebida como uma solução inovadora para modernizar o atendimento público, promovendo maior controle e agilidade no tratamento das solicitações. No entanto, na prática, lideranças dos condomínios do PMCMV relatam falhas significativas que comprometem esses objetivos. Apesar da orientação oficial para registrar as demandas no sistema, muitas solicitações não avançam após a formalização, revelando uma desconexão preocupante entre o registro inicial e a execução efetiva dos serviços. Esse descompasso gera frustração entre os usuários e expõe a fragilidade da capacidade de resposta do sistema.

Além disso, a falta de intersetorialidade agrava o problema. Em vez de uma atuação coordenada entre diferentes secretarias e setores para resolver demandas complexas, como habitação e infraestrutura, o sistema funciona de forma fragmentada, com pouca articulação entre os atores envolvidos. Essa desarticulação não só dificulta a resolução das demandas, mas também fomenta práticas clientelistas, onde conexões políticas substituem os canais formais de atendimento. Tal cenário compromete a credibilidade do sistema e mina a confiança das lideranças comunitárias na gestão pública.

A necessidade de um sistema mais integrado e eficiente é evidente. Sem uma estrutura que promova a colaboração entre os diversos setores governamentais e que assegure o monitoramento adequado das demandas, o GIPP corre o risco de ser reduzido a um instrumento burocrático, incapaz de gerar impacto real nos territórios. Para reverter essa percepção, é imprescindível investir em fluxos de atendimento transparentes, indicadores de desempenho claros e uma gestão que valorize a intersetorialidade como princípio estruturante.

Outro desafio significativo está na divulgação e transparência das ações do GIPP, que ainda enfrenta obstáculos consideráveis. Mais do que um requisito de transparência administrativa, a publicização das ações é uma ferramenta indispensável para engajar a comunidade, promovendo sua participação ativa e permitindo uma avaliação constante das políticas implementadas. A ausência de uma comunicação eficaz não apenas dificulta o reconhecimento dos resultados alcançados, mas também cria um descompasso entre as iniciativas realizadas e a percepção dos moradores, enfraquecendo a confiança no grupo e nas políticas públicas.

Desde 2019, ficou evidente a necessidade de uma metodologia eficiente para registrar e divulgar as ações do GIPP, de modo a garantir maior transparência, organização e aprendizado institucional. Entre as propostas discutidas, a CASH sugeriu a criação de um Boletim Informativo regular, que não apenas facilitaria a comunicação com os condomínios, mas também contribuiria para a sistematização de relatórios detalhados sobre as atividades realizadas. No entanto, a iniciativa não avançou, refletindo a incapacidade de priorizar ferramentas de gestão básicas, fundamentais para fortalecer a governança intersetorial.

"Precisaríamos ter uma espécie de boletim informativo online [...] que compartilhássemos os resultados para todos os condomínios. [...] Nossa maior dificuldade é estruturar um instrumental no GIPP que as Secretarias possam alimentar mensalmente [...] São coisas simples que não conseguimos parar para construir e dar este retorno." (Entrevista com a coordenação da CASH, 2020)

Em 2019, a representante da Companhia de Engenharia de Tráfego do RJ (CET-Rio) propôs a criação de um Caderno Técnico destinado a registrar diagnósticos, levantamentos e aprendizados das intervenções realizadas pelo GIPP. Esse documento teria um papel estratégico na consolidação de boas práticas e na orientação de futuras ações, contribuindo para a continuidade e o aprimoramento das políticas públicas no âmbito do programa. No entanto, apesar de sua relevância, a proposta não foi implementada, evidenciando uma oportunidade perdida para fortalecer o aprendizado institucional e a gestão integrada.

A ausência de um mecanismo consolidado para a publicização das ações do GIPP, combinada com a não implementação de propostas estratégicas como o Caderno Técnico, revela uma lacuna crítica na comunicação e gestão das políticas públicas. Essa falha compromete não apenas o engajamento e a participação da comunidade, mas também a capacidade do GIPP de sistematizar e replicar boas práticas. Sem uma estratégia eficaz de divulgação, os avanços do grupo permanecem invisíveis tanto para os beneficiários quanto para a sociedade, dificultando uma avaliação informada e contínua. Esse cenário alimenta uma percepção de ineficácia, como expressou o representante da ACMMERJ, cuja frustração reflete os desafios enfrentados pelo GIPP em demonstrar resultados tangíveis e construir credibilidade junto às comunidades atendidas.

"Na prática, o GIPP não desempenha nenhum papel. [...] Podem me fornecer um relatório de algo que realmente resolveram nas reuniões e visitas? O que fizeram? Nada. [...] Para mim, o GIPP não representa nada. No entanto, pode representar muito se realmente cumprir o que se propõe a fazer." (Entrevista com representante da ACMMERJ, 2024)

A percepção de ineficácia do GIPP destaca a urgente necessidade de maior transparência e prestação de contas. Sem visibilidade clara de suas ações e resultados, as iniciativas do grupo tendem a ser percebidas como simbólicas e pouco efetivas para atender às demandas reais dos territórios. Essa falta de clareza mina a confiança e dificulta a legitimação do GIPP como um ator relevante na gestão pública.

Para consolidar o GIPP como um agente transformador, é essencial estabelecer canais de comunicação acessíveis e eficientes, além de uma estrutura de gestão de demandas que permita a interação ativa dos moradores no acompanhamento e execução das políticas. A transparência e o diálogo constante com as comunidades podem criar um ciclo virtuoso de engajamento e responsabilidade compartilhada entre governo e sociedade, fortalecendo a confiança mútua.

A implementação de sistemas integrados de atendimento, a formalização de estratégias de divulgação e a valorização de práticas participativas são passos indispensáveis para alinhar as ações do GIPP às necessidades concretas das comunidades. Esses elementos não apenas aprimoram a eficácia das políticas públicas, mas também promovem uma gestão mais democrática e alinhada às expectativas dos beneficiários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: REPENSANDO A GESTÃO PÚBLICA E A INTERSETORIALIDADE

A implementação da política intersetorial pelo GIPP no âmbito do PMCMV-FAR apresenta avanços importantes, como a articulação entre secretarias e a criação de marcos legais inovadores, mas também enfrenta desafios estruturais que comprometem sua efetividade. Como ferramenta estratégica, a intersectorialidade demonstra potencial para fortalecer políticas habitacionais, mas sua operacionalização ainda carece de mecanismos integrados e ações coordenadas para atingir resultados mais sustentáveis.

Entre os progressos alcançados, destaca-se a promulgação da Lei Municipal nº 7.694/2022, que autoriza a atuação direta da Prefeitura nas áreas comuns dos empreendimentos do PMCMV. Essa legislação reconhece as dificuldades financeiras enfrentadas por muitos condomínios para realizar serviços essenciais de manutenção, limpeza e conservação, transferindo parte dessa responsabilidade ao poder público. Complementando essa iniciativa, o lançamento do Processo HBT-PRO-2023/01636 viabiliza a contratação de serviços especializados para autovistorias e reparos estruturais, demonstrando um compromisso concreto da Prefeitura do Rio de Janeiro em enfrentar os desafios históricos de manutenção nos condomínios.

O GIPP desempenha um papel estratégico na efetiva implementação desses avanços, ao articular diferentes secretarias e setores para transformar medidas legislativas em ações concretas nos territórios. No entanto, para que seu potencial seja plenamente realizado, é necessário superar obstáculos que persistem. A falta de mecanismos padronizados para sistematizar e monitorar as demandas e a ausência de ferramentas eficazes de comunicação impedem que os resultados alcançados sejam percebidos pelas comunidades. Essa desconexão fragiliza a confiança dos moradores e dificulta a avaliação contínua e o aprimoramento das políticas públicas.

Técnicos da própria Prefeitura têm apontado caminhos para superar essas limitações. Propostas como a criação de um boletim informativo bimestral, destinado a divulgar as ações realizadas pelo GIPP, e de um Caderno Técnico para sistematizar diagnósticos, práticas e aprendizados, oferecem soluções viáveis para fortalecer a transparência e o aprendizado institucional. A implementação dessas ferramentas poderia consolidar o GIPP como um instrumento eficaz de governança, ampliando sua legitimidade e aproximando-o das necessidades reais dos territórios. Isso requer, porém, maior comprometimento político e institucional, com a construção de uma cultura organizacional que valorize a comunicação e a cooperação intersetorial.

Além de aprimorar a comunicação, é fundamental reforçar a intersetorialidade como prática efetiva. A criação de fluxos de trabalho integrados, que articulem de maneira eficiente os diferentes setores envolvidos, é essencial para garantir que iniciativas como a Lei nº 7.694 e os serviços previstos no processo de licitação sejam implementados de forma coordenada. A articulação entre saúde, assistência social, transporte e infraestrutura deve ser priorizada para enfrentar as demandas multidimensionais dos condomínios, promovendo soluções que transcendem respostas emergenciais.

A nova etapa do PMCMV deve preparar o GIPP para lidar não apenas com o passivo acumulado, mas também com os desafios de futuros empreendimentos habitacionais. Isso implica a institucionalização de sistemas integrados de gestão de demandas, permitindo um acompanhamento transparente e eficiente, além do fortalecimento da participação comunitária. Incluir moradores e lideranças locais no planejamento e monitoramento das ações é crucial para aumentar a eficácia das políticas públicas e promover uma governança mais participativa e inclusiva. A promoção de espaços de diálogo e capacitação pode criar uma base sólida para essa participação ativa.

Em síntese, iniciativas como a promulgação da Lei nº 7.694 e o Processo HBT-PRO-2023/01636 são avanços relevantes, mas ainda insuficientes diante da complexidade e da escala dos desafios habitacionais enfrentados pelos territórios do PMCMV. Para que o GIPP se consolide como uma instância transformadora, é imprescindível superar a fragmentação administrativa e adotar práticas integradas, transparentes e sustentáveis. O fortalecimento da intersetorialidade, combinado à participação ativa e qualificada das comunidades, é um passo essencial para otimizar a governança habitacional e fomentar a construção de cidades mais justas e inclusivas.

Consolidar uma política habitacional eficaz exige investimentos contínuos em transparência, cooperação intersetorial e engajamento social. O GIPP, como instância articuladora, possui o potencial de atuar como um catalisador de mudanças estruturais, mas precisa alinhar suas ações às necessidades reais e expectativas concretas dos moradores. Apenas com essa sintonia será possível transformar avanços legislativos e administrativos em resultados tangíveis, fortalecendo o acesso à moradia digna e promovendo a justiça social nos territórios mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria 464, de 25 de julho de 2018**. Dispõe sobre Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Brasília, 2018.

JAENISCH, S. T.; CARDOSO, A. L. **O que fazer com o legado do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio?** Brasil de Fato. 2021.

INOJOSA, R. M. **Intersetorialidade e políticas públicas de saúde**. Ciência & Saúde Coletiva, vol. 6, n. 2, 2001, p. 403-409.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, E. **O urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo em Perspectiva, 2000.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **DECRETO RIO Nº 45.098 DE 25 DE SETEMBRO DE 2018** - cria o Grupo Institucional do Poder Público - GIPP (14 órgãos participantes)

_____. **DECRETO RIO Nº 48.723 DE 6 DE ABRIL DE 2021** - Altera o art. 3º do Decreto Rio nº 45.098, de 25 de setembro de 2018 (amplia nº de órgãos participantes do GIPP - 26 órgãos).

_____. **LEI MUNICIPAL Nº 7.694, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2022**. Dispõe sobre a equiparação dos condomínios Minha Casa, Minha Vida a conjuntos habitacionais e dá outras providências.

_____. SMIH/SUBH - **Plano de Ação - Grupo Institucional do Poder Público** - Programa Minha Casa Minha Vida. Jan 2019.

_____. SMIH/SUBH - **Relatórios do Grupo Institucional do Poder Público** - Janeiro/2019 a novembro/2023. 2019-2023.

RIBEIRO, L. C.; PECHMAN, R. M. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Nova Cultural; Brasiliense, 1985.

ROLNIK, R. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33, 2015, pp. 127-154.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

¹ O PMCMV é estruturado em faixas de renda, com critérios de elegibilidade e subsídios diferenciados. A Faixa 1, destinada às famílias com renda de até R\$ 2.850,00 (valor atualizado em agosto de 2024), é financiada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e direcionada às populações em maior situação de vulnerabilidade, representando o segmento mais crítico e desafiador do programa.

² Cabe esclarecer que o quadro se refere aos empreendimentos do PMCMV-FAR entregues pela Prefeitura do RJ e que existem outros condomínios na cidade que foram entregues pelo Governo do Estado do RJ localizados na Cidade de Deus, Complexo do Alemão, Estácio e Barros Filho.

³ Com o objetivo de promover ações que favoreçam a criação de uma identidade coletiva e a gestão social dos territórios, a Portaria do MCIDADES N° 464/2018 estabeleceu como atividade obrigatória do Projeto de Trabalho Social a formação dos Grupos de Governança Local. Esses grupos devem ser compostos por representantes dos beneficiários, organizações locais e lideranças comunitárias, com a responsabilidade de acompanhar as intervenções do Trabalho Social, além de atuar na interlocução, negociação e articulação com os diversos atores envolvidos, visando ao desenvolvimento sustentável das comunidades.

⁴ Criada em março de 2011, a Central 1746 de Atendimento ao Cidadão é o principal canal de comunicação entre os moradores e a PCRJ. O serviço funciona ininterruptamente, 24 horas por dia, todos os dias da semana. A Central oferece mais de 1.500 tipos de serviços e informações, abrangendo diversas áreas