

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

NILENE MARIA NALIN

**O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL:
o direito à moradia em debate**

Porto Alegre 2013

NILENE MARIA NALIN

**O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL:
o direito à moradia em debate**

Tese apresentada à Faculdade de Serviço Social do Programa de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, como parte dos requisitos de avaliação para obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Orientadora: Prof^ª Dra. Ana Lúcia Suárez Maciel

Porto Alegre

2013

NILENE MARIA NALIN

**O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL:
o direito à moradia em debate**

Tese apresentada à Faculdade de Serviço Social do Programa de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, como parte dos requisitos de avaliação para obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Aprovada em 30 de agosto de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Dra. ANTONIA JESUÍTA DE LIMA
Faculdade de Serviço Social da UFPI

Dra. DOLORES SANCHES WÜNSCH
Faculdade de Serviço Social da UFGRS

Dra. JANE CRUZ PRATES
Faculdade de Serviço Social da PUCRS

Dra. ANA LÚCIA SUÁREZ MACIEL
Faculdade de Serviço Social da PUCRS
Professora Orientadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por acompanhar todos os meus passos.

À minha família, que compreendeu o motivo da minha ausência, especialmente nas festas de aniversário, batizados e tantos outros encontros. Aos meus pais, Izidoro e Alice Cléia (*in memoriam*), que, apesar de serem simples e com pouco estudo, conseguiram criar seus sete filhos e ensinar o valor do trabalho e de crescer com o próprio esforço.

Aos meus amigos, em especial à Rosangela Moraes (*in memoriam*), que me ensinou a importância da alegria de viver, e ao Movimento dos Focolares, que me faz concentrar todos os esforços para transformar o mundo para melhor.

Agradeço às colegas de doutorado e professores da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, pelo auxílio na reflexão sobre a importância do Serviço Social na atual configuração da sociedade brasileira e na necessidade de avançar na conquista de novos desafios para toda a categoria.

Aos colegas de trabalho, especialmente às assistentes sociais do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre, que há décadas lutam para que a política de habitação de interesse social na capital atenda seu objetivo principal, isto é, incluir os mais pobres à cidade.

De igual modo, agradeço às colegas assistentes sociais do Ministério das Cidades do Estado do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul participantes do estudo, que mesmo com muitas tarefas, me acolheram e responderam ao instrumento de pesquisa, pois sem isso a elaboração desta Tese não seria possível.

Agradeço à professora orientadora, Doutora Ana Lúcia Suárez Maciel, e demais professoras da Banca Examinadora que apontaram e desafiaram a doutoranda a dar novos passos e tornar o presente estudo mais consistente teoricamente, de modo a atrair novas pesquisas sobre a temática.

Também, um agradecimento especial à Coordenação de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que oportunizou a bolsa de mestrado e doutorado, sem a qual a conclusão do pós-graduação não ocorreria.

Por fim, é importante salientar que ser assistente social sempre foi um dos meus objetivos na vida e, desde o processo de estágio na formação acadêmica na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), percebi o quanto esta profissão pode se tornar um diferencial na vida das pessoas que buscam por mais cidadania.

RESUMO

O processo de urbanização/industrialização tardia no Brasil está marcado pelo domínio do capital e os seus rebatimentos na classe trabalhadora, ou seja, impediu que esta se apropriasse da parcela de solo urbano que lhe cabia por direito, acirrando a exclusão socioespacial. A negação do direito de morar e os dilemas pertinentes à segregação existentes nas cidades brasileiras são problematizados nesta tese, como também a nova configuração da Política de Habitação de Interesse Social (PHIS) instaurada a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003 e, de forma análoga, a política urbana, em razão de que são indissociáveis. No seu conjunto, estes elementos convocam o Serviço Social, como área de conhecimento, a apreender esta forma de exclusão, além das respostas dadas a ela, no âmbito das políticas públicas. Assim, a tese centra-se na efetivação do trabalho do assistente social na PHIS e, de modo paralelo, na análise dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) da região Sul e no PlanHab. O referencial adotado na presente pesquisa é o dialético-crítico, contemplando a articulação de dados quantitativos e qualitativos. O processo investigativo se configurou com o seguinte problema de pesquisa: Como se efetiva o trabalho do assistente social na política de habitação de interesse social nas três esferas de governo? No que tange ao objetivo geral, este está definido conforme segue: Analisar o trabalho do assistente social na PHIS nas três esferas de governo, com vistas à construção de novos parâmetros conceituais e interventivos para o Serviço Social. O estudo lança mão das seguintes técnicas de pesquisa: na coleta, foram enviados questionários a 79 assistentes sociais das três esferas de governo, ou seja, federal, estadual e municipal, sendo que vinte quatro responderam ao instrumento de pesquisa e de sete PLHIS, incluindo fontes documentais que contêm a política de habitação. Quanto ao tratamento e análise dos dados, foram utilizadas a análise documental e de conteúdo. Como principais conclusões do estudo, no que se refere aos PLHIS se pode apontar que há um *deficit* quantitativo de 6.272.645 milhões e qualitativo de 11.559.200 milhões no Brasil. Por outro lado, há 7.051.262 de imóveis não ocupados ou ociosos e desses, 6.220.000 em condições de serem ocupados, porém pertencentes ao Estado ou a segmentos de maior poder aquisitivo. Quanto à conformação do trabalho do assistente social, este está vinculado a uma perspectiva ampliada da política, ou seja, na defesa do direito à moradia digna inclusa à cidade. A efetivação do trabalho do assistente social na PHIS possui uma direção social que se vincula, majoritariamente, a uma perspectiva ampliada da política, ou seja, na defesa do direito à moradia digna, o que inclui o direito à cidade. Sua conformação se desmembra na atuação junto com as comunidades inclusas em programas vinculados à política, bem como nas ações do poder público, especialmente no planejamento e no desenvolvimento das ações de Mobilização e Organização Comunitária e, também, na gestão da política que, apesar de tangencial, influencia, de múltiplas formas, na qualificação do processo de morar dos sujeitos.

Palavras-chaves: Política de Habitação de Interesse Social. Trabalho do assistente social. Moradia e Cidade.

ABSTRACT

The process of late urbanization/industrialization in Brazil can be explained by the dominance of money and its repercussion on workers. It has prevented workers from possessing pieces of urban land that should be theirs; it has also increased social-spatial exclusion. This thesis approaches the problems related to the denial of the Right to Inhabit and the dilemmas pertaining to the existent segregation in Brazilian cities. It also approaches the new Social Housing Policies (*Política de Habitação de Interesse Social - PHIS*), which was established with the creation of the Ministry of Cities in 2003, and it similarly approaches urban policies due to its inseparability. These elements require the Social Service to understand this form of exclusion, furthering the responses given to it in the context of public policies. Thus, this thesis focus on the effectiveness of the role of the social assistant to the Social Housing Policies (*PHIS*) and, in parallel, to the analysis of the Social Housing Local Plans (*Planos Locais de Habitação de Interesse Social PLHIS*) found in the south of Brazil and within the Housing Plan. We took a dialectical-critical approach considering the use of quantitative and qualitative data. The investigative process was made with the following research-problem: How is the role of the social assistant within Social Housing Policies defined in the three spheres of the government? Its overall goal is defined as follows: To analyze the role of the social assistant in the Social Housing Policies (*PHIS*) in the three spheres of the government regarding the construction of new conceptual and interventional parameters for the Social Service. The study used the following techniques for research: during collection of the data, questionnaires were sent to 79 social assistants in federal, state and municipal spheres; twenty-four of those have answered the instrument of research and seven Social Housing Local Plans (*Planos Locais de Habitação de Interesse Social-PLHIS*), including documental sources which contained Housing Policies. The data and the documents were later analyzed. The main conclusions for the study of Social Housing Local Plans (*Planos Locais de Habitação de Interesse Social PLHIS*) show that there is a quantitative deficit of 6.272.645 million properties and a qualitative deficit of 11.559.200 million properties in Brazil. On the other hand, there are 7.051.262 properties that have not been occupied yet, and from these, 6.220.000 properties are in full conditions to be occupied but are still from the government or pertaining to greater purchasing power sectors. As to the role of social assistants, they are linked to a perspective broader than politics, i.e. to the defense of the Right to Inhabit in the City. The effectiveness of the role of the Social Assistants in the Social Housing Local Plans (*Planos Locais de Habitação de Interesse Social PLHIS*) has a social direction that is mostly linked to the perspective broader than politics, which is the Right to Inhabit in the City and which includes the Right to the City. Its role is seen in situations along with communities participating on political programs, with actions by public authorities, in special in the planning and development of actions of mobilization and organization of the community and with the management of politics, which tangentially influences the qualification of the inhabiting process of people in different ways.

Palavras-chaves: Social Housing Policies. Role of the Social Assistant. Housing and City.

LISTA DE SIGLAS

ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

COTS – Cadernos de Orientações do Trabalho Social

CHIS – Conselho de Habitação de Interesse Social

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CRESS- Conselho Regional de Serviço Social

ESA- Educação Sanitária e Ambiental

FCP – Fundação da Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHIS – Fundo de Habitação de Interesse Social

FJP – Fundação João Pinheiro

GTR – Geração de Trabalho e Renda

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisas Aplicadas

MOC – Mobilização e Organização Comunitária

OP – Orçamento Participativo

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PlanHab – Plano Nacional de Habitação de Interesse Social

PHIS – Política de Habitação de Interesse Social

PMCV – Programa Minha Casa Minha Vida

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SNH – Sistema Nacional de Habitação

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Evolução do crescimento populacional urbano no Brasil	27
Figura 1 – Configuração do SHIS	83
Quadro 1 – Subsídios por faixa de renda	87
Quadro 2 – Instituições pesquisadas e fases do PLHIS	94
Quadro 3 – Evolução da população residente no país	95
Quadro 4 – Crescimento na Região Sul entre 2000 e 2010	96
Gráfico 2 – Taxa de fecundidade por regiões no Brasil	97
Gráfico 3 – Evolução da taxa de mortalidade infantil no Brasil	99
Gráfico 4 – Expectativa ao nascer no Brasil entre 1950 e 2010	101
Gráfico 5 – Percentual de pobreza por regiões no Brasil	101
Gráfico 6 – Domicílios extremamente pobres na região Sul	102
Gráfico 7 – Percentual do <i>deficit</i> habitacional por renda no Brasil	104
Gráfico 8 – Percentual do <i>deficit</i> por renda na região Sul	104
Gráfico 9 – Domicílios e habitantes em áreas subnormais por regiões no Brasil	105
Gráfico 10 – Domicílios e habitantes em áreas subnormais na região Sul	106
Gráfico 11 – <i>Deficit</i> habitacional por regiões do Brasil	107
Gráfico 12 – Componentes do <i>deficit</i> habitacional por regiões do Brasil	108
Gráfico 13 – <i>Deficit</i> de inadequação por regiões do Brasil	109
Gráfico 14 – Carência de infraestrutura por regiões do Brasil	110
Gráfico 15 – <i>Deficit</i> habitacional na região Sul	111
Gráfico 16 – <i>Deficit</i> de inadequação na região Sul	112
Gráfico 17 – Inadequação habitacional em Florianópolis	112
Gráfico 18 – Inadequação habitacional em Porto Alegre	113
Gráfico 19 – Domicílios vagos em condições de ocupação no Brasil	114
Gráfico 20 – Projeção de demandas futuras no Brasil (2007-2023)	116
Quadro 4 – Contratos por faixa de renda no Brasil – PMCMV I e II	116
Gráfico 21 – Número de UH contratadas no PMCMV I e II por regiões do país	117
Quadro 5 – UH contratadas, em obras e entregues - PMCMV I e II	118
Quadro 6 – Demandas futuras na região Sul	118
Quadro 7 – Critérios de atendimento da população pretendente à moradia	122
Quadro 8 – Avaliação e monitoramento dos PLHIS	126

Quadro 9 – Assistentes sociais atuantes nas instituições e participantes do estudo	135
Quadro 10 – O objeto, os meios e o produto	158
Figura 2 – Metodologia do trabalho com comunidades/beneficiários na PHIS	164
Figura 3 – Intervenção do Serviço Social em programas e ações na PHIS	168
Figura 4 – Fotos da Favela da Rocinha, RJ	192
Figura 5- Elementos de Inclusão Social	195
Figura 6 – Matriz avaliativa dos programas de habitação de interesse social.....	218
Quadro 12 – Critérios e indicadores de avaliação nos programas habitacionais.....	218

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 URBANIZAÇÃO NO BRASIL: UM PROCESSO DE SEGREGAÇÃO SOCIAL	19
2.1 A EXCLUSÃO NO MEIO RURAL E SUA INCIDÊNCIA NO MEIO URBANO	19
2.2 A PRODUÇÃO DE ESPAÇOS URBANOS SEGREGADOS	25
2.2.1 A mercantilização do solo urbano	32
2.2.2 A desigualdade social e suas implicações no espaço urbano	38
3 O DIREITO À CIDADE E À MORADIA NO BRASIL: UM PROCESSO RECENTE DE LUTAS E CONQUISTAS	44
3.1 AS CONQUISTAS E NOVAS CONCEPÇÕES DO DIREITO À CIDADE	44
3.2 O MARCO LEGAL E AS NOVAS PRERROGATIVAS DO DIREITO À MORADIA	52
4 A POLÍTICA E OS PLANOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E CONFORMAÇÃO	65
4.1 BREVE RESGATE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	66
4.2 A CONFORMAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	75
4.3 OS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	87
5 A EFETIVAÇÃO DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	132
5.1 SÍNTESE DA TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E AS DIRETRIZES ATUAIS.....	137
5.2 A ATUAL CONFORMAÇÃO DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA PHIS	146
5.3 O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA PHIS: AVANÇOS E DESAFIOS	185
6 CONCLUSÕES	223
REFERÊNCIAS	235

1 INTRODUÇÃO

A razão leva a conclusões. A emoção leva a ação! O assistente social trabalha com a razão e com a emoção. Por isso, consegue transitar pelas políticas sociais, e, ao mesmo tempo, tocar o coração de cada homem, mulher, jovem, idoso, adolescente ou criança que passa pelas suas mãos (Nilene Maria Nalin).

A afirmação acima reflete a importância do Serviço Social na coordenação de políticas sociais e, ao mesmo tempo, no acolhimento dos sujeitos de sua ação. A crença na relação entre razão e emoção impulsionou o desejo de aprofundar os elementos que engendram a Política de Habitação de Interesse Social (PHIS) no Brasil.

Cabe destacar que a pesquisadora é assistente social e atua há treze anos no Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre (DEM HAB). A experiência adquirida na Política de Habitação de Interesse Social motivou a busca por respostas a muitas interrogações, parte delas respondida por meio do processo investigativo instaurado durante o Mestrado, que focou o Programa de Reassentamento desenvolvido pelo Demhab em Porto Alegre. A proposta principal era verificar se houve ou não mudança na qualidade de vida dos beneficiários, após o recebimento das novas unidades habitacionais.

No Doutorado, a tônica da pesquisa voltou-se para as condições que circunscrevem o trabalho do assistente social inserido na PHIS, com ênfase nos aspectos facilitadores e dificultadores presentes no cotidiano profissional, sua importância na política e dos avanços, desafios e sugestões para qualificá-la, mesmo porque a pesquisadora atua na referida política; e a mola propulsora foi investigar se o cenário que engendra as demais capitais e estados da região Sul se aproxima ou se distancia do trabalho realizado no DEM HAB. Também, com vistas a agregar dados referentes ao *deficit* habitacional e outras variáveis existentes, foram analisados os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) relativos à região Sul do país, incluindo o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, com destaque no Diagnóstico Habitacional.

O estudo sobre a efetivação do trabalho do assistente social na Política de Habitação de Interesse Social exigiu apreender a realidade sob múltiplos olhares, descartando considerações monocausais e “a-históricas”, na perspectiva de conectar a composição existente entre a habitação de perfil social e a questão urbana, além de captar a forma pela qual as incessantes transformações que ocorrem no espaço urbano repercutem no cotidiano dos cidadãos, especialmente dos empobrecidos.

A heterogeneidade encontrada na cidade, seja no modo de vida de seus moradores, no uso do solo, na arquitetura das casas, seja em outros aspectos físicos ou sociais que desenham o espaço construído pelo homem, é resultado do trabalho materializado e de sua divisão sociotécnica. A cidade é uma realização humana, uma criação que vai se constituindo ao longo do processo histórico e que ganha materialidade concreta em função da ação do homem. Ela atrai para si não somente as grandes massas, e com elas as casas, mas agrega também o poder econômico e político. O espaço urbano engendra o capital e, conseqüentemente, as desigualdades sociais.

Historicizar o processo de evolução da urbanização no Brasil e suas contradições sob o olhar do Serviço Social, o qual é pautado pela linha marxista, é preciso instaurar o compromisso de ir além das aparências, buscando as causas e as conseqüências dos fenômenos sociais. Analisá-los a partir de aspectos isolados significa reduzir ou empobrecer o sentido da trama de mecanismos que os sustentam ou fragmentam. Logicamente, este movimento avaliativo não ocorreu de forma neutra, mas, em uma pesquisa social, “o sujeito-pesquisador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos atribuindo-lhes significados” (TRIVINÕS, 1987, p. 65).

Objetivando a garantia dos procedimentos científicos, a academia desempenhou um papel fundamental na orientação da pesquisa, desde a elaboração do projeto de pesquisa até as inferências sobre os resultados obtidos. Quando o homem se interroga, observa a natureza ou os fenômenos que o cercam e tenta responder de alguma forma suas inquietações, se dá o início da produção de conhecimento. Conhecer é a capacidade do homem de fazer perguntas e de buscar respostas que possam satisfazer suas necessidades em diferentes dimensões. É a capacidade de interpretar o mundo (PAVIANI, 2009).

O fato da pesquisadora compor a equipe multidisciplinar do DEMHAB auxiliou na compreensão das respostas dos participantes do estudo, mas exigiu um exercício contínuo de distanciamento entre pesquisador e pesquisados. Aliás, numa investigação social é notório pensar, isto é, buscar ou comparar informações, articular conceitos, avaliar ou discutir resultados e elaborar generalizações. Na tentativa de “superar o pensamento do senso comum a ‘doxa’, pela ‘episteme’, conhecimento científico” (PAVIANI, 2009, p. 17), é preciso lançar mão de pressupostos epistemológicos e metodológicos que possam demarcar a cientificidade da pesquisa. No entanto, para a construção do conhecimento não se pode dicotomizar o conhecimento científico do senso comum, pois o “agir e fazer são modalidades do ato de conhecer” (PAVIANI, 2009, p. 18).

O Serviço Social, que é eminentemente interventivo, utiliza-se do fazer cotidiano para subsidiar a produção científica e, por sua vez, o produto dessas investigações alimenta o fazer profissional; entretanto, a realidade não se apresenta de forma transparente, explícita, mas exige desvendá-la, compreendê-la, realizar um “detur” para superar a sua representação e chegar ao conceito, pois, no trato “prático-utilitário” com as coisas, quando a realidade se revela como “mundo dos meios, fins, instrumentos, exigências e esforços para satisfazer a estas, os homens criam suas próprias representações, fixando apenas o aspecto fenomênico da realidade” (KOSIK, 2002, p. 20).

O mundo da realidade não é um estado acabado, pronto e fora do tempo, e sim, um processo em curso, no qual a humanidade realiza a própria verdade. Deve-se considerar que não existem verdades absolutas na ciência e estudá-las exige um posicionamento do pesquisador mediante os fatos, demarcando sua visão de homem e de mundo, de acordo com a processualidade histórica. “Pensar e trabalhar o conhecimento histórico não como verdade acabada e inquestionável, mas como um saber em permanente construção, articulando as próprias transformações da sociedade e, portanto, mediada por interesses e valores” (KHOURY, 1995, p. 134).

A partir de diferentes elementos que compõem o processo investigativo, a metodologia desempenha um papel de “bússola” da atividade do pesquisador, esclarecendo cada uma das suas decisões por meio de alguns princípios científicos. Quanto ao problema de pesquisa, este está configurado da seguinte forma: **Como se efetiva o trabalho do assistente social na política de habitação de interesse social nas três esferas de governo?** Com base na formulação do problema, seguem as questões norteadoras, sendo que a primeira está relacionada aos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e as demais estão atreladas ao trabalho do assistente social na referida política. **Questão Norteadora 1:** Como está conformada a política de habitação de interesse social vigente no Brasil de acordo com os Planos de Habitação de Interesse Social? **Questão Norteadora 2:** De que forma o assistente social se insere e desenvolve seu trabalho junto à política de habitação de interesse social? **Questão Norteadora 3:** Qual a concepção do assistente social em relação à política de habitação de interesse social? **Questão Norteadora 4:** Quais são as contribuições do trabalho do assistente social na política de habitação de interesse social quanto à garantia de direitos?

O objetivo geral da pesquisa está definido da seguinte forma: **Analisar o trabalho do assistente social na PHIS nas três esferas de governo, com vistas à construção de novos parâmetros conceituais e interventivos para o Serviço Social.** A partir do objetivo geral, foram definidos os objetivos específicos, sendo que o primeiro está relacionado aos

Planos Locais de Habitação de Interesse Social. **Objetivo 1:** Analisar os principais elementos dos Planos de Habitação de Interesse Social, com vistas à identificação da atual conformação da política de habitação de interesse social. **Objetivo 2:** Problematizar de que forma o assistente social se insere e desenvolve seu trabalho na política de habitação de interesse social, com vistas à construção de novas ferramentas de intervenção. **Objetivo 3:** Investigar a concepção do assistente social acerca da política de habitação de interesse social, visando a constituição de novos subsídios de análise. **Objetivo 4:** Identificar as principais contribuições do trabalho do assistente social na política de habitação de interesse social, visando dar maior visibilidade ao processo de garantia de direitos.

O método adotado foi o dialético-crítico, contemplando a articulação de dados quantitativos e qualitativos. Este método, segundo Lefèbvre (1999), parte do universo concreto que incide na relação dinâmica entre o sujeito e o objeto, no processo de conhecimento. A escolha deste referencial se deve ao fato de privilegiar, além das experiências vividas e das significações subjetivas, a contradição dinâmica do fato observado e sua relação com o contexto histórico-social no qual está inserido, pois, segundo Marconi e Lakatos (1992, p. 106): “O método dialético penetra o mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade”.

Lefèbvre (1999, p. 35), por sua vez, adverte que o método “[...] proporciona apenas um guia, um quadro geral, uma orientação para o conhecimento de cada realidade [...], salientando que a forma lógica do método deve subordinar-se ao conteúdo, ao objeto, à matéria estudada”. À luz dos pressupostos do método dialético-crítico foram utilizadas suas principais categorias. Segundo Triviños (1987, p. 55), categoria é definida como “formas de conscientização dos conceitos, ou modos universais da relação do homem com o mundo, que refletem as propriedades e leis mais gerais e essenciais da natureza, a sociedade e o pensamento”.

As categorias pertencentes ao método dialético-crítico expressam o processo histórico e a relação do homem com o mundo, interferindo, desta forma, nas relações sociais. Dentre as categorias definidas enquanto pertencentes ao método se faz uso das seguintes:

- totalidade: “A totalidade”, segundo Prates (2003, p. 87), “mais do que a reunião de todas as partes, significa um todo articulado, conectado, onde a relação entre as partes altera o sentido de cada parte e do todo”. Ademais, “a totalidade concreta não é um todo dado, mas em movimento de autocriação permanente, o que implica a historicidade dos fenômenos que a compõem”;

- historicidade: “A historicidade”, segundo Prates (2003, p. 95), “significa o reconhecimento da processualidade do movimento e da transformação do homem, da realidade e dos fenômenos sociais”, ou seja, “significa que os fenômenos não são estáticos, estão em curso de desenvolvimento e, portanto, só podem ser apreendidos por cortes históricos”;
- contradição: consiste na definição de um elemento pelo que ele não é; significa a pressuposição necessária da existência do oposto. A contradição é destruidora, mas também criadora, já que se obriga à superação, pois a contradição é intolerável. Os contrários, em luta e movimento, buscam a superação da contradição, ultrapassando a si próprios. Desvendar a contradição é exatamente mostrar os opostos em luta e movimento (PRATES, 2003); e
- mediação: é uma categoria fundada na ontologia do ser social em Marx e voltada aos processos de produção e reprodução da vida (PONTES, 2000). Está também diretamente ligada à totalidade e tem dupla dimensão: ontológica e reflexiva. Ela é introduzida em vista da articulação e identificação das reciprocidades e contradições, entre as manifestações do real e do pensamento dos fenômenos.

Com base nas categorias do método, destacam-se duas categorias explicativas da realidade: trabalho; e Política de Habitação de Interesse Social. É importante ter em mente que o trabalho, a questão social e o Estado e com ele as políticas públicas fazem parte do conjunto de fundamentos que compõem a formação do assistente social a partir das novas diretrizes da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS). Aliás, o trabalho pode ser entendido como eixo central do processo de produção e reprodução da vida social, “sendo tratado como práxis econômica e que não se separa de outras esferas, o que implica o desenvolvimento da sociabilidade, da consciência, da universalidade e da capacidade de criar valores, escolhas e novas necessidades e como tal desenvolver a liberdade” (ABEPSS/CEDEPSS, 1996, p. 168). Os componentes do trabalho, segundo a concepção marxiana, são: o objeto, os meios e o produto. Estes são definidos no quinto capítulo, juntamente com a Política de Habitação de Interesse Social.

A pesquisa é quanti-qualitativa, por apresentar dados quantitativos e qualitativos, tanto concernentes aos PHIS quanto relativos ao trabalho dos assistentes sociais. No tocante aos instrumentos e técnicas utilizados na pesquisa, a ênfase recaiu em dois, a saber: Coleta Documental, utilizada na avaliação dos PHIS das três esferas de governo, conforme roteiro apresentado no Apêndice B; e no que se refere à pesquisa de campo, utilizou-se o

Questionário estruturado, com perguntas abertas, a ser respondido via *online*, por livre adesão dos respondentes. O referido questionário está descrito no Apêndice C.

Em relação à análise dos dados, utilizou-se a Análise Documental para os PLHIS, com tratamento estatístico para os dados quantitativos, e para os resultados obtidos por meio dos instrumentos de pesquisa destinados às assistentes sociais deu-se prioridade à técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977). As principais fases estabelecidas por este método são as seguintes: 1ª fase: pré-análise: objetiva tornar o material a ser analisado operacional; 2ª fase: exploração do material: são definidos categorias e sistemas de codificação; 3ª fase: tratamento dos resultados: é o momento da reflexão, crítica, interpretação e de fazer inferências. Por meio desta técnica de análise foi possível pinçar as principais manifestações das respondentes e, a partir delas, relacionar com as categorias do método adotado e os subsídios teóricos do Serviço Social, bem como de outras ciências, entres as quais: Sociologia, Urbanismo, Arquitetura e Direito.

Quanto à amostragem da pesquisa, o conjunto de assistentes sociais, bem como dos PLHIS estudados envolveu os resultados da região Sul do país, ou seja: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e suas respectivas capitais: Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre. Além desses, foi inclusa a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), objetivando comparar os resultados em nível nacional, bem como complementar. Quanto aos PLHIS, totalizaram sete, incluindo o Diagnóstico Habitacional do Estado do Rio Grande do Sul.

O número de assistentes sociais que atuam nos referidos espaços ocupacionais totaliza **79**, e dessas, **24** aderiram à proposta, ou seja, 30,2% do total, obedecendo ao critério de livre adesão. Das **24** respondentes, **11** representam as secretarias ou COHABs dos Estados do Paraná e Santa Catarina e a Secretaria Nacional de Habitação (nível federal e estadual) e **13** fazem parte de instituições das capitais Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre (nível municipal). Por esta razão, as respostas das respondentes foram organizadas em dois grupos: grupo **A**, representando as profissionais que atuam em nível federal e estadual; e grupo **B**, aquelas que atuam em nível municipal. Tal escolha se deve à semelhança nas respostas nos instrumentos de pesquisa.

A propósito, as instituições que fizeram parte do presente estudo foram visitadas em março de 2012, a fim de dirimir possíveis dúvidas quanto ao questionário a ser respondido e, ao mesmo tempo, desencadear maior adesão das assistentes sociais. No contato direto junto às referidas instituições, as profissionais solicitaram que o instrumento fosse respondido coletivamente, objetivando a elaboração de respostas mais representativas da equipe. Desse

modo, o instrumento fez parte de reuniões das assistentes sociais ou foram discutidos em pequenos grupos (trios ou duplas), de acordo com a disponibilidade de tempo e da rotina de trabalho delas.

Cabe salientar que não se trata de uma avaliação da Política de Habitação de Interesse Social propriamente dita, mas sim, de valorar as percepções trazidas pelas assistentes sociais participantes do presente estudo, as quais estão inseridas neste espaço sócio-ocupacional. Na mesma direção, encontram-se os Planos Locais de Habitação de Interesse Social dos três níveis de governo, os quais foram submetidos ao processo analítico, objetivando traçar um paralelo entre os dados publicados nos referidos documentos, adensando assim, a reflexão proposta.

Em suma, a Tese está composta por cinco capítulos, sendo que o segundo discute a urbanização no Brasil e a produção de espaços segregados, enfatizando os principais fatores que originaram a crise agrária e, conseqüentemente, a saída do homem do campo para o meio urbano. Estes estão calcados na concentração de terra, de renda e nas transformações no sistema produtivo. Aliás, a terra é condição física indispensável para produzir alimento e morar. A falta de acesso a ela, apesar das sucessivas tentativas de incluir leis que garantissem este direito, tanto no meio rural quanto urbano, estabeleceu o substrato da problemática habitacional no Brasil. Ninguém constrói uma casa sem solo, ninguém faz uma lavoura sem terra. A luta pelo direito a terra, seja no campo ou cidade é primordial para a garantia do direito de morar e sobreviver. Assim, os problemas urbanos existentes no século XXI no Brasil são frutos de uma trajetória histórica que negou o direito de propriedade e acesso a terra, tanto no campo quanto na cidade, deixando à mercê boa parcela da população de baixa renda, a qual precisou buscar alternativas de moradia na cidade, sejam estas regulares ou não.

No terceiro capítulo se dá destaque especialmente para os conceitos, as conquistas, os significados e a legislação pertinente ao direito à cidade e à moradia. O direito à cidade, proclamado por Henri Lefèbvre, entrou na pauta de conferências e seminários internacionais somente na década de 1970 do século XX e no Brasil por ocasião da Eco 92 ocorrida no Rio de Janeiro. A partir das redefinições estabelecidas nesses encontros, a cidade foi concebida enquanto direito, fazendo parte da necessidade de realizar determinadas ações, seja de produzir, de consumir ou habitar. A cidade, portanto, é resultado da construção humana, produto do trabalho socialmente produzido por todos, materializado enquanto forma de ocupação do solo urbano.

No Brasil, mediante o processo reivindicativo, especialmente de organizações não governamentais e dos movimentos sociais envolvidos com a questão urbana, a cidade e a

moradia tornaram-se direitos consubstanciados na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001. Assim, os cidadãos têm direito ao usufruto dos serviços e benefícios que a cidade oferece. Igualmente, a moradia não representa mais um sonho, mas sim, se tornou um direito de todo o cidadão e um dever do Estado, contrariamente ao que ocorreu nas décadas de 1930 a 1970, quando o acesso à moradia era proclamado como um sonho, o qual deveria ser perseguido por toda uma vida pela população de menor renda.

A moradia não deve ser compreendida como uma estrutura fechada, isolada ou inerte, e sim, em constante movimento, haja vista que nela vivem pessoas que apresentam necessidades e desejos, não se restringindo a quatro paredes. A moradia tem por papel histórico abrigar e proteger as pessoas em todas as fases da vida e no atual contexto urbano, deve possibilitar aos seus moradores acessibilidade universal e apresentar condições para a garantia dos direitos relativos à pessoa, quais sejam: a vida, a intimidade, o segredo doméstico, o sossego, a integridade física, a segurança, a liberdade e a propriedade.

No quarto capítulo resgata-se a trajetória da Política Habitacional de Interesse Social no Brasil, incluindo as diretrizes atuais instituídas pelo Ministério das Cidades a partir de 2003. Na atual conformação da PHIS são apresentados instrumentos federalizados, incluindo o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), composto pelos seguintes instrumentos: os Conselhos de Habitação de Interesse Social; os Planos de Habitação de Interesse Social; e os Fundos de Habitação de Interesse Social. De igual modo, fazem parte desse capítulo a problematização do Programa “Minha Casa Minha Vida” – carro-chefe do governo federal –, o resultado da análise documental dos seis Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e do Diagnóstico Habitacional do Estado do Rio Grande do Sul, sendo que os principais dados obtidos através da análise documental estão dispostos em tabelas e gráficos, discutidos e comparados com diversas fontes bibliográficas.

No quinto capítulo são examinados os resultados da análise dos instrumentos de pesquisa dirigidos às assistentes sociais que atuam na PHIS. Compõem o processo investigativo a importância, os avanços e os desafios presentes no cotidiano profissional, bem como as sugestões das participantes do estudo no que concerne à qualificação da referida política. A ênfase recaiu na atual conformação do trabalho nesta política, a qual está centrada na participação em equipes multidisciplinares internas e externas às instituições, na coleta e repasse de informações aos membros das instituições e aos beneficiários da política, e, principalmente, no planejamento e execução do eixo denominado Organização e Mobilização Comunitária (MOC), baseado em ações socioeducativas desenvolvidas junto aos demandantes de moradia digna. No que concerne às sugestões das respondentes do estudo, estas se

concentram na inconformidade dos processos de gestão existentes nas instituições públicas, destacando a necessidade de substituir decisões unilaterais por compartilhadas.

Na Conclusão, as principais assertivas apresentadas ao longo dos capítulos da Tese são destacadas, especialmente no que se refere aos Planos Locais de Habitação de Interesse Social e do trabalho do assistente social na Política de Habitação de Interesse Social. Indexado a esta avaliação, se estabelece um cruzamento entre as questões norteadoras propostas no projeto de pesquisa com os resultados do processo investigativo, particularmente em torno do trabalho do assistente social, sua inserção e importância, bem como são apresentadas as sugestões para qualificar a PHIS.

O rol bibliográfico utilizado, que auxiliou no balizamento das proposições apresentadas na Tese, subsidiará novas consultas de profissionais e alunos que pretendem aprofundar a temática sob novos olhares.

No Apêndice são apresentados: o Termo de Consentimento; os instrumentos de coleta utilizados no presente estudo; o quadro resumo dos elementos que compõem a pesquisa; o resumo da trajetória histórica da propriedade; os instrumentos do Estatuto da Cidade de forma comentada, objetivando auxiliar em pesquisas posteriores; e os principais programas e ações descritas no Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que definem, em parte, os rumos da Política de Habitação de Interesse Social. O conjunto de documentos e sistematizações que compõem o Apêndice está incluso em um *compact disc* (CD) que acompanha o trabalho científico. Tal artifício auxiliou no aprofundamento da discussão.

Juntamente com as argumentações, foram inclusos quadros, gráficos, figuras, esquemas e fotos, objetivando elucidar as afirmações ao longo da Tese.

2 URBANIZAÇÃO NO BRASIL: UM PROCESSO DE SEGREGAÇÃO SOCIAL

A segregação urbana é multidimensional, mas pode-se afirmar que a falta de acesso à terra e à renda tanto no meio rural quanto no urbano, marcou definitivamente os espaços citadinos brasileiros. Aliado a isso, as mudanças no processo produtivo no campo impeliram um grande contingente populacional que vivia no campo a se dirigir às cidades, engrossando fortemente as periferias. A partir desta contextualização, o presente capítulo está formatado em dois pontos fundamentais: a exclusão no meio rural e sua incidência no meio urbano e a urbanização no Brasil e a produção de espaços segregados.

2.1 A EXCLUSÃO NO MEIO RURAL E SUA INCIDÊNCIA NO MEIO URBANO

“A terra é toda hipótese de vida” (ALFONSIN, 2003, p. 70). Apesar de sua importância, a luta pela posse e propriedade da terra é histórica na humanidade. Já na Antiguidade iniciou o processo de individualização e valorização da terra enquanto um bem particular, cristalizando-se na Idade Moderna, apesar de ordenamentos jurídicos no Estado Democrático de Direito.

“A propriedade da terra, antes de ser um instituto jurídico, é substancialmente um fenômeno social” (PRADO JÚNIOR, 2007, p. 15), ou seja, ao surgir no “ordenamento jurídico como direito, preexistia como instituição social, política e econômica, pois a propriedade antecede a sua juridicização” (PAGANI, 2009, p. 23).

A individualização e mercantilização da terra compõem uma das raízes da exclusão no meio rural, a qual pode ser definida como Questão Agrária¹, calcada nas relações pré-capitalistas, isto é, o direito de permanecer na terra foi alterado com a nova concepção capitalista iniciada na Europa, que mudou as relações entre o capital e o trabalho, através da livre concorrência econômica, baseada no lucro, tendo como substrato a propriedade privada (incluindo a terra), o assalariamento do trabalho e o intercâmbio em dinheiro (LINHARES; SILVA, 1999).

¹ O verbete agrário é originário da palavra grega *agros*, que é sinônimo de terra. As denominações questão agrária e questão agrícola são utilizadas pela maioria dos autores pesquisados por envolverem as relações que se estabelecem entre os homens, sejam elas de classe social, de trabalho, ou fundiárias. Questão Agrária, genericamente, significa a forma pela qual cada sociedade se organiza, usa e se apossa da terra. Trata-se das transformações nas relações de produção no campo (refere-se à posse e propriedade da terra). Já a Questão Agrícola é a forma como se dá a produção, ou seja, o que se produz, onde se produz e quando se produz (refere-se ao processo de plantio), como expressa Stédile (2011).

O ponto de partida dos estudos de Marx e Engels baseou-se na interpretação das transformações ocorridas no campo no final do século XIX, principalmente em relação às migrações forçadas do campesinato para a cidade. O trabalhador do campo, que tinha a terra como um dos meios de produção, foi gradualmente afastado do processo produtivo até se tornar um trabalhador sem terra a serviço da nova classe burguesa emergente. Esse processo sócio-histórico, descrito por Marx², parte de dois pressupostos: de um lado o trabalho assalariado; e de outro, a separação do trabalhador livre dos meios e instrumentos de produção, incluindo a terra.

A terra “é um equivalente de capital porque se valoriza sem trabalho, sem uso” (RODRIGUES, 2003, p. 17). Por outro lado, a “terra para se constituir em efetivo meio de produção de riqueza necessita do trabalho³, pois ela por si mesma não produz mais valia” (LINHARES; SILVA, 1999, p. 47). Em outras palavras, quando se refere à reprodução da riqueza não se pode dissociar a terra e os trabalhadores que nela empregam sua força de trabalho. Martins (2002) defende que a terra é um bem natural, universal e finito que não pode ser reproduzido ou criado sem o trabalho.

Desse modo, “[...] em uma sociedade capitalista, a terra e a gente que nela trabalha são igualmente contabilizados como fatores de produção” (MARTINEZ, 1987, p. 8). O chão reflete a configuração de quem o domina; portanto, reflete a divisão de classe, tanto no meio rural quanto no meio urbano. Sendo assim, o empobrecimento da população rural está baseado nas transformações do processo produtivo, que concentra a força de trabalho, a terra e suas riquezas nas mãos de poucos (LINHARES; SILVA, 1999).

A partir do novo sistema de produção, as relações do campo também se alteraram tornando-se mercadorias sob propriedade de certos donos. Tal transformação iniciou com a queda do Feudalismo (Antigo Regime) na Europa, que consolidou o domínio da burguesia

²Conforme o capítulo I de “O Capital”, Marx descreve o afastamento gradativo do processo produtivo até se tornar um exército de trabalhadores sem terra a serviço da nova classe emergente, o senhor da terra, *landlord*, egresso da nobreza e, em outros casos, da pequena nobreza e da burguesia, a *gentry*. Um dos pressupostos do trabalho assalariado e uma das condições históricas do capital é o trabalho livre e a troca de trabalho livre por dinheiro, com o objetivo de reproduzir o dinheiro e valorizá-lo; de o trabalho ser consumido pelo dinheiro – não como valor de uso para o desfrute, mas como valor de uso para o dinheiro. Outro pressuposto é a separação do trabalho livre das condições objetivas de sua efetivação – dos meios e do material de trabalho. Isto significa, acima de tudo, que o trabalhador deve ser separado da terra enquanto seu laboratório natural – significa a dissolução tanto da pequena propriedade livre como da propriedade comunal da terra assentada sobre a comuna oriental (MARX, 1982, p. 65).

³A teoria marxista da mais-valia distingue a formação da mais-valia, sua realização e sua distinção. A mais-valia formou-se inicialmente no campo. Essa formação deslocou-se para a cidade na medida em que esta se transformou na sede da produção do artesanato, depois da indústria. Em contrapartida, o sistema comercial e bancário das cidades sempre foi o órgão da realização da mais-valia. Na sua distribuição, os mestres das cidades sempre tentaram dela reter uma grande parte (maior que o lucro médio de seus investimentos). Os centros urbanos desempenham papel cada vez mais importante na questão da mais-valia.

emergente, modificando as relações do campesinato com a terra, bem como a forma de ocupação do território. Esse caminho foi trilhado pelos homens expulsos das terras comunais e forçados a migrarem para as cidades por intermédio de mecanismos legais como a Lei dos Cercamentos na Inglaterra, berço do capitalismo.

Os cercamentos⁴ transformaram as terras aráveis, que eram comuns aos senhores e aos servos da antiga relação entre feudo-vassálica, em pastagens de carneiros para a tecelagem de algodão, gerando a expropriação que “[...] foi condição para o surgimento do capitalismo e iniciou-se, sobretudo, através da expulsão dos camponeses [...]” (FONTES, 2008, p. 24). Tal movimento foi considerado uma “revolução dos ricos contra os pobres” (POLANY, 2000, p. 53) e contribuiu substancialmente para o “estabelecimento da indústria têxtil, veículo para a Revolução Industrial” (POLANY, 2000, p. 55).

De acordo com o pensamento marxista, o desenvolvimento do capitalismo revolucionou primeiramente o campo, pois com o surgimento de uma nova classe, formada por nobres e burgueses, arrendavam terras de senhores aristocratas, aos quais pagavam renda em forma de aluguel e empregavam trabalhadores sem terra para trabalhar nela e obterem lucro (LINHARES; SILVA, 1999, p. 13). O resultado deste processo foi o empobrecimento da população rural, o qual se alastrou para o meio urbano. Assim, a pobreza não foi inaugurada pela Revolução Industrial, porque já existia nos campos: “[...] Ela muda de lugar, do campo para a cidade. Antes, as crises essencialmente de abrangência rural, estenderam-se para as cidades, cuja população cresce na medida em que aumentaram os excedentes do campo” (LINHARES; SILVA, 1999, p. 21).

No Brasil, desde o período colonial, foram impostos mecanismos que impediram o acesso à terra e à propriedade pela população empobrecida, especialmente pelos negros e índios, bem como pela falta de condições de trabalho e de políticas públicas que dessem conta das demandas da população do campo (SILVA, 2001). O modelo de ocupação do solo brasileiro foi baseado no recorte da costa em 14 Capitânicas Hereditárias em 1530, doadas às famílias nobres, com plenos poderes sobre o território. A ordem de ocupação do novo território, definida pela Coroa Portuguesa, se destinava somente para as pessoas livres, brancas e católicas. Àquelas que não se enquadravam nestas condições, mesmo não sendo escravas, não tinham acesso ao direito às terras devolutas (públicas), as quais estavam livres

⁴Essa prática (dos cercamentos) era legalmente utilizada e permitida pelo Parlamento inglês desde o século XVI e foi intensificada no século XVIII, causando a eliminação dos yeomen e dos arrendatários. Os cercamentos provocaram um brutal desemprego na área rural. A acumulação das terras em mãos de poucos proprietários está atestada nos documentos da época (COULON; PEDRO, 2009, p.2).

para a ocupação. Conforme a ordem estabelecida, os escravos, mestiços ou índios libertos da servidão ficaram de fora da divisão deste bem (MARTINS, 2002).

A restrição ao acesso às terras devolutas se consagrou por meio da Lei de Terras (1850)⁵, aprovada antes da Lei da Áurea (1888 – Abolição da Escravatura), com a clara intenção de obstaculizar seu acesso pelos mais pobres, especialmente pelos negros e índios, ou mesmo pelos imigrantes que ingressavam no país, pois estas terras somente poderiam ser ocupadas por intermédio da compra (MARTINS, 2002). Aliás, muitas destas terras foram “compradas” de forma arbitrária, através da expulsão⁶ violenta de camponeses e índios, com apoio de jagunços a serviço de fazendeiros, ou através de falsos títulos de propriedade, ou seja, através da grilagem⁷ (PRADO JÚNIOR, 2007).

As injustiças impostas à população do campo iniciaram desde o Brasil colônia. Os negros, por sua vez, após trezentos anos de escravidão, foram contemplados somente com a “liberdade” por meio da Lei Áurea, mas os 723.419 mil ex-escravos não receberam indenização pelos anos trabalhados, nem em dinheiro e nem em terras, tanto por parte de seus donos quanto pelo Estado. Tamanha injustiça pode ser observada pelos inúmeros conflitos⁸ fundiários que continuam acontecendo em pleno século XXI (MARTINS, 1989; 1994; 1997; 2002).

A questão agrária no Brasil não é fundamentalmente um problema de terras; se fosse, poderia ser resolvido a qualquer momento, caso houvesse vontade política e a quebra do monopólio dos poucos empresários agrários que dispõem da terra e de suas riquezas como reserva de valor e meio de acesso aos favores fiscais e creditícios das políticas governamentais. Isso porque, no sistema capitalista, pouco importa se em um pedaço de chão produza soja ou feijão, mas sim, que produza lucro. (SILVA, 2001).

Vários autores, entre os quais Alfonsin (2003), Martinez (1987), Martins (1989; 1997; 2002), Prado Júnior (2007), Silva (2001), Stédile (2011) e Santana (2011), consideram

⁵No caso dos Estados Unidos ocorreu o oposto, pois as terras de fronteiras foram abertas à livre ocupação dos colonos, mediante supervisão e controle do Estado. Tal forma de ocupação assegurou a manutenção da agricultura familiar, transformando-o em um dos maiores celeiros mundiais (MARTINS, 1994; 1997).

⁶Em toda a América Latina, no início do século XX, foram tomadas medidas para dissolver as formas coletivas ou corporativas de posse ou uso da terra, visando repassar para particulares, com o pretexto de que os nativos não sabiam lidar com os negócios e a agricultura precisava se modernizar, com base nos ideais liberais trazidos pelos europeus. Os latifúndios se fortaleceram, muito especialmente em função das reformas liberais do século XIX (LINHARES; SILVA, 1999).

⁷*Grilagem* (PRADO JÚNIOR, 2007) significa que os interessados na compra clandestina de terras forjavam títulos de propriedade guardando papéis em gavetas e colocando dentro delas grilos. Com o passar do tempo, os grilos defecavam nos papéis deixando-os amarelados. A aparência amarelada dava impressão de antigos e, portanto, eram analisados como legítimos, por muitos cartórios e órgãos públicos da época. O termo grilagem vem de grilo.

⁸ Ver em Linhares e Silva (1999) e Stédile (2011) as estatísticas dos conflitos e mortes no campo, desde o Brasil colônia até 2010.

a questão agrária o maior obstáculo econômico, social, político e ético ao desenvolvimento do conjunto do país e o principal óbice ao exercício pleno da cidadania. Especialmente Stédile (2011, p. 1) denuncia que “a concentração de terra é uma das principais fontes de injustiças sociais no Brasil⁹, pois mantém as riquezas naturais (água, flora, fauna, minérios, etc.), a agricultura e o poder político do campo nas mãos de uma minoria”.

Os autores supracitados defendem que o Brasil, mesmo com a introdução no Capítulo III dos artigos 184 a 194 na Constituição Federal de 1988, os quais resgatam a função social¹⁰ da propriedade da terra prevista no Estatuto da Terra de 1964, não alterou a estrutura agrária existente no país, ou seja, não ocorreu a chamada Reforma Agrária, e sim, houve um aumento nos assentamentos dos agricultores sem-terra. Conclui-se, então, que o direito à propriedade suplanta sua função social.

Aliás, a propriedade da terra no capitalismo não é apenas um número ou um dado, mas uma relação social que afeta toda a sociedade, não somente à população rural, pois influencia o valor da compra de alimentos nas cidades, até a própria sobrevivência do homem do campo, na medida em que o impede de acessar o direito à terra e sobreviver, sem contar com as novas tecnologias que vêm revolucionando a agricultura, excluindo ainda mais a mão de obra e obrigando boa parte da população que permanece no meio rural a vender sua força de trabalho sob forma de contrato volante ou como boia-fria¹¹, com baixos salários e más condições de vida.

Além do não acesso ao direito à posse e à propriedade da terra e do sofrimento imposto pelas mudanças no processo produtivo, os direitos dos trabalhadores rurais não foram respeitados. Segundo Kraemer (2006) e Dal Castel (2007), somente a partir da Constituição de 1988 foi estabelecida a igualdade de direitos entre os trabalhadores rurais e urbanos e, posteriormente, outras políticas complementares mudaram os parâmetros da aposentadoria por idade e benefício de pensão, levando em conta a sobrecarga de trabalho no campo.

⁹O Brasil dispõe de 8.514 milhões de quilômetros quadrados de território, mas apesar da extensão territorial, em pleno século XXI, continua sendo o país com maior concentração fundiária do mundo. A tão esperada reforma agrária nunca foi implantada, pois até o momento ocorreram apenas assentamentos de famílias, sem que houvesse alteração substancial na política fundiária ou mudanças que imprimissem uma real inclusão dos trabalhadores rurais (SANTANA, 2011). Linhares e Silva (1999, p. 197-200) destacam que “quinhentas famílias detêm 43% das terras agrícolas, correspondendo a três por cento da população rural. Em contrapartida, 57% da população rural dispõem de três por cento das terras”. Martins (2002, p. 141) aponta que no Brasil “50% dos produtores rurais têm cerca de 1% da terra, enquanto cerca de 3% dos proprietários têm 50% da terra”.

¹⁰A função social da propriedade visa que o direito corresponda aos interesses do Estado, enquanto representante do bem comum, por considerar que o proprietário tem a coisa em nome e com autorização da sociedade, somente podendo fazer uso das faculdades que sobre ela tem, em forma harmônica com os interesses dessa mesma sociedade (ALFONSIN, 2003).

¹¹ Ver mais em Linhares e Silva (1999), Martins (1989; 2002) e Stédile (2011).

Contudo, as estruturas dos serviços nas áreas rurais ainda estão aquém da demanda, dificultando o acesso às políticas públicas e aos serviços, obrigando muitos a buscarem tratamento de saúde, educação e outros direitos nas cidades.

Segundo as mesmas autoras, os trabalhadores rurais são “invisíveis” ao Estado e este descaso pode ser verificado através dos indicadores sociais, que, em algumas regiões do país, a pobreza rural ainda é maior que a urbana, levando-se em consideração o número de habitantes. O acesso às políticas de educação, saúde, emprego e condições sanitárias, entre outras passíveis de comparação, tem alcançado piores índices nas áreas rurais (CAMPOS, 2003). Além das lacunas deixadas pelas políticas de saúde e de proteção social no campo, Silva (2001) argumenta que é preciso investir em outras políticas públicas, visando qualificar o trabalho e manter os trabalhadores no meio rural, tais como: qualificação da mão de obra, assistência técnica, crédito rural, seguro rural, infraestrutura, educação e habitação.

Mediante as condições de sobrevivência e proteção social no campo, um grande contingente de trabalhadores foi atraído para as cidades, pois à medida que o capitalismo tornou-se hegemônico e as cidades tomaram forma; especialmente aquelas que mantinham as sedes dos governos, transformaram-se em ícones de cultura, lazer, trabalho, liberdade e oportunidades; porém, para os camponeses, sem escolarização, cultura, ou dinheiro, sobrava o trabalho pesado nas cidades, com longas jornadas e exploração. Além disso, tornaram-se alvo de chacota e preconceito por parte da população urbana, de modo que eram conhecidos como “jeca-tatu”, brutos, incultos, pobres, ou eram considerados sinônimos do atraso (MARTINS, 1989; 1997; 2002; LINHARES; SILVA, 1999).

Os centros urbanos geraram a ideologia da modernização que colocava as cidades industrializadas como centro do poder econômico, político e cultural. O rural não era apenas o lugar da produção da pecuária e da agricultura, mas sim, representava o arcaico, um apêndice das cidades industriais, ou lugar secundarizado. “Nas primeiras décadas do século XX, as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo que representava o Brasil arcaico” (MARICATO, 2003, p. 151). O conteúdo ideológico e simbólico desta nova visão de cidade repercutiu junto à população rural e mesmo de cidades pequenas, de modo que muitos saíram do interior, buscando se modernizar, apoiando a industrialização, pois representava a oportunidade de mudança de vida, escolarização, lazer, cultura e trabalho menos penoso.

As pessoas que saíram do campo sofreram um processo de desenraizamento, pois se afastaram de suas famílias e comunidades, comprometendo a autoestima e a autoconfiança. Desencadeou-se, um processo de desumanização, pois o desejo de serem ressocializados a

uma sociedade marginal urbana obrigou-os a tomar rumos extremos, através da rebeldia, da violência, ou pela ocupação de locais impróprios e mesmo ilegais de moradia e de sobrevivência (SANTANA, 2011).

Obviamente, “[...] o desenraizamento do camponês não está simplesmente em sua expulsão da terra, mas sim em reduzi-lo à única coisa que interessa ao capital, que é a condição de vendedor de sua força de trabalho” (MARTINS, 2002, p. 121). Muitos dos sujeitos que apareciam nos atendimentos do Serviço Social nos centros urbanos, especialmente entre as décadas de 1950 a 1970, eram ex-moradores do campo, que se apresentavam semianalfabetos, sem qualificação para o trabalho nas fábricas, sem proteção social e sem família. Houve a perda de identidade desses trabalhadores, que antes sabiam manusear seus instrumentos de trabalho na agricultura e tinham seus valores familiares, culturais, religiosos e comunitários bem definidos; porém, nas cidades, não mais se reconheciam (SANTANA, 2011).

No próximo item busca-se mostrar as formas segregadas na conformação das cidades brasileiras fruto da falta de acesso à terra urbana, à renda e as transformações no processo produtivo.

2.2 A PRODUÇÃO DE ESPAÇOS URBANOS SEGREGADOS

No século XXI pode-se dizer que o mundo é urbano, pois mais de 51% da população mundial mora em cidades, conforme a Organização das Nações Unidas¹². No Brasil os índices de urbanização vêm atingindo patamares crescentes, chegando a 84,36% da população brasileira¹³, bem acima da média mundial que chega a 51,6%, restando apenas 15,64% no meio rural (BRUSCHINI *et al.*, 2011).

O processo de mudança da população do campo para a cidade, não somente no Brasil como na maioria dos países, caminhou lado a lado com a industrialização (LEFÈBVRE, 1999) que iniciou na Revolução Industrial do século XVIII, ocasionando “um progresso miraculoso nos instrumentos de produção o qual se fez acompanhar de uma catastrófica desarticulação nas vidas das pessoas comuns” (POLANY, 2000, p. 51). Tal transformação alterou os modos de produção incluindo o uso do espaço urbano, social e economicamente

¹²Referente ao processo de urbanização a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou, entre os dias 13 e 17 de setembro de 2004, em Barcelona, o Fórum Urbano mundial, no qual foi estimado que mais da metade da população mundial vive nos centros urbanos, e dos países considerados emergentes, essa concentração é mais significativa no continente latino americano, que apresenta um acentuado grau de urbanização, concentrando 60% a 80% da população total (BRUSCHINI *et al.*, 2011).

¹³Dados publicados pelo IBGE em 2011.

(CASTELLS, 1983), começando pelo meio rural, pois houve uma verdadeira expulsão dos camponeses, retirando deles os meios de produção e deixando-os somente com sua força de trabalho, conforme estudos de Marx (LEFÈBVRE, 1999).

A indústria é uma atividade eminentemente urbana e o seu aparecimento e expansão tornou as cidades produtivas em todo o mundo. A partir da Revolução Industrial deflagrou-se uma verdadeira cisão entre dois grupos opostos, ou seja, aquele que conseguiu inserir-se no contexto urbano e o outro vivendo à rebarba, “lutando por um pedaço de cidade” (SPOSATI; TOLEDO, 2001). Entretanto, tal divisão acompanha as cidades desde a sua origem¹⁴, pois estas se formaram já divididas em classes sociais.

Na Europa, a industrialização iniciou no século XVIII e se expandiu de forma gradual. Já o Brasil industrializou-se tardiamente, urbanizando-se somente a partir do século XX, pois até 1890 apenas quatro cidades tinham mais de 100 mil habitantes: Rio de Janeiro (691.565 h), São Paulo (239.820 h), Salvador (205.813 h) e Recife (113.106 h), nas quais já se concentravam o poder (governos e exército), escoamento das safras agrícolas, comércios e pequenas indústrias (MARICATO, 1998). Portanto, o início do processo de urbanização brasileiro¹⁵ se deu praticamente no século XX.

O predomínio das atividades econômicas da cidade sobre o campo “[...] não superou algumas características do período colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei” (MARICATO; 2003, p. 151). Mesmo após a independência do Brasil (1822), a sociedade brasileira conviveu “pacificamente” com ideais liberais, no que tange às exigências da elite, que propunha liberdade comercial frente à tutela da Coroa, a fim de livrar-se do fisco, permanecendo com a escravidão (COUTO, 2004).

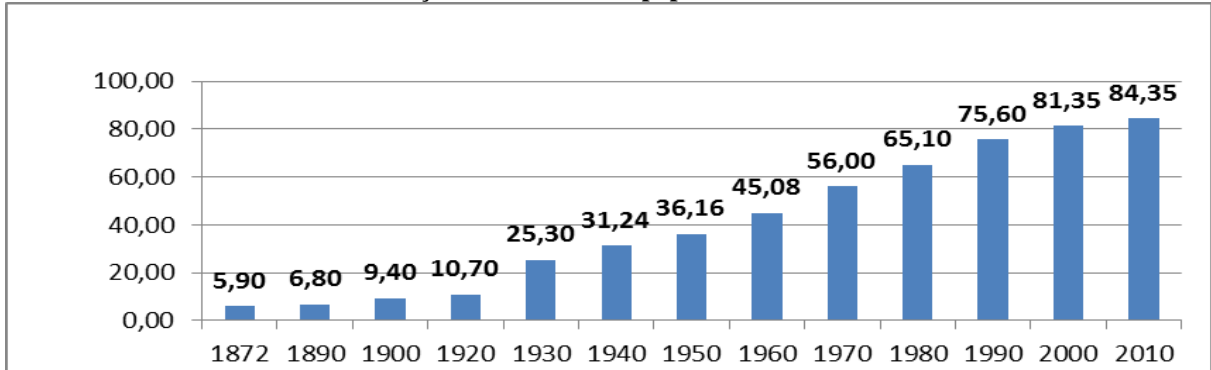
A partir do fortalecimento do setor industrial – de 1930 a 1970 – houve uma mudança drástica no processo de urbanização, quando a população praticamente dobrou, especialmente em razão do maciço investimento – e priorização – na industrialização por parte do Estado e da burguesia emergente no país, em contraposição aos problemas do campo que ficaram esquecidos, incentivando a saída em massa dos trabalhadores, sem que eles recebessem a devida contrapartida na cidade.

¹⁴Ver a origem da formação das cidades em Lefèbvre (1999), Rolnik (1995) e Singer (2002), dentre outros autores.

¹⁵ Segundo Bonduki (2011) a urbanização no Brasil está marcada pela fixação dos ex-escravos e em seguida com a chegada dos imigrantes principalmente dos italianos e alemães. A imigração estrangeira, iniciada a partir de 1900, atingiu um montante de 815.463 entre 1910 a 1919. Na década seguinte (1920 a 1929) o número chegou a 788.170. Entre 1930 a 1950 o total de imigrantes passou a 1.033.843, sendo que, desses, cerca de 104 mil se fixaram em São Paulo, e por isso foram criadas as primeiras estalagens, uma espécie de casa coletiva, para que eles pudessem trabalhar nas fábricas.

Analisando os dados do gráfico que segue, pode-se observar que até 1940 a população urbana brasileira era de 31,24% do total, já em 2000 ela atinge 81,35%.

Gráfico 1: Evolução do crescimento populacional urbano no Brasil



Fonte: IBGE 2012¹⁶.

Com base nesses percentuais, Maricato faz uma inferência sobre os reflexos desta mudança no cotidiano das cidades brasileiras que se conformaram em pouquíssimo tempo, sem planejamento urbano, dominadas pelo favorecimento dos interesses das elites, ocasionando altas taxas de segregação socioespacial:

Este crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrar os números absolutos: em 1940, a população que residia em cidades era de 18,8 milhões de habitantes e em 2000 é aproximadamente 138 milhões. Constatamos, portanto, que em 60 anos, principalmente a partir de 1950 os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas. Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas. Isso equivale a mais da metade da população do Canadá, ou a um terço da população da França (2001, p. 16).

Num período de seis décadas cerca de 125 milhões de pessoas, em números absolutos, foram obrigadas a criar estratégias improvisadas ou não para viver nas cidades. Linhares e Silva (1999) lançam uma estimativa de que 23 milhões de migrantes abandonaram o campo pelas cidades até 1960, outros 26 milhões o fizeram na década de 1970 e 21 milhões e 300 mil ao longo da década de 1980. Aliado a este contingente populacional vindo de fora, com o aumento vegetativo e a elevação na perspectiva de vida da população, houve um salto no crescimento dos habitantes das cidades brasileiras. Deste montante populacional, cerca de 60% concentrou-se em áreas urbanas localizadas em 224 municípios, sendo que 94 destes fazem parte de regiões metropolitanas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

Este verdadeiro “mar de gente” exigiu um gigantesco movimento de construção de cidades necessário para o assentamento residencial, bem como de suas necessidades de

¹⁶Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>>. Acesso em: 5mar.2012.

transporte, abastecimento de água, energia elétrica, saúde, educação, esgotamento sanitário e recolhimento de lixo, dentre outros serviços, como educação, saúde, lazer, trabalho, etc. (MARICATO, 2001).

Não obstante, os múltiplos problemas existentes nas regiões urbanas não são frutos somente do forte êxodo rural, da vinda de imigrantes estrangeiros ou da mudança de endereço das pessoas de uma cidade para outra, pois estão atrelados ao processo histórico do Estado brasileiro, que já nasceu desfigurado por práticas e partidos pautados pela cultura da corrupção, do clientelismo, da tutela, da concentração de terra e de renda, e dos baixos salários, privilegiando as elites. A sociedade brasileira convive de forma dual entre as implicações do período industrial, sem ter resolvido problemas antecedentes (TELLES, 2001).

Outros pensadores brasileiros apontam a característica bipolar do desenvolvimento brasileiro, utilizando-se de expressões como: “defasagem e contemporaneidade”, de Celso Furtado (1972); “desigualdade combinada”, de Francisco de Oliveira (2003); “desenvolvimento moderno do atraso”, de Florestan Fernandes (1975); e “o poder do atraso”, acentuada por Martins (1994). São muitas as análises que constataam a persistente preservação das oligarquias ao longo da história brasileira que permitiu que prevalecesse a clássica relação do favor, das trocas clientelistas e paternalistas, em lugar do direito.

Singer (2002) faz uma análise do processo histórico que acompanha a sociedade brasileira desde o período colonial, pois o sistema econômico implantado pelos europeus, não somente no Brasil, mas em toda a América Latina, tinha por objetivo a obtenção de um excedente comercializável de produtos com alta circulação no mercado europeu. Criou-se em todo o continente latinoamericano aquilo que seria a marca específica da economia colonial, ou seja, um setor de mercado externo, especializado na produção de produtos primários e mercadorias destinadas ao exterior, dominado pelas metrópoles européias.

O mesmo autor argumenta que a urbanização segregada no Brasil se deve a vários fatores históricos externos e internos conjugados entre si. Os motivos externos estão atrelados à forma de colonização extrativista e imperialista e, posteriormente, à entrada forte de capital estrangeiro, e conseqüentemente à subalternidade das decisões políticas e econômicas, bem como a dependência na questão tecnológica de produção. Internamente, destacam-se: a falta de investimentos no campo *versus* a priorização da industrialização; permissão à oligarquia de reter a propriedade do solo e as formas de exploração semisservil da mão de obra; alta concentração de renda e de capital que congregou as oportunidades de trabalho em certas regiões do país; reestruturação das relações de produção; e expansão da rede de transportes e introdução de novas tecnologias (telefone, trens, automóvel, maquinários, etc.), que

contribuíram para atrair as pessoas ou facilitaram o traslado, tanto entre campo e cidade quanto de cidade para cidade.

Santos (2008) explica que a priorização da indústria e rápida urbanização são traços marcantes da vida urbana brasileira, transfigurada por valores e práticas que expressam a desigualdade e a dominação da burguesia, com anuência do Estado, levando a uma ascendente transformação do solo urbano, passando a ser explorado para as mais diversas finalidades, mas sempre voltado para a valorização do capital. Sobretudo, Bonduki (2011) esclarece que, por meio do controle da oligarquia cafeeira, apoiando os investimentos na industrialização do país, submeteu-se o Estado liberal-oligárquico a tratar a questão urbana e habitacional de modo repressivo sob a ordem sanitarista e higienista¹⁷, controlando o solo urbano para aqueles que detinham o poder.

Maricato (1998), Bonduki (2011) e Villaça (1978) definem que o processo de industrialização no Brasil exacerbou a divisão social do trabalho e a luta de classes, acentuando a divisão social do espaço, pois era quase natural que as classes dominantes continuassem a se apropriar dos setores urbanos mais privilegiados, tendo em vista que já dominavam a terra no meio rural. Quando a cidade tornou-se o lócus do próprio sistema de produção e não mais o campo, os industrialistas precisavam de mão de obra, porém não queriam dividir os espaços. Desta maneira, as leis funcionaram mais do que nunca para demarcar lugares em favor da classe dominante, especialmente as áreas mais valorizadas.

O regime militar implantado em 1964 impôs ao Brasil uma nova ordem política-institucional, apoiada no fortalecimento do Estado e na repressão política a todas as formas de organização da sociedade, afirmando um modelo de desenvolvimento conhecido como modernização conservadora (NETTO, 1991). Quinjano (1970, p. 131), por sua vez, vê o processo de urbanização na América Latina, produzindo “enorme desequilíbrio regional, urbano-rural e interurbano, tremenda concentração dos benefícios nas regiões e cidades mais profundamente vinculadas às metrópoles”.

Lefèbvre (1999, p. 89) reforça esta análise sobre as grandes cidades, definindo-as como o “lugar não apenas dos vícios, poluições, doença (mental, moral, social), mas também da alienação que envolve e perpetua todas as alienações”. Nela e por ela, a segregação generaliza-se “por classe, bairro, profissão, idade, etnia, sexo”. Nela, o espaço torna-se raro, um bem valioso, luxo e privilégio mantidos e conservados por poucos. “A cidade se enriquece. Atrai para si todas as riquezas, monopoliza a cultura, como concentra o poder”.

¹⁷O movimento higienista, como explicam Kowarick (1994) e Bonduki (2011), tem suas origens na medicina social do século XIX e na psiquiatria na França, atrelada à Escola Francesa.

Além disso, provocou a divisão do trabalho e o espaço urbano tornou-se um verdadeiro mercado, com valor de uso e valor de troca¹⁸ (SINGER, 2002), na medida em que contém a população exigida pelo sistema produtivo, ou seja, “exército de reserva” (MARX, 1975), ou “exército de sobrantes” (CASTEL, 1998).

Na visão de Kowarick (1979, p. 59), o processo de espoliação urbana, especialmente no Brasil, recai na figura do Estado, que manteve as condições de exploração da força de trabalho, com baixos salários, e priorizou o financiamento da infraestrutura, bem como apoiou o modelo de acumulação capitalista que vinha se fortalecendo no país, sem definir leis democráticas com relação ao acesso ao solo urbano e à moradia. O Estado “[...] passa a viabilizar um modelo de ordem social de características selvagens para a força de trabalho, assumindo feições nitidamente autoritárias e repressoras, sem dar chance aos pobres de adquirirem seu espaço”.

Até meados dos anos 1970 o Estado foi capaz de gerar recursos, promovendo o processo desenvolvimentista e produzindo uma imagem de “milagre econômico”, ou de “país do futuro”, porém os problemas foram apenas atenuados, ou escamoteados (CARVALHO, 2004). A partir desse período se processa o caos urbano, pois o modelo entra em crise acompanhando as tendências mundiais. Neste período se enquadram as críticas de Kowarick (1979), pois o Estado criou as condições econômicas e coercitivas para a efetivação da acumulação capitalista, deixando em segundo plano as medidas para combater a pauperização dos trabalhadores. O mundo se vê às portas da chamada “década de crise, perdendo referências, resvalando para a instabilidade econômica” (HOBSBAWM, 1995, p. 393).

O padrão de produção das cidades brasileiras se alterou por meio da legalização de loteamentos periféricos na década de 1940, bem como com os investimentos do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a partir dos anos 1960, que contaram com enormes recursos financeiros, o que possibilitou: a verticalização das construções; as mudanças na cadeia produtiva e no mercado imobiliário; e a priorização do atendimento das classes altas e médias, o mercado fundiário, as empresas de construção civil e a instalação da infraestrutura especialmente de estradas e viadutos a fim de facilitar o crescimento da industrialização; enfim, privilegiou o capital. Outro fator que contribuiu para a periferização da classe trabalhadora foi o incremento dos meios de transporte urbano, que

¹⁸Valor de uso e valor de troca: conceitos clássicos da economia que foram trabalhados por Marx. Cada mercadoria tem na sociedade capitalista um duplo aspecto no que se refere ao valor. Possui um valor de uso e um valor de troca. O primeiro está relacionado à esfera do consumo e o segundo à da circulação. Estes dois conceitos, no entanto, estão dialeticamente relacionados entre si: é através da troca no mercado que uma mercadoria realiza plenamente seu valor de uso (CORRÊA, 2005, p. 84).

paulatinamente substituiu os bondes, mais lentos e em pequena quantidade, pelos ônibus, mais rápidos, que faziam linhas para a periferia das cidades (BONDUKI, 2011).

Maricato (2001, p. 45) afirma que a “constituição das cidades, é, em grande parte, a reprodução da força de trabalho, que desde sempre não se deu pelas vias formais, mas sim, pelos expedientes de subsistência”. Ela resume os fatores históricos apontando que a urbanização segregada no Brasil tomou impulso após a constituição de duas importantes condições materiais que possibilitaram o desenvolvimento do capitalismo industrial: a Lei de Terras (1850); e a Abolição da Escravatura (1888). A primeira estabeleceu a propriedade privada da terra, mantendo o caráter patrimonialista e elitista que vai prevalecer desde então na formação social brasileira. A segunda viabilizou a redução da competição entre o trabalho escravo do livre, fazendo com que o trabalho assalariado se tornasse dominante. As duas medidas constituíram as bases necessárias para o fortalecimento de alguns grupos que passaram a dominar a terra e os trabalhadores, gerando riqueza por um lado, pobreza e exclusão de outro.

Os estudos de Marx e Engels focalizam três elementos fundamentais: o solo (terra), o trabalho e o capital. Traduzindo a ideia dos pensadores citados:

A mistificação do regime capitalista de produção consoma-se na trindade econômica das fontes de rendimentos, que engloba todos os segredos do processo social de produção: capital, terra e trabalho aparecem como fontes respectivamente, de juros, renda fundiária e salário, tidos como seus produtos (MARX; ENGLES, *apud* IAMAMOTO, 2008, p. 69).

O trabalho e a terra transformaram-se em mercadoria a serviço do capital. Sob este prisma e com base em vários autores, pode-se destacar dois pontos importantes que contribuíram para a formação de espaços segregados no meio urbano, que são: a mercantilização da terra urbana que excluiu e separou a cidade em duas partes e a desigualdade social que não permitiu aos pobres o acesso à moradia e à cidade.

2.2.1 A mercantilização do solo urbano

A partir da Lei de Terras (1850), o processo de acesso à terra urbana e rural passou a ser mediante a compra de um direito de propriedade ou pagamento de um aluguel periódico, ambos regulados pelo mercado (SINGER, 1982). Se a terra no meio rural é meio de produção e sem ela não há condições de trabalho, na cidade representa suporte para as atividades dos setores secundário e terciário, concentrando diferentes tipos de edificações, equipamentos,

meios de consumo coletivos (hospitais, escolas, postos de saúde, etc.), meios de circulação, e, em especial, moradias, que, em geral, “ocupam mais de 70% do solo urbano” (RODRIGUES, 2003, p. 17).

Não se pode construir uma casa ou uma cidade sem chão, da mesma forma que não existe cidade sem as casas e seus moradores. “Casa e chão não são fracionáveis; ou seja, não é possível dividi-las, uma não subsiste sem a outra” (RODRIGUES, 2003, p. 14). Com base nessa afirmação, como morar em uma cidade sem poder acessar o solo urbano, caso não haja condições de compra? De que modo concorrer a um pedaço de terra se esta é disputada por inúmeros usos, pois concentra uma imensa quantidade de gente exercendo as mais variadas atividades? Singer explica a origem desses entraves:

Esta disputa se pauta pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada do solo, a qual, por isso e só por isso, proporciona renda e, em consequência, é assemelhada ao capital. Mas este último é constituído pela propriedade privada dos meios de produção, os quais, quando movimentados pelo trabalho humano, reproduzem o seu valor, o valor do trabalho gasta e mais um valor excedente, que aparece nas mãos do capitalista sob a forma de lucro. O capital gera lucro na medida em que preside, orienta e domina o processo social de produção. [...]. Na medida em que o espaço é condição necessária à realização de qualquer atividade, portanto também para a produção, mas não constitui em si meio de produção entendido como emanção do trabalho humano que o potencia. A posse de meios de produção é condição necessária e suficiente para a exploração do trabalho produtivo, ao passo que a ocupação do solo é apenas uma contingência que o seu estatuto de propriedade torna fonte de renda para quem a detém (1982, p. 21).

Na visão do capital, a cidade materializa-se enquanto condição geral de produção (produção de mercadorias, distribuição, circulação e troca), ou seja, é o lócus da produção, onde se produz a mais-valia. Do ponto de vista do trabalhador a cidade representa o meio de consumo de bens e serviços para a própria reprodução da vida, ou seja, é o lócus da habitação, da construção de relações sociais, do trabalho, do estudo e das demais atividades de materialização da vida.

Na cidade se produz e se reproduz mais intensamente a riqueza e as relações sociais. A cidade tornou-se o pivô das decisões, da organização social, política e econômica (RIBEIRO; MOREIRA, 2007). Portanto, “o espaço urbano é estruturado, quer dizer que ele não está organizado ao acaso e os processos sociais que se ligam a ele exprimem os determinismos de cada tipo e de cada período da organização social” (CASTELLS, 1983, p. 182). “O fenômeno urbano se apresenta como realidade global (ou quer assim falar: total) implicando o conjunto da prática social” (LEFÈBVRE, 1999, p. 53).

Cabe ressaltar que a partir da metade do século XX os conceitos da Escola Chicago¹⁹ tornaram-se hegemônicos no Brasil, tendo por linha teórica a competitividade, baseada na lei da natureza de que quem “vence é o mais forte”. Esta nova concepção do espaço refletiu e continua refletindo na construção de arranha-céus, grandes avenidas e túneis que favorecem o transporte urbano voltado para os automóveis, em detrimento dos pedestres (FREITAG, 2006).

O modelo americano influenciou todas as esferas da vida urbana brasileira, como a cultura do *shopping center*, desenhado para substituir as antigas lojinhas, mercearias e mercadinhos que existiam nos bairros, os quais já faziam parte da cultura local e mantinham os laços de confiança entre os moradores das proximidades. Muitos desses mercadinhos faziam vendas a prazo, por meio de cadernetas, cujos débitos eram saldados no final do mês. Os trabalhadores que ganhava pouco faziam uso deste sistema de confiança entre as partes (FREITAG, 2006).

A lógica capitalista passou a ditar os critérios da ocupação espacial, do aproveitamento máximo do território, e da densificação das construções que fazia com que o jeito bucólico das pequenas ou médias cidades perdesse, aos poucos, a ingenuidade que lhes eram características. As grandes construções substituíram as casas históricas, em favor do mercado, desfigurando a história local. A nova ordem capitalista, além de modificar o processo produtivo, também mudou o espaço construído, a vida e os costumes das pessoas (FREITAG, 2006).

O processo de produção da cidade, “tal como a fábrica, permitiu a concentração dos meios de produção num mesmo espaço: capital, matérias-primas e mão de obra” (LEFÈBVRE, 1999, p. 15), ou seja, tem por característica fundamental produzir um produto que é fruto do processo social do trabalho enquanto processo de valorização, que aparece sob a forma de mercadoria, que se realiza através do mercado, isto é, a terra urbana é comprada e vendida no mercado imobiliário enquanto mercadoria (CARLOS, 2007). “A cidade representa trabalho materializado, ao mesmo tempo em que representa uma determinada forma do processo de produção e reprodução de um sistema específico” (CARLOS, 2007, p. 27).

A cidade, portanto, é uma forma de “apropriação do espaço urbano socialmente produzido”, porém existe o conflito entre aqueles que possuem a propriedade e aqueles que não possuem a “mesma sorte”. Deflagra-se, assim, uma disputa para se apropriar do espaço urbano, significando dizer que o acesso ainda se dá através da compra, sob o viés da

¹⁹No Brasil, as escolas alemã, francesa e americana que mais influenciaram os estudiosos nas áreas das ciências sociais quanto os ligados à arquitetura e urbanismo. Ver mais sobre as teorias das escolas em Freitag (2006).

propriedade privada. O valor é expressão do seu uso. O valor remete “à ideia do espaço-mercadoria e à forma através da qual o espaço é apropriado e dominado por aqueles que desejam fazer uso do mesmo” (CARLOS, 2007, p. 47).

Estabelecido o conflito entre capital e trabalho, somente poderão morar na cidade ou nela estabelecer atividades aqueles que tiverem maior capacidade para pagar por esta mercadoria cara, cujo preço²⁰ dependerá da disputa entre os grupos que a desejam e de sua localização em relação aos equipamentos coletivos e à infraestrutura existente nas proximidades da casa/terreno. O preço da terra urbana e das edificações é definido pela apropriação, propriedade, parcelamento, localização dos terrenos, equipamentos, infraestrutura, zoneamento, áreas de preservação histórica, ambiental e normas de ordenamento territorial, reguladas pelo poder municipal (RODRIGUES, 2003).

Mediante tal configuração, pode-se perguntar: Quem são os interessados em ocupar o solo urbano? Quem produz o espaço urbano? Quem são os agentes sociais que fazem e refazem a cidade? De que forma a população, especialmente a mais pobre, consegue acessar a terra urbana? Os agentes, segundo Corrêa (2005) e Castells (1983), que ocupam e produzem o espaço urbano se agrupam basicamente em: proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, Estado, financiadores e grupos excluídos.

A ação desses agentes não é invisível ou aleatória atuando sobre um espaço abstrato, mas sim, é concreta e influencia de tal forma a garantir os interesses daqueles que dominam a terra urbana. Desse modo, o espaço urbano é produzido e deflagra os arranjos para atender às exigências do capitalismo, ou, como descreve Corrêa (2005, p. 11) é “fragmentado, resultado dos reflexos e dos condicionantes sociais, cheio de símbolos e campos de lutas, fruto de ações acumuladas através do tempo, engendradas pelos agentes que produzem e consomem espaço”.

Comparativamente, os três primeiros agentes (proprietários dos meios de produção, proprietários de terra e promotores imobiliários), mesmo que haja conflitos entre eles, possuem o mesmo objetivo em comum, ou seja, obter renda da terra. A ação desses agentes serve ao propósito dominante da sociedade capitalista que se baseia na reprodução das relações de produção, implicando na continuidade do processo de acumulação. Além disso, no estágio atual do capitalismo, os grandes capitais industriais, financeiros e imobiliários podem

²⁰Conforme a Confederação dos Bispos do Brasil (CNBB, 1982), a proporção do preço do solo urbano no custo da habitação fica entre 10% a 15% no início da década de 1970; porém em 1980 o custo deste bem passou para 30% a 40%. O preço da terra urbana variou muito a partir da década de 1950, segundo Campos (1989). Nas cidades: Rio de Janeiro o índice de 100 em 1957 passou a 376 em 1976; São Paulo o índice de 100 passou para 867 em 1978; e Belo Horizonte o índice de 100 passou a 856 em 1979. Atualmente as imobiliárias estimam que a cada dez anos os terrenos ou imóveis bem localizados dobram ou mesmo triplicam de preço. (consulta realizada em 2012 à Imobiliária Gaúcha, de Porto Alegre, RS).

estar integrados direta ou indiretamente com grandes corporações que compram, especulam, financiam e produzem o espaço urbano, incluindo se unirem para pressionar o Estado a fim de mediar soluções que atendam seus interesses (CORRÊA, 2005).

Enquanto o primeiro agente (proprietários dos meios de produção) onera os custos de expansão da cidade, na medida em que obtém terrenos amplos e baratos mais distantes do centro, causando o aumento dos preços dos imóveis do entorno de suas propriedades e o incremento do preço da terra, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários responsabilizam-se por fazer a especulação da terra urbana, através da transformação de um bem patrimonial em mercadoria (CORRÊA, 2005).

Mediante o crescimento das cidades, as manobras de empreiteiras e incorporadoras, com o aval do poder público, buscam sempre mais a expansão de seus negócios. Assim, passam a incluir no mapa urbano áreas rurais próximas à cidade ou pressionam famílias moradoras de áreas periféricas a ceder e se deslocar ainda mais para a periferia (MOREIRA, 2011). Outras formas de manter os lucros a qualquer preço é oferecer à classe mais abastada, moradora de áreas centrais, conjuntos habitacionais mais afastados que ofereçam maior qualidade de vida, provocando o esvaziamento do bairro. As casas ou edifícios que ficaram ociosos ficam aguardando por valorização (SINGER, 1982).

Para Singer (1982, p. 21), “o capital imobiliário é, portanto, um falso capital. Ele é, sem dúvida, um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade”. Se a posse dos meios de produção é condição necessária para a exploração do trabalho, a ocupação do solo é apenas contingência que o título de propriedade privada torna fonte de renda para quem o detém. “O valor de uso administrado pelos proprietários da terra ou pelos promotores imobiliários tem em vista o crescimento do seu valor de troca, naquilo que se tem denominado de poder especulativo do titular de direito de propriedade” (ALFONSIN, 2003, p. 95).

Quando ocorre um embate entre grupos com interesses antagônicos, prevalecerá o grupo que detém a força, ou o poder. O território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. Isso quer dizer que a questão da propriedade é central na organização espacial da sociedade brasileira, consubstanciada pela questão habitacional (ALFONSIN, 2003).

A disputa travada entre os quatro agentes (proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários e grupos sociais excluídos) se faz dentro de um marco jurídico que regula a atuação destes, ou seja, por meio do Estado. Esse marco não é

neutro e reflete o interesse dominante de um de seus agentes, constituindo, em muitos casos, uma retórica ambígua que permite transgressões de acordo com “as vontades” do agente dominante. Essa “flexibilidade” para alguns, que inspirou o “jeitinho brasileiro”, pode ser vista através dos condomínios fechados pertencentes aos ricos, que apesar de ilegais, continuam se propagando em muitas cidades brasileiras (MARICATO, 2001).

Na imbricação entre os três primeiros agentes aparece a participação dos agentes financeiros (bancos e outras financiadoras), que são altamente estruturados pelo Estado, tanto em nível da regulamentação sob forma de criação de linhas de créditos especiais ou modos operacionais, quanto de sua implementação, já que historicamente tem se dado prioritariamente através de agências paraestatais: bancos e financiadoras federais ou estaduais, etc. Os agentes financeiros priorizam seus investimentos junto àqueles que poderão dar retorno e não junto à classe mais pobre, que não possui as garantias financeiras exigidas pelo mercado.

O Estado, por sua vez, atua na organização espacial da cidade como um grande industrial, consumidor de espaço e de localizações específicas, proprietário fundiário e promotor imobiliário, sem deixar de ser também um agente de regulação do solo. Entretanto, sua atuação tem sido complexa e variável, tanto no tempo como no espaço, refletindo a dinâmica da sociedade da qual faz parte (CORRÊA, 1989). Os agentes que possuem maior poder de barganha pressionam a ocupação do solo urbano, com anuência do poder público, exigindo serviços de infraestrutura ou privilégios para a manutenção de certas áreas, na tentativa de valorização destas.

A instalação da infraestrutura em áreas periféricas, além de aumentar o preço da terra urbana, dificultando o desenvolvimento de programas habitacionais para a população de baixa renda, também provoca o deslocamento de boa parcela das camadas médias das áreas melhor providas da cidade para as regiões mais distantes, pressionada pela elevação do preço da terra e dos aluguéis nestes locais, e contribui, igualmente, para expulsar os antigos residentes de menor renda, e, esse processo completa o ciclo de deslocamento/substituição/segregação que vem ocorrendo nas cidades brasileiras em função da pauperização crescente de amplos contingentes sociais, da concentração de renda e do fato de a terra urbana cumprir apenas uma função econômica de propiciar super lucros aos seus proprietários (CAVALLIERI; BEZERRA, 1996).

O Estado subsidia a reprodução da força de trabalho por meio de planos habitacionais para a população de baixa renda. Tais planos aumentam a demanda solvável por espaço para morar sem que a oferta de serviços urbanos cresça na mesma proporção, fazendo

que o preço do solo urbano aumente. O resultado desta engrenagem tem provocado a construção de empreendimentos em locais menos valorizados, longe dos recursos e equipamentos comunitários, bem como a construção do próprio morador através da autoconstrução (SINGER, 1982).

A irresponsabilidade do Estado quanto à falta de planejamento, de políticas habitacionais e de gestão do solo urbano vem contribuindo para a construção de modelos excludentes, pois as áreas de mercado são reguladas por um vasto sistema de normas, contratos e leis, que tem quase sempre como condição de entrada a propriedade escriturada, fruto da compra e venda. São essas áreas as beneficiárias do crédito e as destinatárias do habite-se. Os terrenos que a lei permite urbanizar, assim como os financiamentos que a política habitacional praticada no país tem disponibilizado, estão reservados ao restrito círculo dos que têm dinheiro e propriedade da terra. A política habitacional de interesse social tem reforçado a exclusão dos mais pobres ao destiná-los para conjuntos precários em periferias distantes (ROLNIK, 2006).

A ação desses agentes serve ao propósito dominante da sociedade capitalista, que é a da reprodução das relações de produção, implicando na continuidade do processo da acumulação, que conta para isso com o domínio da terra; por outro lado, a tentativa de minimizar os conflitos de classe cabe particularmente ao Estado (LEFÈBVRE, 1999). Nesta perspectiva, Santos adverte:

O espaço geográfico possui uma forma, isto é, uma organização que pretende ser adequada ao funcionamento da sociedade. As decisões para isso são econômicas na base, mas sempre opções políticas. Essa forma é definida ideologicamente, em determinado bloco histórico, que corresponde à hegemonia de determinada classe social. É no âmbito do Estado que se estabelecem os relacionamentos entre interesses divergentes que darão o conteúdo para as formas espaciais. Elas poderão ser mais ou menos excludentes, ou segregacionistas, dependendo das características do bloco histórico [...] (2008, p. 49).

A organização do espaço urbano se constitui em política pública. O Estado – que deveria intervir para que todos os agentes que usam e constroem a cidade tivessem igualdade no seu acesso, especialmente os não proprietários – se constitui visivelmente captado diante dos mecanismos de mercado e confessa a própria impotência política e incapacidade de agilizar, administrativa e judicialmente, o seu empenho pelo respeito devido aos direitos humanos fundamentais dos cidadãos, incluindo o espaço de moradia e o direito de viver na cidade (ALFONSIN, 2003).

2.2.2 A desigualdade social e suas implicações no espaço urbano

A população pobre é também consumidora de espaço. É na produção de favelas ou vilas em terrenos públicos ou privados, regulares ou irregulares, que os grupos sociais excluídos tornam-se efetivamente agentes modeladores, produzindo espaço, na maioria dos casos independentemente e a despeito dos outros agentes consumidores de espaço urbano. “A produção deste espaço é, antes de tudo, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência” (CORRÊA, 2005, p. 30).

A persistente desigualdade na distribuição de renda e da riqueza no Brasil e a precarização das condições de trabalho, aliadas às dificuldades impostas para a regularização de áreas ocupadas e conjugadas com a falta de subsídios governamentais, geraram o grande *deficit* habitacional e as ocupações ilegais. As ocupações, apesar de ilegais, são toleradas pelo Estado, pois representam uma “válvula de escape para os demais agentes que ocupam o espaço urbano”. (MARICATO, 2001, p. 83).

As ocupações se intensificaram a partir da década de 1940, em razão do processo migratório campo-cidade, que caminhou lado a lado com intervenções estatais de baixa expressividade, a industrialização baseada em baixos salários e a exploração cada vez maior da classe trabalhadora²¹ (MARICATO; 2001). O salário mínimo instituído na década de 1940, através das leis trabalhistas, deveria subsidiar a reprodução da força de trabalho, o que na prática não ocorreu. A massa trabalhadora não recebia o suficiente para pagar as despesas de alimentação, transporte e moradia; então, a opção foi garantir a alimentação, ficando desguarnecida a moradia (MARICATO, 2001).

Entre as décadas de 1970 e 1980 houve a retomada do crescimento das favelas, pela densificação das antigas ou pela criação de novas, em razão do colapso do mercado de lotes e de moradias, influenciado pela inflação e achatamento salarial (LAGO; RIBEIRO, 1996). Criou-se, assim, uma forma de pobreza que compromete a dignidade humana, pois, além da não inserção no mercado de trabalho, o pobre precisava buscar alternativas de moradia, alimentação e inserção junto a uma sociedade que o excluía (MARTINS, 2002). O pobre passa progressivamente a ser considerado perigoso, pois a pobreza é vista como sinônimo de

²¹O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), *apud* Maricato (1996) realizou estudos desde 1940 e especificamente entre os anos de 1958-1969 o poder aquisitivo da classe trabalhadora caiu 36,5%. A queda do poder aquisitivo do trabalhador correspondeu na década de 1970 a um acentuamento na concentração de renda junto a parcelas menores da população; 50% da população brasileira em 1960 detêm 17,7% da renda nacional e veem essa relação reduzida para 13,1% em 1970 do século XX (MARICATO, 1996, p. 81).

violência, em virtude da aglomeração em favelas ou em áreas periféricas das cidades. Martins confirma a existência de um processo de exclusão social e espacial no espaço urbano:

A excludência, porém, vem se transformando num modo de vida. Ao contrário do que ocorria no passado, deixa de ser transitória e se torna permanente. É um modo de vida dominado pela concepção de não pertencimento. As grandes correntes migratórias do passado, mesmo as internas, em muitos países, inclusive na Europa, se basearam na suposição de que os sacrifícios e privações do momento seriam compensados pela ascensão social e pela integração no futuro, mesmo que fosse numa geração seguinte. Portanto, os desenraizados desde o início legitimavam a sociedade de adoção (2002, p. 148).

A exclusão das áreas centrais e do convívio societal passa a ser uma norma e não uma exceção para a maioria da população trabalhadora, principalmente com a introdução de leis segregacionistas, com tradição conservadora e autoritária de uma sociedade que defendia uma linha higienista, desconsiderando as implicações da questão social (MARICATO, 2001). Segundo Lojkin (1997), a classe trabalhadora sofreu três tipos de segregação: expulsão das áreas centrais; dificuldade de acesso aos equipamentos coletivos da cidade; e dificuldade de acesso ao transporte público. Dessa forma, houve um duplo processo de exclusão, ou seja, a social e a espacial, pois a população pobre foi obrigada a viver em determinado território, desprovida de infraestrutura e distante das áreas centrais, prejudicando, sobremaneira, a qualidade de vida e o acesso ao trabalho, já que estes quesitos também estão ligados à divisão do espaço socioterritorial. Tais locais estão na cidade, mas, ao mesmo tempo, não permitem o acesso a ela, e pode-se afirmar que o “[...] espaço urbano guarda as marcas das desigualdades sociais, como a não fixação de uma efetiva emancipação política” (SANTOS, 2008, p. 59) e a criação de relações igualitárias com a cidade.

A pobreza seja ela absoluta ou relativa²², segundo autores como Telles (2001) e Soares (2000) refere-se às expressões da questão social no mundo globalizado. Castells (1983, p. 11) chama a atenção para a problemática existente na cidade, denominando-a de “questão urbana” por entender que ultrapassa a falta de acesso à moradia e à cidade, mas compõe outras formas de exclusão subjetiva. A pobreza não pode ser interpretada apenas como estatística, mas sim, a partir da forma pela qual as pessoas pobres vivem e são julgadas pelo restante da sociedade, caracterizadas como “subclasse” (FREITAS, 1996), “segregada social e espacialmente” (CAMPANARIO, 1983), e, ainda, “estigmatizada” por preconceitos em

²²A pobreza absoluta é entendida como insuficiência de renda, num viés puramente econômico. Essa noção “fundamenta-se na ideia da subsistência às condições básicas que devem ser preenchidas para que se mantenha uma existência fisicamente saudável” (GIDDENS, 2005, p. 255). A dimensão da pobreza relativa caracteriza-se pela forma como o pobre se vê diante da população em situação diferente da sua (SALAMA; VALIER, 1997, p. 54).

relação à origem geográfica (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2007). O valor monetário marca lugares e produz identidades nos espaços opacos da cidade.

Sposati e Toledo (2001, p. 19) definem esses espaços como “pedaços de cidade”, pois separam os “moradores da cidade, daqueles pertencentes à não-cidade, impedindo os sujeitos da não-cidade de usufruírem o direito à cidade”. Harvey (2004, p. 69), por sua vez, assegura que “[...] é impossível comandar a cidade, exceto aos pedaços [...]”. Buarque (1993) denomina esse processo de “apartação social” enquanto ser “à parte”, considerando um desigual ou “não semelhante”, um ser expulso não somente dos meios de consumo, dos bens ou serviços da cidade, mas também do gênero humano. É uma forma contundente de intolerância social.

Abriu-se, assim, um verdadeiro abismo na cidade principalmente a partir da metade do século XX, quando o processo de industrialização e urbanização tornou-se hegemônico, prevalecendo a divisão territorial e com ela a divisão social, que separou a cidade em duas partes, de acordo com a renda de seus moradores: a legal, que pode oferecer bens e serviços, daquela ilegal, pobre e precária, que origina uma superposição no que se refere à exclusão (MARICATO, 2003).

A segregação espacial é um dos reflexos da “desigualdade econômica e social”. Vale destacar que o Brasil continua sendo candidato a “campeão mundial de desigualdade econômica” (HOBSBAWM, 1995, p. 397), apresentando um dos piores quadros de desigualdade do mundo, conforme índices de Gini²³. O resultado da filosofia mercadológica que impera no mundo globalizado e que se desresponsabiliza das verdadeiras causas da pobreza e da desigualdade social marca os países periféricos ao redor do mundo, pois 36.6% da população mundial mora em áreas favelizadas. Deste percentual, “6% dos habitantes está distribuído em países desenvolvidos e 78,2% nos periféricos, representando, pelo menos 1/3 da população urbana global”. No mundo atinge um milhão de habitantes, em mais de 200 mil favelas²⁴ (DAVIS, 2006).

²³O índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda familiar *per capita*. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os indivíduos é nula). (PNUD, 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/popup/pop.php>>. Acesso em: 3 fev. 2010).

²⁴ Davis (2006) e a ONU (2010) apresentam números aproximados, pois é difícil mensurar todas as pequenas favelas ou vilas existentes no mundo, inclusive no Brasil.

O Banco Mundial²⁵, por sua vez, mostra que 2/5 da riqueza mundial estão concentrados nas mãos de 37 milhões de indivíduos, o equivalente a 1% da população adulta. Ao mesmo tempo em que o Banco Mundial traz à tona esses indicadores, existe um cinismo discursivo por parte deste órgão internacional, pois a lógica defendida é que tudo deve se integrar ao mercado em nível mundial, conforme publicação do próprio Banco:

Para que as pessoas prosperem, os bens têm de prosperar. Para que o desenvolvimento seja sustentável, e devido aos patamares mínimos e às complementaridades entre os bens, é necessário manejar responsavelmente uma carteira geral de ativos físicos, financeiros, humanos e ambientais. Instituições tais como os direitos de propriedade e o Estado de Direito são essenciais para a criação de ativos de realização humana e para que os mercados operem eficientemente como uma instituição coordenada (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 1).

Mediante a ótica do Banco Mundial, a função do Estado-nação, particularmente nos países pobres, é de facilitar a coordenação liderada pelas empresas, num processo de integração ao mercado regido pelo direito à propriedade privada. Há mudança na filosofia política, ou seja, o “Estado já não é mais juiz imparcial que opina acima dos interesses da sociedade civil; agora o mercado coordena e todas as instituições, desde a família até o Estado, devem agir cooperativamente em relação a essa coordenação”. O Estado é caracterizado explicitamente como “[...] sócio ou cliente que tem que impor normas às populações, mas também respeitar aqueles a quem se associe ou de quem seja cliente [...]” (CIMADAMORE; CATTANI, 2007, p. 58).

A desigualdade social é caracterizada pelos organismos internacionais de modo diverso, não sendo considerada como resultado da concentração de terra, de renda e de riqueza, e sim, culpabilizando o pobre pela própria condição de pobreza, conforme críticas de Cimadamore e Cattani:

As múltiplas dimensões nas quais a pobreza é definida referem-se, em primeiro lugar, à carência de liberdades fundamentais de ação ou decisão para se influir em assuntos que afetam os pobres. Em segundo lugar, essas dimensões dizem respeito ao *deficit* de moradia, alimentos, serviços de educação e saúde. Em terceiro lugar, a pobreza alude à vulnerabilidade, a doenças, reveses econômicos e desastres naturais. Em quarto lugar, a pobreza implica tratamento vexatório por parte do Estado, minado pela corrupção. Em quinto lugar, refere-se ao tratamento arbitrário por parte de setores da sociedade, considerando a influência na pobreza as normas e valores, costumes que no seio da família, da comunidade ou dos mercados, provocam a exclusão de mulheres, grupos étnicos ou de todos aqueles que sofrem discriminação. Em sexto lugar, a vivência de sofrimento costuma ser muito intensa nos pobres. Em sétimo lugar, a percepção de que a situação não pode ser modificada é algo que caracteriza os pobres, a resignação a um destino inevitável. Finalmente, o

²⁵Com base em estatísticas do Banco Mundial, cerca de 2,8 bilhões de pessoas sobrevivem com menos de US\$ 2 por dia. Dessas, 1,2 bilhões com menos de US\$ 1 por dia; 2/5 da riqueza mundial estão concentrados nas mãos de 37 milhões de indivíduos, o equivalente a 1% da população adulta.

significante pobre não só é ligado a indivíduos ou grupos, como também a países que, a partir disso, adquirem um estatuto geopolítico diferenciado (2007, p. 63).

As ideias defendidas pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial, estão travestidas por discursos mercadológicos, e, portanto, devem ser descartadas, pois naturalizam a pobreza, definindo-a como inerente à condição humana, sugerindo como resposta as tradicionais medidas filantrópicas de outrora. Desta forma, a desigualdade não é questionada; a ela é atribuído o *status* do mal necessário para que o progresso subsista, pois, em uma sociedade que se pauta pela lógica capitalista, em que o que move as “relações sociais é a antítese dos interesses privados, ou seja, dos interesses de classe: cada um busca seu próprio interesse privado” (IAMAMOTO, 2008, p. 59).

Em razão da discrepância na concentração de terra e de renda, o Brasil – quinto país mais populoso do planeta – tende a multiplicar os espaços segregados nas cidades denominados de favelas²⁶, os quais ultrapassam a falta de acesso à moradia e à cidade, em vista da “falta de políticas de distribuição de renda e riquezas, que gerou uma sociedade profundamente desigual, incompatível com o grau de diversificação e crescimento da sua economia” (COSTA, *apud* SANTOS, 2011, p. 28). Para Yazbek (1996, p. 119), “a moradia precária é uma das expressões observáveis da exclusão social. [...] a convivência com situações de extrema violência é um dos preços que, muitas vezes, o trabalhador pobre tem de pagar para morar”.

Em se tratando de violência, Maricato (2012) declarou que ela cresce à medida que há desigualdade social e segregação espacial. Outros fatores como racismo, alcoolismo, drogas e baixo nível de escolaridade também pesam para o aumento dos homicídios, porém quando existe, no mesmo espaço territorial, uma grande diferença de condição social o índice aumenta.

O Estado que deveria zelar por todos os cidadãos tem investido expressivamente em políticas na área da segurança pública, “na perspectiva de criminalização da pobreza” (BEHRING, 2004). Carvalho (2004) observa que aos “cidadãos de terceira classe”, os desempregados ou os que estão na informalidade, os biscateiros, os mendigos, ou seja, a todos aqueles que estão à margem da “cidadania da carteira de trabalho assinada” (TELLES, 2001) resta o direito ao Código Penal. Esse é o caminho para o “Estado Penal” (BEHRING, 2004) que percorre quase exclusivamente as vielas dos “guetos” das “subclasses” (FREITAS, 1996)

²⁶As três teorias que explicam o surgimento das favelas no Brasil podem ser vistas no livro de Andreino Campos (2007).

que se tornaram o centro das ações que visam domesticar e encarcerar os sujeitos que tentam romper com este sistema de exclusão, exploração ou cooptação de políticos.

A exclusão socioespacial não é resultado de fenômenos naturais, nem de qualquer lógica inevitável dos processos históricos, mas sim, é criação humana, pois só os seres humanos se diferenciam entre pobres e ricos (MARTINS, 2002). Nessa direção, Harvey (2011) aponta que o capitalismo abre caminho à força para continuar se mantendo. Já ocorreram 370 crises financeiras no mundo desde 1929. Entre 1945 e 1970 ocorreram mais de 60 crises financeiras. O período neoliberal é marcado por muitas crises – por crises entende-se “ajuste estrutural” – e quem mais sofre são os pobres, pois as crises são formas de reajuste dos ganhos do capital, em detrimento da classe trabalhadora.

Aliás, a exploração da força de trabalho sempre foi propulsora da formação da mais-valia necessária para a manutenção do capital e, em tempos de neoliberalismo, se mostra ainda mais complexa, em decorrência da desregulamentação das leis trabalhistas, do aumento da informalidade, da diminuição de salários e da exclusão dos trabalhadores menos qualificados. Os efeitos sobre a força de trabalho têm sido devastadores, caracterizados por um processo de “heterogeneização, complexificação e fragmentação do trabalho” (ANTUNES, 1999, p. 209). Dessa forma, a desigualdade cresce no ritmo do trabalho precarizado e do desemprego estrutural, com maior evidência nos países periféricos que já conviviam com as mazelas socio-históricas, frutos de um modelo que manteve um padrão excludente de repartição da renda, da riqueza e da terra tanto rural quanto urbana. O resultado desse processo não poderia ser outro se não a criação de um verdadeiro exército de pobres, pois, segundo Lavinias (2003, p. 5), “a extrema desigualdade é de caráter estrutural e continua sendo a razão primeira da pobreza. Desigualdade de renda, desigualdade de acesso, desigualdade de meios [...]. Falar de desenvolvimento e igualdade social é falar de desenvolvimento urbano e acesso à cidade, com seus benefícios e serviços”.

Com vistas a mostrar alguns avanços quanto ao direito à cidade e à moradia, requisitos básicos que influenciam no credenciamento à cidadania, ambos são discutidos no próximo capítulo, buscando resgatar as lutas populares e os tratados internacionais e nacionais que colaboraram para imprimirem novos fundamentos em direção à conquistas desses direitos.

3 O DIREITO À CIDADE E À MORADIA: UM PROCESSO RECENTE DE LUTAS E CONQUISTAS

O empobrecimento e a deterioração das cidades são apresentados à população como um processo orgânico de envelhecimento natural ou de crescimento excessivo e não como consequência do sistema econômico e político vigente. Elas não se deterioram por envelhecimento, mas empobrecem quando os serviços públicos não aparecem na mesma medida que os edifícios e as empresas e a população pobre não tem o acesso regular à moradia e à cidade (MARICATO, 2001).

No primeiro ponto deste capítulo, discute-se o direito à cidade e as mudanças de concepções a partir de conferências e da luta dos movimentos sociais, e no segundo, o direito à moradia, que representa uma necessidade básica do ser humano.

3.1 AS CONQUISTAS E NOVAS CONCEPÇÕES DO DIREITO À CIDADE

Se, no meio rural, os frutos da terra são resultados do trabalho do homem, na cidade, por sua vez, a riqueza, organização e a configuração espacial são também frutos do trabalho humano socialmente produzido (CORRÊA, 1989), significando dizer que é de utilidade pública. Sendo a cidade fruto do trabalho humano socialmente produzido, passa a ser um direito (LEFÈBVRE, 1999), o qual pertence a todos, tanto para as atuais gerações quanto para as gerações futuras, direito este denominado de terceira geração (COUTO, 2004).

É “no encontro de diferentes cenas urbanas, e do movimento daí resultante, que a cidade se faz como obra humana” (LEFÈBVRE, 2001, p. 52). Assim, a cidade não deve pertencer a determinados grupos em detrimento de outros, pois é um direito coletivo, da mesma forma que se configura o direito ao meio ambiente que representa todos os seres da natureza. Consubstanciado ao direito à cidade está o direito à moradia, pois existe uma relação simbiótica entre a moradia e a cidade²⁷. “A primazia no urbano é o habitar” (LEFÈBVRE, 1999, p. 88), sendo que este habitar está relacionado à casa e à cidade.

²⁷Cidade pode ser considerada um objeto definido, delimitado, com o objetivo de implantar uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. As cidades podem ser definidas como sendo a projeção da sociedade sobre um local, isto é, não apenas o lugar sensível, mas também sobre o plano específico percebido e concebido pelo pensamento que determina cidade e urbano (LEFÈBVRE, 1999). A cidade permite compreender os limites administrativos de áreas do município. Urbano refere-se ao processo de industrialização/urbanização, um modo de vida que atinge praticamente toda a sociedade. Áreas urbanas são delimitações do uso do solo urbano nos municípios (LEFÈBVRE, 1999).

No entanto, estes direitos foram conquistados somente por meio de manifestações e lutas, de movimentos sociais, organismos internacionais e mesmo de entidades não governamentais e governamentais. Conferências, fóruns e outros eventos que trataram sobre a questão urbana e a sustentabilidade do planeta, lideradas principalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU), são inúmeros²⁸; entre os mais importantes: a Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro-ECO 92; a Conferência sobre Assentamentos Humanos em Istambul em 1996, conhecida por Habitat II²⁹; e a Rio +20, em 2012.

No Brasil, somente no eixo da questão urbana mais de trezentos movimentos e conflitos³⁰ entraram em cena até a metade do século XX, tentando romper com a falta de acesso à cidade e à moradia, mostrando que os brasileiros não são tão passivos quanto teimam em mostrar os meios de comunicação e alguns livros didáticos da história do Brasil (KOWARICK, 1994). Serve de exemplo o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) que continua vivo e defendendo o direito à moradia e à cidade desde sua retomada na década de 1980, ou seja, há mais de 30 anos lutando por um espaço para viver. Os integrantes do referido movimento fazem uso das ocupações em diferentes lugares para garantir um teto, mas principalmente continuam utilizando canais formais e não formais de participação para que suas reivindicações cheguem aos ouvidos das autoridades.

Os Movimentos Sociais Urbanos (MSU) focalizam sua mobilização em torno da questão urbana, reivindicando a regularização de loteamentos clandestinos, a construção de equipamentos comunitários de educação, saúde, praças e a implantação de infraestrutura básica, como luz, água e asfalto, dentre outros (CASTELS, 1983). Outro movimento a destacar é o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) que promoveu a organização de propostas para a Assembleia Constituinte de 1987 (SAULE JÚNIOR, 1999). A partir de 2003, o MNRU está representado no Conselho Nacional das Cidades.

Mediante o conjunto de iniciativas em nível global, especialmente a partir da década de 1980, não somente no Brasil como em vários países do mundo, significativos avanços institucionais no campo do direito à moradia e à cidade, o fortalecimento jurídico da função

²⁸Ver em Saule Júnior (1999) as inúmeras declarações, seminários e conferências realizadas ao redor do mundo desde 1948.

²⁹Os compromissos da Agenda Habitat II são: moradia adequada para todos; b) assentamentos humanos sustentáveis, através da compatibilização entre o desenvolvimento econômico e social e proteção ambiental; c) participação dos atores sociais, implicando em assegurar um ambiente político institucional e legal que facilite sua participação efetiva em todas as etapas do desenvolvimento sustentável; d) igualdade de gênero; e) financiamento da habitação e assentamentos humanos; f) cooperação internacional; g) avaliação dos progressos (FERNANDES, 2003).

³⁰As principais manifestações quanto ao direito à cidade e à moradia podem ser encontrados em Gohn (2003) e em outras produções.

social da propriedade e o reconhecimento dos direitos da posse foram concretizados no país. O principal deles foi a regulamentação dos artigos 182 e 183³¹ da Constituição de 1988, através da Lei n.º 10.257, de 10 de outubro de 2001, denominada Estatuto da Cidade, aprovada após onze anos de tramitação no Congresso Nacional.

O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais da política urbana e elenca uma série de instrumentos que deverão ser cumpridos pelo poder público, atribuindo-lhe um conceito que dialoga com os desafios postos pela cidade sustentável, indicando o direito de todos os cidadãos ao usufruto da cidade. No ponto de vista da política fundiária importantes instrumentos foram inclusos no Estatuto, visando à garantia da função social da propriedade e à moradia, a começar pelo reconhecimento dos direitos dos ocupantes de áreas informais ou irregulares e mecanismos legais para melhorar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda. Tais instrumentos visam, em essência, refrear o processo especulativo e regular o uso da terra e forçar o exercício social da propriedade urbana. Além disso, permitem maior controle do Estado sobre usos e ocupações do solo urbano, em especial em áreas que demandam uma maior democratização, bem como mecanismos de controle por parte da população. No entanto, a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade dependerá das propostas no Plano Diretor do município, o qual se tornou obrigatório para aqueles que apresentarem mais de 20 mil habitantes.

O Plano Diretor³² representa “um plano municipal imperativo (sob lei municipal) urbanístico e territorial que se caracteriza por normas, diretrizes e condutas o qual a

³¹O artigo 182 da Constituição Federal de 1988, estabelece que a política de desenvolvimento urbano seja executada pelo poder público municipal, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, definindo que o instrumento básico desta política é o Plano Diretor. Artigo 1. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para às cidades de mais de 20 mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; 2. A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor; 3. As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro; 4. É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de sofrer os instrumentos do previstos. O artigo 183 fixou que todo aquele que possuir como sua, área urbana de até 250 metros quadrados por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirirá o seu domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2005).

³² Foi estabelecido na década de 1970 do século XX, porém elaborado por tecnocratas que seguiam a linha tradicional e hegemônica das classes dominantes. Atualmente estabelece normas imperativas aos particulares e agentes privados, as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende a função social, as normas condicionantes do exercício desse direito, a fim de alcançar os objetivos da política urbana: garantir as condições dignas de vida urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade. Definir as áreas urbanas consideradas subutilizadas ou não utilizadas, sujeitas à utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade; Critérios para a utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Também o Plano Diretor deverá ser elaborado com a participação efetiva da população, bem como deverá ser revisto a cada dez anos de sua aplicação, conforme as exigências

coletividade de uma cidade fica obrigada a respeitar”. Portanto, consiste em um conjunto de regras que articula a ação dos agentes públicos e privados sobre a utilização da cidade, que deverá ser elaborado com a participação de todos os segmentos da coletividade e representa um pacto em relação à cidade que se quer (ESTATUTO DA CIDADE, 2005, p. 43).

Definidas as normativas gerais para o município, dever-se-á dispor de uma lei que especifique sua materialização, “denominada Lei Orgânica do Município, a qual irá estabelecer os procedimentos, os mecanismos de participação popular e os prazos para a elaboração e aprovação do Plano Diretor” (ESTATUTO DA CIDADE, 2005, p. 58). Desta feita, os mecanismos para gerir a política urbana da cidade não ficam à mercê da vontade do gestor público, mas sim, de toda a coletividade que deverá obedecer as prerrogativas estabelecidas pelas leis federais e municipais, sendo que a tarefa de gerir uma cidade é responsabilidade da prefeitura e de seus munícipes, conforme o estabelecido pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade.

A Constituição Federal de 1988, dentro da hierarquia das normas, é o instrumento normativo superior que dispõe acerca das diretrizes de regulamentação do uso da propriedade imobiliária privada. O texto constitucional legitima o poder público municipal³³ a fiscalizar se o proprietário está ou não utilizando sua propriedade em consonância com a função social. O artigo 2º do Estatuto da Cidade (2005) estabelece diretrizes gerais da política urbana, as quais deverão ser incluídas nos Planos Diretores dos municípios, sendo estas³⁴: função social da

do Estatuto da Cidade, sendo aprovado pela Câmara Municipal. O Plano Diretor já existia desde 1970, porém não apresentava a função social da propriedade e nem o entendimento de cidades sustentáveis e participativas (ESTATUTO DA CIDADE, 2005).

³³O município conta com: o Plano Diretor e a Lei Orgânica do Município disciplinam: o Parcelamento e Ocupação do solo; Zoneamento Ambiental; Plano Plurianual; Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual; Gestão Orçamentária Participativa; Planos, programas, projetos setoriais e Planos de Desenvolvimento Econômico e Social. Também está previsto no inciso 2º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, que o município tem competência para promover o planejamento sobre todo o seu território (incluindo urbano e rural), regulando seu uso, ocupação e seu parcelamento, conforme as leis federais (ESTATUTO DAS CIDADE, 2005).

³⁴**Função social da cidade e da propriedade:** entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, como o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura, dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientais sustentáveis; **justa distribuição dos benefícios da cidade:** baseia-se na garantia de que todos os cidadãos tenham acesso aos equipamentos urbanos e a toda e qualquer melhoria realizada pelo poder público, superando a atual situação de concentração de investimentos em determinadas áreas da cidade, enquanto sobre outras recaem apenas o ônus; **recuperação dos investimentos públicos:** visa inibir a reserva especulativa de proprietários privados que aguardam a crescente valorização da propriedade através da implantação da infraestrutura e de outros serviços, beneficiando-se com recursos públicos; **ordenação e controle do solo:** tem por objetivo evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, que resulte na sua subutilização, não utilização ou deterioração das áreas urbanizadas; e **gestão democrática da cidade:** entendida como ampliação da participação popular na gestão das cidades, através de mecanismos institucionais diretos ou de legislação semidireta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. A gestão democrática da cidade deverá ficar assegurada a todos os cidadãos, bem como o amplo acesso às informações sobre políticas públicas de forma a planejar, produzir, operar e governar as cidades, submetendo

cidade e da propriedade, justa distribuição dos benefícios da cidade, recuperação dos investimentos públicos, ordenação do solo urbano e gestão democrática da cidade.

Neste ínterim, o Brasil foi afirmativo e se comprometeu com o conteúdo da Carta da Cidade, que predispõe o usufruto equitativo da cidade, discutida no II Fórum Social Mundial em Porto Alegre, com a participação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)³⁵, lideranças políticas nacionais e representantes internacionais. O conteúdo da Carta da Cidade está descrito a seguir:

1. Todas as pessoas devem ter direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política e religiosa, preservando a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas que se estabelecem nesta carta. **2.** O Direito à Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro de princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. **3.** O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural; respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural. **4.** A cidade é um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes. **5.** As cidades em corresponsabilidade com as autoridades nacionais se comprometem a adotar medidas até o máximo de recursos que disponha, para conseguir progressivamente, por todos os meios apropriados, inclusive em particular a adoção de medidas legislativas e normativas, a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais sem afetar seu conteúdo mínimo essencial. **6.** Para os efeitos desta Carta se denomina cidade toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município, povoado, organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano, e que inclui as proporções urbanas, rural ou semirural. Para efeitos desta Carta, consideram-se cidadãos(ãs) todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória em cidades (INSTITUTO PÓLIS, 2004, s/p).

Concomitantemente a essas conquistas e da nova concepção sobre a cidade, outro avanço considerado pelos movimentos sociais urbanos foi a instituição do Ministério das Cidades em 2003, pela Lei n.º 10.683, no governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), com caráter de órgão coordenador e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), envolvendo de forma integrada as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional a mais de quinze anos, e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. Coube-lhe ainda a incumbência de articular e qualificar os

as iniciativas ao controle e participação da sociedade civil, destacando-se como prioritário o fortalecimento e autonomia dos poderes locais e a participação popular. Isto significa implementar fóruns de participação popular e mecanismos que auxiliem na gestão democrática das cidades (ESTATUTO DA CIDADE, 2005).

³⁵ Disponível em: <http://www.forumreforma.org.br>. O FNRU é composto pelas seguintes entidades: FASE, CONAM, CMP, MNLM, UNMP, AGB, ANTP, CAAP, COHRE, IBAM, IBASE, FENAE, FENEA, FISENGE, FNA, POLIS, ABEA, FAOR e FAOC.

diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para solucionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, implicando em mudanças com o apoio dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto das Cidades. Desse modo, coordena as políticas de Habitação, Mobilidade Urbana, Saneamento e Política Urbana, na perspectiva de gestão global da cidade, facilitando o diálogo entre elas.

A partir desse conjunto institucional, o conceito sobre a cidade adotado pelo Ministério das Cidades, o qual foi estabelecido pelo Estatuto da Cidade, é o que segue:

A cidade é fruto do trabalho coletivo de uma sociedade. Nela está materializada a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas. Sua experiência é determinada pela necessidade humana de se agregar, de se inter-relacionar, de se organizar em torno do bem-estar comum; de produzir e trocar bens e serviços, de criar cultura e arte, de manifestar sentimentos e anseios que só se concretizam na diversidade que a vida urbana proporciona (ESTATUTO DA CIDADE, 2005, p. 17).

Com o imperativo de que a cidade é um direito que pertence a todos, passa a ser dever do Estado criar e executar políticas públicas de ordenamento e pleno desenvolvimento da cidade, de modo a garantir equitativamente aos seus habitantes o bem-estar social, econômico e ambiental. A tendência, dos diferentes governos, é administrar separadamente a política urbana, das demais políticas, incluindo a habitacional, porém, segundo Prestes (2008), a cidade representa um direito fundamental³⁶, decorrente da simbiose do direito ao meio ambiente (artigo 225 da Constituição Federal), do direito à política urbana (artigos 182 e 183 da Constituição Federal), do direito à gestão democrática e do direito à moradia (artigo 6º da Constituição Federal).

O direito à cidade está fundamentado na dignidade humana e deverá ser exercido pelos cidadãos em face de quaisquer posições democráticas que representem a vontade da maioria, permitindo pleitear o direito ao acesso à água tratada, ao fornecimento de energia elétrica, de esgotamento sanitário, ao transporte de qualidade e à moradia; e tudo o que diz respeito ao usufruto da cidade compõe o direito à cidade. Também dá o direito aos mais pobres de solicitar tarifa social dos serviços básicos, de modo que o Estado deverá intervir junto às concessionárias objetivando a garantia de fornecimento destes serviços (PRESTES, 2008).

O conjunto de direitos que estrutura o direito à cidade está pautado na Constituição de 1988, a exemplo dos direitos do consumidor, ao meio ambiente, à paz, à comunicação e ao

³⁶Direitos fundamentais são, portanto, todos aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância, integradas ao texto da Constituição de 1988.

patrimônio comum da humanidade, e sua titularidade é indefinida, uma vez que se desloca da clássica prerrogativa da titularidade individual, de matriz liberal, para alcançar o conjunto da sociedade, segundo a perspectiva da justiça distributiva (direitos fundamentais de terceira dimensão, ou terceira geração). No âmbito infraconstitucional o direito à cidade está identificado no Estatuto da Cidade; e no âmbito do direito ambiental está consubstanciado na legislação federal, estadual e municipal, de modo a regular tanto o meio natural (flora, fauna, ar, água e solo) como o ambiente construído inerente às cidades (aspectos relativos à infraestrutura urbana, ao social, ao econômico ao patrimônio histórico-cultural, à cultura local, etc.), como refere Prestes (2008).

O direito à cidade surge, portanto, como uma resposta ao quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade, ou seja, a cidade dos ricos e a cidade dos pobres. Não é por outra razão que a maioria dos instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade está atrelada à democratização da terra urbana e na garantia do direito social da cidade e da propriedade (PRESTES, 2008).

Segundo Alfonsin (2003, p. 78), o Estatuto garante à municipalidade poderes sobre o espaço urbano, no entanto esse processo está ainda “engatinhando na maioria dos municípios brasileiros, mesmo com a existência de legislação específica para coibir o vício de propriedade e posse da terra urbana”; as próprias vítimas desse mau uso do solo, que porventura não são socorridas pela administração pública, deverão recorrer ao judiciário. Dentro disso, Pagani (2009, p. 271) explica que também o poder judiciário³⁷ “tem decidido com cautela a aplicação dos dispositivos do referido Estatuto”. Mesmo porque o Estatuto da Cidade está atrelado aos Planos Diretores, os quais cumprem uma tradição urbanística sob um viés tecnicista que engessa as cidades nos moldes que interessam às elites. Os Planos Diretores pouco influenciaram na chamada cidade ilegal. Na prática, os planos se distanciaram da realidade periférica, e não impediram a fragmentação das políticas públicas urbanas. É por isso, aliás, que hoje vêm sendo buscadas novas metodologias de planejamento urbano e ambiental.

Embora existam diretrizes e instrumentos urbanísticos instituídos na legislação brasileira dando maior poder de controle ao poder público, bem como à população, este conjunto de leis está na contramão da tendência neoliberal de absoluta minimização do papel

³⁷Segundo dados do MNLM em 2012 na Rio +20, os despejos de famílias continuam por todo o país, sendo que somente na capital de São Paulo mais de cinco mil famílias serão despejadas, entre 2012 a 2013 conforme os processos n.º 58300.2012.127.245-0 da 26ª Vara, famílias moradoras da Rua Mauá, 340; famílias moradoras da Av. São João, 588 sob o processo n.º 58300.2010.189.886-17, da 39ª Vara; famílias da Av. Rio Branco 47-53 processo n.º 004.5635.59.2011.826.0053 da Fazenda Pública sentença favorável as famílias e caçada pelo juiz da 17ª Vara. Os magistrados alegam que os sem teto invadiram propriedade alheia.

do Estado, que se institucionalizou no Brasil a partir da década de 1990 do século passado, no bojo das reformas preconizadas pelo Consenso de Washington³⁸.

Com a desculpa de inserção na economia global, os sucessivos governos vêm construindo centros de negócios, avenidas ultramodernas, verdadeiras ilhas de primeiro mundo, em meio ao mar de pobreza nas cidades. Tais construções, financiadas com o dinheiro público, fazem parte das chamadas Operações Urbanas Consorciadas, que estabelecem parcerias público-privadas e que também estão propostas no Estatuto da Cidade, ou seja, nas duras negociações para a sua aprovação, o Estatuto acabou dando margem também a aprovação de instrumentos que podem servir a interesses privados (FERREIRA, 2005).

Rolnik (2006) também chama a atenção para o pacto federativo, que desde a Constituição Federal de 1988 trouxe à tona a descentralização na direção do poder local. O arranjo institucional e tributário decorrente da descentralização significou a transferência de renda e poder para os municípios, particularmente no campo das políticas urbanas. Se, por um lado, aumentou a participação dos municípios, especialmente dos grandes, tanto no financiamento como na gestão dessas políticas, por outro, a realidade dos municípios, nos casos dos menores³⁹, que corresponde à maioria, têm baixa capacidade financeira e de gestão para apresentar uma resposta adequada à problemática urbana, bem como das demais políticas públicas. Muitos desses municípios, além de não terem capacidade financeira, não possuem técnicos especializados para tal fim, pois é necessária uma equipe multidisciplinar para estudar e apontar soluções diante dos vários problemas relativos à gestão e planejamento urbano.

³⁸A Cartilha do Consenso de Washington foi elaborada em um seminário realizado entre 14 a 16 de janeiro de 1993, sob orientação de Fred Bergsten, que estabelece literalmente dez pontos a serem seguidos pelos países interessados nesse modelo de adesão ao capitalismo global, que incluem, entre outros, a privatização das empresas estatais e redução da máquina administrativa e intervenção do Estado nas políticas públicas (FERREIRA, 2005).

³⁹Com a Constituição de 1988 houve uma maior facilidade para que se criassem novos municípios. Esse expediente foi largamente aplicado na divisão territorial de algumas Unidades da Federação, aumentando consideravelmente o número de municípios brasileiros. Em 1940, o Brasil contava com **1.572** municípios; em 2006 já são **5.564**, incluindo o Distrito Federal e Fernando de Noronha, sem contar com os novos pedidos de desmembramentos que ainda não receberam oficialmente autorização para sua emancipação. Em um período de 60 anos foram criados **2.912** municípios e na última década foram instaladas **1.077** novas administrações, provocando em curto prazo de tempo, importantes transformações na geografia político-administrativas brasileira. Muitos dos municípios foram criados com a intenção clara de gerar novas administrações públicas (prefeitos, vereadores, cargos em comissão, etc.), não apresentando capacidade administrativa suficiente para gerir o espaço urbano com qualidade, tão pouco melhorou a qualidade de vida dos habitantes destas cidades. A maior parte desses municípios menores, criados há pouco tempo, vivem basicamente de transferências, seja do Fundo de Participação e de transferências obrigatórias, seja por meio de repasses de recursos do Orçamento da União mediante convênios. Sem falar nas verbas de Deputados ou Senadores da região que mantém vínculos políticos em troca de apoio desses municípios (ROLNIK, 2006, p. 202).

Conforme o Relatório da 1ª e 2ª Conferências de Habitação realizadas em Brasília em 2004, vários fatores continuam a obstacularizar a gestão das cidades e a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, dentre os quais: a pobreza e desigualdade extremas; volume reduzido de recursos não compatíveis com a demanda; a fragmentação entre a política habitacional e a política urbana; a perda de recursos nas diferentes esferas de governo; a mentalidade tecnocrática; prática reiterada de despejos forçados e atuação deficitária do poder judiciário no trato dos conflitos fundiários; planos e projetos estratégicos para a cidade sem a participação popular; falhas e morosidade na Reforma Agrária e Fundiária; falta de capacitação técnica dos gestores e técnicos que atuam na política urbana; falha na socialização de informações nos três níveis de governo; e descontinuidade dos programas e projetos nas mudanças de governo nos três níveis (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

Neste contexto antagônico em tempos de globalização, os movimentos sociais e entidades defensoras da cidade e dos direitos humanos, amparados nos instrumentos do Estatuto da Cidade e na Constituição de 1988, continuam a cobrar do Estado, planos e projetos que tornem as cidades mais igualitárias, justas e equitativas. Só assim, após um amplo e demorado processo participativo, que não fique sujeito à apressada agenda política, se poderá resignificar a cidade e sua verdadeira vocação, isto é, ser a casa de todos os cidadãos.

3.2 O MARCO LEGAL E AS NOVAS PRERROGATIVAS DO DIREITO À MORADIA

A moradia é entendida como parte do habitar, ou seja, não pode ser reduzida a um simples objeto físico com quatro paredes, mas corresponde ao espaço frequentado por pessoas, grupos, lugar que identifica o homem em determinado espaço geográfico. Portanto, a moradia entendida como espaço relacional, “faz parte da vida cotidiana das pessoas”; “[...] a vida começa fechada, protegida, agasalhada no seio da casa”; e ainda, “[...] a imagem da casa é como a topografia de nosso ser íntimo”. [...] a casa é como “primeiro mundo do ser humano [...] é um corpo de imagens que dá ao homem razões ou ilusões de estabilidade” (BACHELARD, 1978, p. 23-31).

O dito popular “Quem casa quer casa” mostra a necessidade da casa para o início de uma nova família. A “[...] casa e a linguagem são dois aspectos complementares do ser humano” (LEFÈVRE, 1999, p. 81). No dicionário de Bueno (2000), habitação significa: ato ou efeito de habitar, lugar ou casa onde se habita; moradia; residência.

O significado da palavra casa vem do latim *casamentum*, terreno com uma habitação instalada, “início de um contrato de casal”. No dicionário de Direito Romano, domicílio tem por raiz *domicilium* e *domus*, que significa domínio, senhor com posses, domingo dia do Senhor, ou ainda é compreendido como sede do grupo familiar (CARNELUTTI, *apud* SOUZA, 2008, p. 31). Juridicamente, existe distinção etimológica entre domicílio, residência, habitação e moradia:

[...] O **domicílio** é a sede jurídica da pessoa natural, onde ela se presume presente para efeitos de direito e onde exerce ou pratica, habitualmente, seus atos e negócios jurídicos, sendo o domicílio a qualificação jurídica atribuída pela lei para reconhecer o local da pessoa e o centro de suas atividades. A **residência** é o lugar em que a pessoa natural habita, com intenção de permanecer, mesmo que dele se ausente temporariamente. A residência, pelo direito positivo, é o local onde a pessoa se fixa ou efetivamente habita, com intenção de permanecer, podendo, por vezes, identificar-se com domicílio, quando haja a existência de varias residências onde alternativamente viva ou tenha vários centros de ocupações. Já a noção de **habitação** tem como prisma uma relação de fato, sendo o local em que a pessoa permanece, temporária ou acidentalmente. A habitação conceitua-se como o direito ao exercício de uma faculdade humana conferida a alguém por norma jurídica ou por outrem, permitindo a fixação em um lugar determinado, não só física, como também onde se fixam os interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-os, porém, de forma temporária ou acidental, iniciando-se e extinguindo-se sobre determinado local ou bem, tratando-se de uma relação de fato, sendo, porém, a relação humana e imóvel, objeto de direito, logo tutelável juridicamente.

A **moradia**, conceitualmente, é um bem da personalidade, com proteção constitucional e civil. É um bem irrenunciável da pessoa natural, indissolúvel da sua vontade, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo; secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas é objeto de direito protegido juridicamente. O bem moradia é inerente à pessoa e independente de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Existe independentemente de lei, porque também tem substrato no direito natural [...] (SOUZA, 2008, p. 45-46). [grifos do autor]

A moradia é bem extrapatrimonial que não guarda, necessariamente, qualquer relação com a propriedade, já que a pessoa pode exercer a moradia por meio de um contrato de locação residencial ou comodato. O domicílio, a residência fixa e a moradia integram o conceito de personalidade, já que são consideradas como indispensáveis e até mesmo indissociáveis do indivíduo que necessita de uma localização fixa para o exercício de seus atos, forma plena de conviver em sociedade e de estar de fato em determinado local, exercendo a habitação, provisória ou permanente.

Não obstante a questão conceitual jurídica da moradia, o ato de morar faz parte da natureza humana e possui um conteúdo político, social, econômico e espacial. Mesmo antes de se tornar um direito, o homem já morava. No dicionário das ciências humanas, habitação está definida como o “espaço circunscrito à vida cotidiana de um grupo humano no qual são distribuídas as unidades habitacionais. Esta distribuição reflete simultaneamente as relações

sociais, as relações com o meio e as representações que cada sociedade faz do próprio espaço” (GRESLE, 1997, *apud* GUIMARÃES, 2005, p. 60). Também “[...] a habitação significa hábito, ou seja, vestuário do homem; sem ela o homem se sente nu”. Porém, “a habitação já se distanciou do ‘hábito’, ‘costume’, ‘mores’, cuja raiz serve também, sintomaticamente, para ‘moral’” (ALFONSIN, 2003, p. 202).

O ato de morar representa um processo relacional entre o homem e seu espaço e continuamente se altera ao longo da história da humanidade em seus aspectos físicos e funcionais, bem como econômico e espacial. A moradia é uma necessidade para o homem; do contrário não haveria cidades. “Se numa cidade se habita ou não se pode falar de cidade. A habitação é decisiva na natureza urbana” (GUIMARÃES, 2005, p. 65).

Sendo a casa uma necessidade primária, o ser humano utilizou vários meios para sanar tal necessidade. Na Pré-história, as cavernas serviam de abrigo das intempéries da natureza. Na Idade Antiga, dependendo da região, as casas eram de pedras, madeira ou mista; porém desde então se deflagrou a diferenciação entre os espaços dos ricos e dos pobres.

A partir da Idade Média até o início do século XX, as casas dos pobres, moradores das cidades na Europa, eram precaríssimas. Eram pequenas, de um só cômodo, sendo um pouco mais do que um abrigo para dormir. Tal situação comprometia a vida familiar, pois havia espaço somente para as crianças menores; as mais velhas eram separadas de seus pais e iam trabalhar como aprendizes ou criados em casas de famílias com maior poder aquisitivo. A casa típica do burguês, morador da cidade, servia como moradia e ao mesmo tempo local de trabalho, até a emergência da Revolução Industrial no século XVIII. Logicamente existiam os vendedores e outras profissões que exigiam a saída do provedor de sua casa, mas a maioria trabalhava em casa (RYBCZYNSKI, 1996).

Com as transformações dos meios de produção, alterou-se não somente o trabalho, mas também a estrutura e funcionalidade da moradia. “A casa e o trabalho tiveram uma separação drástica; ela deixou de ser um local de trabalho, diminuiu de tamanho e, o mais importante, deixou de ser pública, ficando apenas um lugar pessoal e íntimo da família”. O trabalho passou a ser realizado nas fábricas, separando o trabalhador dos meios de produção e do convívio com o seu entorno, pois antes as pessoas circunvizinhas frequentavam a casa uns dos outros, a fim de comprar ou trocar produtos confeccionados pelos diferentes artesãos – sapateiros, costureiras, padeiros, etc. –, mantendo os vínculos de vizinhança; após a instituição da fábrica a casa deixou de ter centralidade para a classe trabalhadora (RYBCZYNSKI, 1996, p. 87).

Desse modo, o capital alterou a vida das famílias em todas as suas esferas, seja o trabalho, o convívio familiar, ou o cuidado com os filhos, que era realizado no próprio ambiente doméstico; após a emergência da Revolução Industrial, ficou atrelada à fábrica. Primeiramente, o homem saiu de casa para trabalhar; posteriormente, a mulher, e em seguida, os filhos, pois até mesmo as crianças tiveram que ingressar nas fábricas, especialmente nas têxteis, a fim de ajudar a compor os salários dos pais, embora os menores não recebessem salários. Não é por outra razão que Engels (1979) denominou de proletários⁴⁰, pois os pais precisavam do apoio da prole (filhos) para auxiliar na composição da renda familiar.

A qualidade de vida da classe trabalhadora se precariza cada vez mais, a começar pelos camponeses e posteriormente nas cidades. A obtenção da mais-valia através da apropriação do trabalho não pago do outro originou a crise da habitação, além de outras expressões da questão social, desde o início da era industrial. Basta ver as primeiras análises de Engels⁴¹ em relação às consequências da implantação do sistema capitalista:

De onde provém a crise da habitação? Como nasceu? [...] ela é produto da forma social burguesa: uma sociedade não pode existir sem problemas de habitação quando uma grande massa de trabalhadores dispõe apenas do seu salário, isto é, da soma dos meios indispensáveis à sua subsistência e à sua reprodução; quando os melhoramentos mecânicos deixam massas de operários sem trabalho; quando violentas e cíclicas crises industriais determinam, por um lado, a existência de um grande exército de reserva de desempregados e, por outro lado, atiram periodicamente à rua volumosa massa de trabalhadores; quando os proletários se amontoam nas grandes cidades, vindos do campo, sem seus meios de produção, e isso se dá num ritmo mais rápido que a construção de habitações nas circunstâncias atuais e se encontram sempre inquilinos para a mais infeta das pocilgas; quando, enfim, o proprietário de uma casa, na qualidade de capitalista, tem não só dinheiro, mas também em certa medida, graças à concorrência, o dever de exigir, sem escrúpulos, aluguéis elevados (1979, p. 24).

Engels (1979) explica que a problemática da moradia é um problema social antigo que atinge de forma semelhante todas as classes sociais oprimidas em todos os tempos, porém se agravou quando começa a atingir outras classes em decorrência da aceleração do processo de industrialização. A questão da moradia torna-se um problema estrutural do meio de produção capitalista em virtude da desigualdade na distribuição de renda, que acentua o aprofundamento da miséria ao lado da expansão da riqueza.

⁴⁰Via-se frequentemente nas fábricas, no início da Revolução Industrial, trabalhadores jovens, adolescentes e até crianças sem parte dos membros superiores (dedos, mãos ou parte dos braços), em razão do manejo com as máquinas (RYBCZYNSKI, 1996).

⁴¹A obra de Engels nominada “A Questão da Habitação” foi escrita em 1872 e publicada em 1887. A análise se dá em um contexto da Alemanha no início da industrialização, onde a afluência dos trabalhadores do campo para a cidade era crescente, bem como do seu empobrecimento.

O autor sobredito faz duras críticas à sociedade burguesa alemã que temia se contaminar por doenças infecciosas em razão das condições de insalubridade das habitações dos trabalhadores, defendendo que não havia alternativa para eles em razão do próprio sistema de produção: “O capital, e isso está definitivamente estabelecido, não quer suprir a penúria de habitações; mesmo que pudesse fazê-lo. Restam então apenas duas opções: o auxílio mútuo dos trabalhadores e a ajuda do Estado” (ENGELS, 1979, p. 38).

Ocorre que a moradia é uma necessidade básica à reprodução da força de trabalho e sempre esteve vinculada às determinações conjunturais, estruturais e à contradição entre capital e trabalho (GONÇALVES *et al.*, 2007). Na sua dimensão estrutural, é um fenômeno que se insere no desenvolvimento do capitalismo, no meio urbano, enquanto lócus de concentração do capital e da força de trabalho (SILVA, 1989).

Quanto ao papel do Estado frente à questão da habitação dos operários, Engels (1979, p. 46) denomina-o de Estado-burguês, acusando-o de não gerir o solo urbano, bem como de “responsável por promover o paliativo superficial que se tornou usual”, pois sanava pontualmente a questão da habitação e, mais do que isso, superficialmente os problemas nos quais a classe operária estava envolvida e que acabavam por prejudicar a imagem da cidade. Engels (1979, p. 45) alega que o “problema da habitação é praticamente insolúvel”, caso não for abolida a propriedade privada do solo e da moradia.

Então, pode-se afirmar que a Revolução Industrial alterou a vida das pessoas ao redor do mundo, inclusive a dos brasileiros, seja em seus costumes, trabalho ou formas de morar, pois o “trabalho era livre, mas a casa e a terra tornaram-se mercadorias” (MARICATO, 2006, p. 213). Desta forma, a moradia é uma mercadoria especial, tanto no que se refere à sua produção quanto à sua distribuição. Ela é a mais cara entre as mercadorias de consumo (roupas, calçados, alimentos, móveis, etc.). No caso do automóvel, este também é caro, mas não representa uma mercadoria de primeira necessidade.

A moradia é uma mercadoria de consumo privado que tem um caráter especial nas sociedades capitalistas, o que, segundo Maricato (1998, p. 2), se deve a alguns fatores: “1) A vinculação da moradia com a terra, ou seja, bem não reproduzível; 2) O alto custo da moradia para a compra; 3) O longo tempo de giro do capital empregado na construção, o que exige constantemente financiamento à produção”. Em outras palavras, para a construção dessa mercadoria requer: capital necessário à compra de instalações e equipamentos (força produtiva material); matéria-prima e força de trabalho (força produtiva humana), empregados no processo de produção; e o capital (que o empreendedor dispõe ou toma emprestado no banco) usado para a compra do terreno, dos materiais de construção e para contratação de

mão de obra. Também no processo da construção civil existe o trabalho não pago, ou seja, a mais-valia (RAMOS, 2008).

Na Europa, a falta de acesso à moradia tornou-se um problema, especialmente no período pós-guerra, porém pela consagração do *Welfare State* Keynesiano ali instituído em primeiro lugar, o direito à moradia começa a se configurar, primeiramente por meio da Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948, que em seu artigo XXV, item I, prevê: “Todo 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 serviços sociais indispensáveis” (SAULE JÚNIOR, 1999, p. 76).

O direito à moradia foi discutido em muitas conferências e encontros internacionais, mas quanto a tornar-se um direito constitucional no Brasil, ela não representou prioridade na medida em que nas Constituições promulgadas anteriores a 1988 (1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967) não fora citada, somente existe menção quanto ao direito à propriedade da terra, isto é, na valorização da propriedade está subentendido o direito à moradia. Esse direito é tratado diretamente na Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964, atrelada ao Sistema Financeiro de Habitação de Interesse Social, visando dar sustentação jurídica aos contratos habitacionais entre o BNH e os mutuários (PAGANI, 2009; SOUZA, 2008).

O Direito Civil brasileiro dispunha sobre o direito à habitação no que se referia a seu uso, isto é, preceituava no artigo 746 do Código Civil de 1916: “Quando o uso consistir no direito de habitar gratuitamente casa alheia, o titular deste direito não a pode alugar, nem emprestar, mas simplesmente, ocupá-la com sua família”. No Código Civil de 2002, tal cláusula permaneceu intocada (SOUZA, 2008, p. 94). Logo, pode-se perceber que durante um século (1900 até 2000), os códigos defendiam o proprietário dos imóveis, haja vista que durante um longo tempo as habitações eram, em sua maioria, locadas.

Somente com a Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000, ratificada pelo Estatuto da Cidade em 2001, consagra a moradia como um direito social, cujo artigo 6º é do seguinte teor: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a moradia, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição” (MANNRICH, 2000, p. 5). Aliás, muito tempo depois de muitos países europeus que já vinham definindo tal direito desde a intuição do *Welfare State* Keynesiano, com seus pilares de: pleno emprego, serviços sociais universais e proteção social básica garantida, conforme define Pereira (2002).

A moradia passa ser um direito social de todo o cidadão, considerado fundamental e deve ser garantido pelo Estado (SOUZA, 2008). Enquanto pertencente aos direitos sociais, apresenta:

[...] dimensões dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais propícias ao aferimento da igualdade real, o que por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (SILVA, 1999, p. 277).

Os direitos fundamentais de defesa podem ser eficazes quando protegem, e, ao mesmo tempo, oferecem as condições mínimas necessárias para a sua realização. Nota-se que a inspiração da Carta Magna de 1988, acrescida pela Emenda n.º 26, deve-se, em parte, à reprodução das disposições de direitos enunciados em tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, bem como à luta dos movimentos sociais, especialmente na década de 1980, que inovou e ampliou o universo dos direitos nacionalmente assegurados, na medida em que não se encontrava expresso de forma direta o direito à moradia enquanto direito constitucional.

O direito à moradia consiste na posse exclusiva e, com duração razoável, de um espaço no qual se tenha proteção contra a intempérie e com resguardo da intimidade, apresentando as condições para a prática dos atos elementares da vida, quais sejam: alimentação, repouso, higiene, reprodução e comunhão. É o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para descansar, se alimentar e perpetuar a espécie. Constitui-se o abrigo e a proteção para si e para os e seus; daí nasce o direito à sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção. A razão de ser do *homestead* – local do lar – encontra-se no espírito do povo que, ao longo da história, construiu o respeito à atividade e à independência individual, no sentido de maior segurança e proteção em caso de infortúnio. Possibilitar ao indivíduo o direito de morar é promover-lhe o mínimo necessário a uma vida decente e humana; é proporcionar-lhe condições mínimas de sobrevivência (SOUZA, 2008).

A moradia no direito constitucional brasileiro, com base nas Declarações Internacionais, foi reconhecida como direito apresentando como características legais “a universalidade, a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a irrenunciabilidade, a inviolabilidade e a complementaridade” (SOUZA, 2008, p. 137)⁴². Mediante tais

⁴²Universalidade: visto que sua abrangência engloba todos os indivíduos, independentemente de qualquer outro requisito, como nacionalidade, sexo, raça, credo, convicção político-filosófica ou condição econômica; Inalienabilidade: ninguém perderá, transferirá ou será obrigado a repassar a terceiros o direito de morar;

características, o direito à moradia é compreendido como interdependente de outros direitos e está relacionado à personalidade⁴³ humana, naturalmente interligados em si, em razão de que o centro específico de existir é a pessoa. Os direitos de personalidade devem ser entendidos como: a) os próprios da pessoa em si (os signatários), existentes por sua natureza, como ente humano, com o nascimento; e b) e os referentes às suas projeções para o mundo exterior (a pessoa como ente moral e social, ou seja, em seu relacionamento com a sociedade (SOUZA, 2008, p. 32).

Quanto aos direitos da pessoa conexos à moradia, segundo Souza (2008), podem ser classificados em oito:

1. direito à vida: o direito à moradia surge com o nascimento da pessoa, permanecendo até sua morte. Sem o exercício do direito à moradia fere-se o próprio direito à vida ou a sua integridade física, especialmente no tocante à criança e ao adolescente, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente;
2. direito à intimidade: está tutelado nos direitos da personalidade, o qual, muitas vezes, vem descrito como privacidade, segredo ou recato. É o direito à reserva, ligado à moral e à liberdade à própria intimidade. Pertence à esfera secreta do indivíduo, sendo impedida qualquer intrusão ou publicidade;
3. direito ao segredo doméstico: apresenta-se como recurso utilizado pelo ser humano para esconder determinadas situações factíveis ou práticas que estão situadas no ponto mais profundo dos círculos concêntricos do resguardo do indivíduo. Dá concretude à própria liberdade de pensamento;
4. direito ao sossego: compreende a necessidade vital do ser humano de permanecer em harmonia com aquilo que o envolve sem a interrupção alheia, de forma a não tirá-lo daquilo a que a pessoa se dispôs ou simplesmente do exercício do descanso ou do aconchego;
5. direito à propriedade: no Direito civil compreende-se por propriedade o direito de ter e possuir, usar, fruir e dispor da coisa. “Ao titular de tal direito é conferida não só a prerrogativa de usar, gozar e dispor da coisa, como também de

Imprescritibilidade: o direito à moradia é imprescindível e, portanto, perante a Lei não prescreve; Irrenunciabilidade: do mesmo modo que ocorre com o direito à vida, o direito a moradia é também irrenunciável; Inviolabilidade: consta na Constituição o direito da inviolabilidade da moradia (domicílio), que somente pode ser invadida mediante mandado judicial; Complementaridade: o direito à moradia não pode ser interpretado isoladamente dos demais direitos sociais universais, de forma conjunta com a finalidade de alcance dos objetivos de proteção da pessoa (SOUZA, 2008).

⁴³Os juristas classificam os direitos da personalidade em: o direito à vida; o direito à integridade física; o direito à liberdade; o direito à verdade; o direito à igualdade formal (isonomia); o direito à igualdade material, que esteja na Constituição; o direito de ter nome e o direito ao nome; o direito à honra; o direito autoral de personalidade (SOUZA, 2008, p. 116-120).

reivindicá-la de quem quer que injustamente a detenha” (RODRIGUES, 1989, p. 75);

6. direito à integridade física: o direito à moradia mantém estreita relação com esse direito, pois envolve também a saúde e a vida, uma vez que não basta a existência do direito à moradia; é preciso que tal direito seja usufruído com o preenchimento das necessidades básicas da pessoa, evitando a falta de saneamento básico e as construções defeituosas ou insuficientes, de modo a garantir a proteção e integridade física do indivíduo e de sua família;
7. direito à segurança e à saúde: trata-se do gozo de construir e de fazer melhorias ou adaptações necessárias para melhor usufruir da moradia no intuito de garantir maior segurança e saúde para a família ou a vizinhança, além de utilizá-la para fins comerciais ou industriais, dependendo da legislação municipal vigente; e
8. direito à liberdade: na compreensão do mundo jurídico, refere-se à liberdade física espacializada, isto é, da inviolabilidade do domicílio ou da casa. O indivíduo exerce com liberdade a moradia quando não sofre limitações imotivadas no seu exercício. É um poder de fazer ou não fazer tudo o que não é ordenado ou proibido por lei em seu ambiente residencial.

O direito à moradia é concebido como inerente ao ser humano e faz jus à sua morada, ao seu local, à sua pousada, enfim, ao seu *habitat*. A moradia constitui-se como essência do indivíduo, de modo que sem ela outros direitos, como o direito à vida e à própria liberdade, não seriam exercidos de forma satisfatória e plena. Portanto, o direito à moradia há que ser um instrumento compatível com a dignidade humana, por também envolver outros bens conexos da personalidade, como a honra, o nome, a intimidade, enfim, a integridade física, psíquica e moral do indivíduo, entre outros conceitos de direito de personalidade que gravitam em torno dele (SOUZA, 2008).

A moradia representa também um bem patrimonial da família, tendo por pressuposto o direito sucessório aos parentes ascendentes ou descendentes, mas, em primeira instância, é um bem da pessoa, que lhe pertence como primeira utilidade, para que ela possa ser o que é, sobreviver e se adaptar às condições ambientais em que se encontra, servindo-lhe de critério para aferir, adquirir e ordenar outros bens (SOUZA, 2008). Reconhecidamente, o direito à moradia é tido como direito humano internacional, haja vista que a maioria dos países firmou pactos com a contrapartida dos governos para viabilizar seu acesso (SAULE JÚNIOR, 1999).

Na observância desse direito, que entrou no rol dos direitos sociais e como tal está diretamente relacionado com as atividades exercidas pelo Estado ante às obrigações na prestação de serviços à sociedade:

O direito à moradia detém outra característica dos direitos fundamentais: a ilicitude de sua violação. Há a violação do direito à moradia sempre que for implantado um sistema infraconstitucional ou qualquer ato advindo de autoridade pública que importe em lesão e esse direito, em redução, desproteção ou atos que inviabilizem o seu exercício, porque o direito à moradia goza de proteção fundamental, tratando-se de um dever inerente ao Estado (por intermédio dos três poderes) de respeitar, proteger, ampliar e facilitar esse direito fundamental. Dessa forma, toda e qualquer legislação infraconstitucional que suprima, dificulte ou impossibilite o exercício do direito à moradia por um indivíduo – tem-se a sua violação, ainda que por norma validamente constituída e promulgada – é tida como violadora do direito à moradia (SOUZA, 2008, p. 117-118).

O Estado deve, portanto, “assegurar o direito à moradia como direito fundamental pertencente a todos os cidadãos a partir da instituição de políticas públicas adequadas para garantir tal direito”. Importante lembrar que a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, adotada pela Resolução n.º 42/128 da ONU e aprovada pelo Brasil, em seu artigo 8º, inciso 1, já estabelecia como um dever do Estado a tomada de medidas que atendessem às prerrogativas do direito à moradia (SOUZA, 2008, p. 66). A Agenda *Habitat* também faz menção que para o cidadão exercer plenamente o direito à moradia, o Estado deverá tomar as seguintes medidas:

a) promover o acesso a todas as pessoas à água potável, ao saneamento, especialmente as pessoas que vivem na pobreza, as mulheres, os grupos vulneráveis e os desfavorecidos; b) estimular tecnologias de construção que sejam disponíveis, sobretudo as que estiverem *in loco*, que sejam apropriadas, acessíveis, seguras, eficientes e que não causem impacto negativo ao meio ambiente; c) elaborar e aplicar normas destinadas ao acesso de pessoas deficientes, em conformidade com as normas uniformes sobre a igualdade de oportunidades para as pessoas com deficiência; d) aumentar a oferta de moradias acessíveis, estimulando as diversas formas de moradia, tais como a propriedade individual, a propriedade coletiva por meio de cooperativas, a moradia de aluguel, por meio de parcerias entre o setor público, privado e comunidade; e) estimular a melhoria do patrimônio de moradias existentes, mediante a reabilitação e a manutenção de oferta adequada de serviços e instalações básicas; f) erradicar a discriminação ao acesso à moradia e aos serviços básicos, por qualquer motivo, ou seja, raça, cor, sexo, língua, opinião política, origem nacional ou social, nacionalidade, deficiências e garantir a proteção jurídica contra tal discriminação (ONU, *apud* SOUZA, 2008, p. 347).

A concepção de moradia digna ultrapassa o significado de um simples abrigo, e, na conjuntura urbana atual, esta deve estar conectada ao conjunto da cidade, apresentando os requisitos mínimos do Tratado dos Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas, ratificado pelo Brasil em 1992 e, como tal, deve ser reconhecido, protegido e efetivado através de políticas públicas específicas.

O Brasil, a partir da Constituição de 1988, incorporou os direitos sociais e passou a defender o direito à moradia digna, expresso enquanto um direito extensivo, isto é, que ultrapassa as quatro paredes, pressupondo uma vida com qualidade em que as necessidades são supridas e respeitadas. Com base nas definições internacionais e na Carta Magna, o Ministério das Cidades reafirma o compromisso com a moradia digna conceituando-a da seguinte forma:

Moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com situação de propriedade regular, provida de redes de infraestrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, telefone, pavimentação, dentre outros), servida por equipamentos sociais como: escolas, postos de saúde, praças, apoio na segurança pública, etc., que apresente instalações sanitárias adequadas, condições mínimas de conforto e habitabilidade; utilização por uma única família (a menos de outra opção voluntária), dispondo de pelo menos um dormitório para cada dois moradores adultos e por fim, que possibilite a vida com qualidade e o acesso à cidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, s/p)⁴⁴.

Moradia adequada está umbilicalmente relacionada com: adequada privacidade, adequado espaço físico e adequada segurança, incluídos segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação; adequada infraestrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde; e adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos, devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível, em outras palavras, o direito à cidade (SAULE JÚNIOR, 1999).

Segundo o mesmo autor, cada dimensão representa um universo de elementos, de modo que é importante descrevê-los:

- a) inclusão à cidade: a moradia deverá estar inclusa na malha urbana, possibilitando a seus moradores o acesso aos serviços e benefícios que a cidade oferece, entre os quais: acesso fácil ao trabalho, à rede comercial (padaria, farmácias, Bancos, lojas, restaurantes, sistema de telefonia, etc.), bem como a equipamentos públicos, entre os quais: postos de saúde, praças, escolas, etc. Neste quesito está incorporado o endereço regularizado no mapa da cidade;
- b) acesso à infraestrutura básica: a moradia deverá estar servida de redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, vias de acesso e sua pavimentação, transporte de qualidade, coleta regular de lixo e tratamento de resíduos sólidos, serviços de energia elétrica e iluminação pública;

⁴⁴ Palestra ministrada pelo Ministério das Cidades, intitulada: Política e Plano Nacional de Habitação. Apresentada em Porto Alegre no Seminário de Análise do Diagnóstico e produto das Oficinas Regionais em março de 2008 (impressa).

- c) habitabilidade e qualidade construtiva: entendida como a obediência às normas técnicas proporcionando segurança construtiva, durabilidade (é dada pela qualidade dos materiais, elementos e componentes que possibilita maior vida útil a uma edificação) e habitabilidade⁴⁵. Neste quesito de qualidade construtiva podem ser inclusos os seguintes aspectos: funcionalidade: cada espaço deve ser pensado em relação à atividade a ser executada que demanda necessidade de mobiliário, pessoal e espaço de circulação; flexibilidade: cada espaço deve ser pensado não como uma camisa-de-força, vendo a possibilidade de ampliação e de transformação para atendimento a outras demandas futuras; e racionalidade das soluções do espaço: é a relação entre a área bruta da construção e a área útil, ou seja, o que quantitativamente será aproveitado do espaço, levando em conta o tamanho⁴⁶ correspondente ao número de habitantes que ali residem;
- d) acesso às políticas públicas: os moradores de qualquer casa precisam ter acesso às demais políticas públicas: transporte, saúde, educação, lazer, trabalho e segurança, dentre outras, que possibilite viver em determinado espaço urbano;
- e) acesso à participação, convivência comunitária e adequação cultural: respeito à produção social do *habitat* de modo que se assegure o direito à diversidade cultural, aos padrões habitacionais oriundo dos usos e costumes das comunidades e grupos sociais. Neste quesito está inclusa a relação equilibrada com a vizinhança dos conjuntos habitacionais, ou qualquer outra modalidade de intervenção por parte do poder público, de modo que a população beneficiária possa construir um processo participativo e de convivência interna (próprio conjunto ou comunidade), bem como externamente com seu entorno, de modo que se possibilite a construção de laços de vizinhança e de pertencimento ao bairro e à cidade;
- f) acessibilidade universal: toda e qualquer pessoa tem o direito de acessar sua própria moradia, seja idoso, cadeirante ou criança, pois é preciso garantir nas diferentes tipologias construídas ou adaptadas, a viabilidade de acesso a todos os cômodos da casa e mesmo na parte externa desta; e

⁴⁵Habitabilidade significa condição, estado ou qualidade do habitar. É o conjunto de condições físicas e não físicas que permitem a permanência humana em um lugar, sua sobrevivência e certo grau de gratificação de existência. (SALDARRIGA ROA, 1981).

⁴⁶O tamanho da moradia *versus* o número de moradores é denominado pelos pesquisadores como adensamento excessivo. O adensamento excessivo diz respeito à proporção de moradores por dormitório em domicílios urbanos com família única, considerando suportável quando não ultrapassar o limite de 3 moradores por dormitório (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

- g) direito à posse da terra e da moradia: todo morador deverá possuir um grau de segurança da posse que lhes garanta a proteção legal contra despejos forçados, expropriação, deslocamentos e outras ameaças. Portanto, toda moradia deverá estar munida de um documento público que lhe assegure a posse legal do imóvel, seja por escritura pública ou por dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (CDRU, PRU ou AGU).

A importância do lugar como componente de vida é defendido por Sposati e Toledo (2001, p. 20): “Ter um lugar, ter um endereço, ter residência, ser encontrável são condições básicas para a vida humana. É requisito de cidadania [...]”. Para Barbo e Shimbo (2006, p. 75), “a moradia é considerada como sendo uma das necessidades básicas e primárias do ser humano”. Por representar uma necessidade básica e por tratar-se de um direito, a moradia passou a se configurar como um direito do cidadão e dever do Estado.

Na condição de política pública, o Estado deve apresentar dimensão e escopo que ultrapassem os limites de política de governo, que atua no período de vigência do mandato, ou seja, de partidos políticos ou de definições individuais, mas o termo público qualifica a política dando um sentido intrínseco de universalidade e de totalidade, isto é: “[...] política pública que expressa a conversão das demandas e decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam a todos” (PEREIRA, 2009, p. 174). Para que o Estado não venha a desincumbir-se da promoção e proteção do direito à moradia faz-se necessário que este direito não dependa somente da consciência e da vontade dos principais responsáveis pela ordem constitucional, mas sim, estruturado em diretrizes, princípios e um suporte diretivo que possibilite delinear a intervenção pública, isto é, se torne uma política de Estado e não de governo.

No quarto capítulo apresenta-se a política de habitação de interesse social, que teve início na década de 1930 até a criação do Ministério das Cidades em 2003 e os resultados da análise dos Planos de Habitação de Interesse Social da região Sul e do PlanHab.

4 A POLÍTICA E OS PLANOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E CONFORMAÇÃO

O estabelecimento de processos de planejamento, avaliação e monitoramento de políticas públicas adquiriu importância crescente nas últimas quatro décadas, especialmente impulsionados pelo movimento de ajustes político-institucionais balizado por orientações neoliberais. Em contraposição, os movimentos sociais de diferentes políticas, especialmente que lutam por reformas urbanas, vem instaurando mecanismos que contribuam para a reforma do Estado no aparato político, administrativo e legal, com o objetivo de correr em direção a sua racionalização e alcançar maior eficiência em relação ao emprego de recursos perante a obtenção de resultados, no sentido de sua eficácia.

Em relação às políticas públicas urbanas, às quais: a Política de Habitação de Interesse Social (PHIS), a Política de Mobilidade Urbana, a Política de Saneamento Básico e Pluviométrico, a Política de Limpeza Urbana e de Infraestrutura, cada uma delas vem organizando seus planos nacionais, estaduais e municipais a fim de dar conta das novas exigências da sociedade civil organizada e resultados efetivos. No entanto, a legitimidade, a duração e a efetividade social das políticas são outras tantas questões que se colocam, tanto do ponto de vista social como do ponto de vista político.

De qualquer modo, a avaliação e o monitoramento contínuos pelos diversos atores sociais, dos projetos, programas e planos de ação voltados para as práticas e os processos sociais na cidade contribuem para a eficiência, eficácia e efetividade dessas ações, além de estabelecer sua legitimidade social. As políticas urbanas correspondem:

ao conjunto de políticas públicas e de ações do poder público sobre processos urbanos. Implica, portanto, um conjunto de metas, objetivos, diretrizes e procedimentos que orientam a ação do poder público em relação a um conjunto de relações, necessidades ou demandas sociais, expresso ou latente dos aglomerados urbanos (ALVIM; CASTRO; ZIONI, p. 13, 2010).

As políticas urbanas podem ser caracterizadas, de modo geral, como políticas públicas que tem por objetivo as demandas e práticas sociais que se expressam e ocorrem, sobretudo, no nível das questões locais que afetam a vida cotidiana da população. Considerando como um conjunto particular de política, as políticas urbanas podem também ser definidas como:

[...] aquelas que orientam as ações do poder público dirigidas à organização do território das cidades, à população e distribuição de espaços, infraestrutura, serviços e equipamentos públicos e à regulamentação das

atividades e das construções públicas e privadas no espaço urbano (ALVIM; CASTRO; ZIONI, p.14, 2010).

Em outras palavras, as políticas urbanas são aquelas particularmente voltadas para os processos e as práticas sociais de transformação e apropriação do ambiente construído. Distinguem-se por provocar transformações na estruturação do ambiente construído em diferentes escalas de abrangência. Conforme a Constituição Federal de 1988, mais especificamente nos artigos 182 e 183 do Estatuto da Cidade, essas políticas são compreendidas como parte da ordenação econômica e financeira do Estado e é definida como política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal (KATO; ZIONI; BRUNA, p. 46, 2010).

A Política de Habitação de Interesse Social (PHIS) no Brasil deve ser compreendida na inter-relação com a política urbana, os movimentos sociais, o Estado e sob a égide capitalista. Portanto, está marcada por descontinuidades, fragmentações e leis que impediram a garantia do direito à moradia, ao solo urbanizado e à cidade pelos mais pobres. Dessa maneira, essa política expressa a resposta do Estado frente à resistência da população demandante de moradia; é resultante de uma relação dialética entre sociedade e Estado em que interesses, diferenciados ou não, se interpenetram, e confrontam e produzem influências mútuas.

O capítulo inicia pelo resgate histórico e revela a atual conformação da Política de Habitação de Interesse Social, focando no carro-chefe atual que é o Programa Minha Casa Minha Vida. Em seguida, a ênfase recai nos resultados da análise documental dos PHIS na região Sul do país e do PlanHab que retrata a situação habitacional no Brasil.

4.1 BREVE RESGATE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O cenário nacional brasileiro, especialmente no início da industrialização, mostrou-se pouco voltado para a solução da problemática habitacional até meados de 1930, pois cerca de 90% dos trabalhadores urbanos eram moradores de aluguel e apenas 19% eram proprietários de seus imóveis⁴⁷. Mesmo a classe média morava de aluguel, pois não havia linhas de financiamento ou outros subsídios que facilitassem a compra de imóveis ou de terrenos, seja

⁴⁷ Entre 1940 e 1980, os domicílios próprios nas grandes cidades do país passaram de 30% para 57% e as moradias de aluguel caíram de 64% para apenas 34% (LAGO; RIBEIRO, 1996).

em áreas centrais ou periféricas, com exceção dos proprietários de terras que tinham condições de construir em seus próprios terrenos (BONDUKI, 2011).

A moradia, na sociedade capitalista, tornou-se uma mercadoria cada vez mais cara, pois assume um caráter especial em função de dois eixos centrais: “a terra e o financiamento”⁴⁸ (MARICATO, 1998, p. 68). Se o mercado de trabalho relega a população de baixa renda à pobreza ou à ocupação informal, no caso do mercado imobiliário nega aos pobres a possibilidade de habitar no mesmo espaço em que moram os que podem pagar. “Surge uma demanda economicamente inviável, mas socialmente inegável. Desta contradição se origina a habitação social” (BONDUKI, 2011, p. 8). Nesta direção, Silva aponta que:

[...] a habitação se constitui num problema social para a força de trabalho no contexto da super exploração, que tem caracterizado o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, com a retirada do salário do valor correspondente para custeio de uma habitação que abrigue o trabalhador e a sua família, obrigando-o a lançar mão de estratégias variadas e, sobretudo, precárias para se reproduzir como força de trabalho, o que representa, igualmente, o interesse para reprodução e ampliação do capital (1989, p. 34).

A moradia é um bem de consumo potencialmente durável, cuja vida útil ultrapassa 100 anos, porém é um produto caro, fazendo com que as classes menos privilegiadas constituam a maior demanda imediata. A falta de acesso se deve principalmente aos baixos salários, pois a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) previa, por meio do salário mínimo⁴⁹, o subsídio das necessidades dos trabalhadores urbanos, incluindo os custos com habitação e a sobrevivência no espaço urbano.

No entanto, no Brasil os ganhos dos trabalhadores não apresentavam as condições mínimas para que suas necessidades fossem atendidas, criando uma lacuna em que o Estado é chamado para subsidiar a reprodução da força de trabalho através de programas e planos de habitação popular que possam minimizar essa demanda.

Valladares (1991) afirma que a evolução da concepção da pobreza urbana guarda estreita relação com a própria trajetória do processo de urbanização/construção de moradias com a inserção espacial/residencial da população pobre no tecido urbano. As políticas de habitação de interesse social implementadas até a República Velha (1889 a 1930) foram

⁴⁸ As principais linhas de financiamento utilizadas no Brasil são as seguintes: 1. o FGTS; 2. a Caderneta de Poupança; 3. as reservas técnicas e os fundos das entidades abertas e fechadas de previdência privada; 4. recursos a fundo perdido provenientes das diversas loterias controladas pela União. As mais utilizadas são o FGTS, destinado a atender a política de interesse social (conjuntos populares e cooperativas), e a Caderneta de Poupança, voltada para os estratos médios e altos.

⁴⁹ Salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às suas famílias com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim (SOUZA, 2008, p.301).

inexpressivas, para não dizer nulas. As intervenções governamentais restringiram-se à repressão às situações graves de insalubridade, especialmente nos centros urbanos ou a incentivos para o setor privado (ROLNIK, 1995).

A iniciativa privada objetivava atender especialmente à classe operária, que rendia investimentos através de aluguéis, denominada na época de produção rentista, e recebia recursos estatais para a construção de unidades habitacionais chamadas de cortiços, localizadas nas áreas centrais, visando facilitar o acesso ao trabalho. Na mesma linha encontravam-se os industrialistas que construía casas ao redor das fábricas, por meio de isenção de impostos, por serem vistas como forma de disciplinamento da classe trabalhadora. As mais conhecidas são as Vilas Operárias, as quais eram alugadas ou cedidas aos seus operários qualificados, a fim de manter a reprodução da força de trabalho sem elevação dos salários e, ao mesmo tempo, mantê-los cativos à ideologia da fábrica, diminuindo o tempo de deslocamento e a possibilidade de convocá-los a qualquer hora, conforme a necessidade da produção (BONDUKI, 2011).

Na era Vargas (1930-1945), condizente com o projeto nacional-desenvolvimentista, a lógica conservadora das expulsões sanitárias foi deixada, aos poucos, em segundo plano e a habitação passou a ser vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e como fator econômico estratégico para a industrialização do país, “pois se tratava de um elemento importante na formação ideológica, política e moral do trabalhador e, portanto, decisiva na criação do ‘homem novo’ e do ‘trabalhador-padrão’ que o regime queria forjar, sendo esta sua principal base de sustentação política” (BONDUKI, 2011, p. 73).

Neste período, o predomínio da concepção Keynesiana e a ascensão do fascismo e do socialismo na Europa criaram um clima ideológico amplamente favorável à intervenção do Estado na economia e no provimento aos trabalhadores das condições básicas de sobrevivência no Brasil, inclusive habitação. Atrelado a esta nova conjuntura política e ao movimento organizado dos inquilinos e moradores dos cortiços que não conseguiam mais arcar com os custos dos aluguéis, em conjunto com os trabalhadores que lutavam por melhores salários e proteção social, aliado à tentativa do governo Vargas de se legitimar, configuraram uma série de medidas intervencionistas de cunho estatal (SILVA, 1989).

As primeiras intervenções do governo, desconsiderando a moradia como um direito, e tratando-a como um “problema social” a ser solucionado foi congelar os aluguéis por meio da Lei do Inquilinato em 1942, o que, por um lado, diminuiu a efervescência do movimento dos trabalhadores que já eram inquilinos, enquanto, por outro lado, o mercado imobiliário reduziu a oferta de moradias, elevando a concorrência e oferta de casas para aqueles que

desejavam locar imóveis. Houve, neste período, uma enxurrada de despejos e pressões por parte dos proprietários dos imóveis para conseguir burlar a lei, por meio de bonificações extraoficiais ou por meio de assédio aos inquilinos (BONDUKI, 2011).

A baixa resolução da Lei do Inquilinato balizou o reconhecimento oficial de que a questão da habitação não seria equacionada através de investimentos privados, requerendo necessariamente a intervenção direta do poder público. Inicia-se um processo de incentivo à casa própria, por meio de discursos e programas de rádio, com o *slogan* “o sonho da casa própria”, o qual seria atingido mediante muito trabalho e sacrifícios da classe pobre, bem como da classe média.

Objetivando manter a boa repercussão dos discursos, aliado à crise habitacional, da desestruturação do mercado rentista e da incapacidade do Estado de financiar ou promover a produção em larga escala de moradias foi colocada em prática a Lei federal n.º 58 de 1937 que regulamentava o loteamento de terrenos periféricos. A partir da década de 1940, formou-se no Brasil uma estrutura de provisão de moradia nas grandes cidades, composta por três segmentos: a produção popular, fundada no loteamento periférico e na autoconstrução da moradia; a produção estatal direta; e indireta e a produção empresarial sob regime da incorporação imobiliária. Esta estrutura foi responsável, ao mesmo tempo, pela segregação das camadas populares nas extensas e precárias periferias e pela difusão da casa própria, não somente neste período, mas até a década de 1980 (BONDUKI, 2011).

Outra iniciativa governamental se deu por meio da utilização dos fundos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões⁵⁰, que possibilitou o financiamento da construção de unidades habitacionais especificamente voltadas às categorias profissionais. As unidades construídas foram entregues aos beneficiários, em grande parte sob contrato de locação, mas abaixo do preço de mercado.

O número de unidades construídas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) totalizou 140 mil em todo o Brasil, no período de 1937 a 1964 (BONDUKI, 2011). A resposta modesta desta iniciativa não produziu os efeitos esperados por parte dos críticos do governo.

A ambiguidade do conceito de política de habitação social do período levou o Estado a regulamentar as locações, financiar e produzir ele próprio moradias e, de outro lado, a se

⁵⁰Em 1923 do século XX, surgem os primeiros seguros sociais privados no Brasil com a criação das primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões os quais: IAPM (marítimos), IAPB (bancários), IAPC (comerciários), IAPI (industriários), IAPETEC (condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo) e IAPE (estivadores) e IPASE, ligadas aos trabalhadores das estradas de ferro. Durante os anos 1930, gradativamente as Caixas vão sendo substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões governamentais que assumem algumas funções no campo habitacional.

ausentar no processo de periferização das moradias autoconstruídas (BONDUKI, 2011). A redução ou anulação do custo da moradia possibilitou a diminuição no custo da força de trabalho, contudo não deixou de ampliar a taxa de acumulação do capital. Esse sistema de autoconstrução foi largamente discutido por vários autores, dentre os quais, Maricato (2001), Bonduki (2011), Kovarick (1994) e Rolnik e Nakano (2013), que apontaram a omissão do poder público no processo informal de construção de moradias, que rendia duas vantagens: primeiramente, propiciou aos mais pobres a possibilidade de acesso ao solo urbano, construir uma moradia e atingir certa estabilidade, tendo em vista que o aluguel absorvia cerca de 60% dos salários; e em segundo lugar, o Estado não precisou investir diretamente volumes de recursos expressivos no setor habitacional, somente em infraestrutura, mas de forma tangencial.

Esse quase milagre não se deu sem perda da qualidade de vida dos segmentos sociais envolvidos, especialmente quanto à precariedade nas construções, a falta de infraestrutura, a ilegalidade na posse do imóvel, bem como para todo o conjunto da cidade, que se conformou com altas taxas de segregação socioespacial.

Com a deposição de Vargas, a política populista adotada pelo governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) logo aprovou a Fundação da Casa Popular, sob a Lei n.º 9.218, de 10 de maio de 1946, que trouxe prestígio para seu governo. O relativo órgão, de âmbito nacional, estava voltado exclusivamente para a provisão de habitações às populações de menor poder aquisitivo. No mesmo ano, por meio do Decreto-lei n.º 9.777, de 6 de setembro de 1946, a Fundação da Casa Popular (FCP)⁵¹ passou a atuar em áreas complementares que fariam dela um verdadeiro órgão de política *lato sensu* (AZEVEDO; ANDRADE, 1981).

Conforme Cardoso e Aragão (2013), a FCP representou a principal ação na política de habitação nos governos de Vargas, Dutra, Kubitschek (1956-1960), Quadros e Goulart (1961-1964). No governo de Jânio Quadros e, após sua renúncia, de João Goulart (1961-1964), houve várias tentativas de instaurar o retorno ao nacionalismo desenvolvimentista, intensificando a política populista. Criou-se o Plano de Assistência Habitacional que deveria, em curto prazo, revigorar a FCP, e em médio prazo, o Instituto Brasileiro de Habitação (IBH) que foi o precursor do Banco Nacional da Habitação (BNH). Em 1964, a FCP é extinta pelo regime militar, por ser considerada um antro de corruptos incompetentes e populistas (SILVA, 1989).

A partir de 1º de abril de 1964, sob o comando do então General Castelo Branco (1964-1967), instaura-se o regime militar, com a justificativa de diminuir as “necessidades

⁵¹ Ver os objetivos da FCP em Azevedo e Andrade (1981, p. 21).

das massas” e com o propósito de legitimação do novo governo e do desenvolvimento econômico. Para tanto, é lançado o Plano de Ação Econômica do Governo Castelo Branco (PAEG), com destaque relevante ao problema habitacional, bem como é criado o BNH, o Plano Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, através da Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964. Além da habitação, outro objetivo da criação do BNH era contribuir para a “estabilidade social”, ou seja, criar “aliados da ordem”, atenuando a crise econômica. Para isso era importante gerar muitos e novos empregos, o que se deu por meio da construção civil (AZEVEDO; ANDRADE, 1981, p. 60).

O BNH – instituído como uma entidade autárquica, então vinculada ao Ministério da Fazenda, posteriormente ao Ministério do Interior e finalmente ao Ministério do Desenvolvimento Urbano – recebeu a incumbência específica de ser o órgão gestor do Sistema Financeiro de Habitação (SFH)⁵², com competência para orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação, destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menos renda, de acordo com Azevedo e Andrade (1981).

O BNH⁵³ destacava-se das demais soluções apresentadas anteriormente em três aspectos: 1. tratava-se de um banco; 2. os financiamentos concedidos previam um mecanismo de compensação inflacionária e correção monetária que reajustava automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas da inflação; e 3. constituía-se em um sistema que buscava articular o setor público, na função de financiador principal, e o setor privado, que executava a política de habitação. A soma de recursos financeiros, jurídicos, administrativos e publicitários postos à disposição do BNH marcaram o período militar, pois alimentou a esperança de muitos brasileiros quanto ao acesso à casa própria, dando visibilidade aos feitos governamentais do período (AZEVEDO; ANDRADE, 1981).

A designação do BNH como gestor financeiro dos depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e a implementação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) ampliaram significativamente o capital do Banco, fazendo com que este se tornasse um das principais instituições do país (BOTEGA, 2008; AZEVEDO; ANDRADE, 1981). Segundo Ferreira (2005), o modelo do SFH/BNH mais do que promoveu a política de habitação, pois também tinha como objetivo central a acumulação privada de setores da

⁵²O SFH era composto pelos seguintes órgãos: a) BNH; b) órgãos federais, estaduais e municipais, inclusive sociedades de economia mista com participação majoritária do poder público (tais como as Caixas Econômicas Estaduais e Federal e as chamadas COHABS); c) Sociedades de Crédito Imobiliário; d) fundações, cooperativas e outras formas associativas para a construção ou aquisição de casa própria, sem finalidade de lucro (tais como as Associações de Poupança e Empréstimo, Cooperativas Habitacionais e Institutos de Previdência Social).

⁵³ Quanto aos objetivos principais do BNH, ver em Azevedo e Andrade (1981, p. 51)

economia envolvidos com a produção habitacional, como as grandes empreiteiras, no bojo dos esforços para alavancar o chamado milagre econômico.

Nos governos militares de Costa e Silva (1967-1968) e de Garrastazu Médici (1969-1973) o Sistema Financeiro de Habitação visava minimizar os investimentos a fundo perdido, criando uma base sustentável para o financiamento e impedindo uma possível descapitalização. A gestão ficou centralizada no governo federal e eram raras as intervenções isoladas dos estados e municípios. O modelo era baseado no financiamento do produto e não no usuário final (FREITAS, 1996).

Em 1973, o BNH passou de autarquia à empresa pública e começou a operar como banco de segunda linha, isto é, exercia o controle e a fiscalização das operações, mas a operacionalização direta se dava por meio de uma complexa rede de agências de economia mista, as Companhias de Habitação (COHAB), estaduais ou municipais, que funcionavam sob a égide do BNH, atendendo famílias com renda mensal entre três e cinco salários mínimos (AZEVEDO; ANDRADE, 1991).

O atendimento à população, segundo Silva (1989), em termos de financiamento habitacional era feito por faixas de mercado, segundo os diferentes estratos de renda. Desse modo, a camada mais carente, denominada mercado popular, que recebia até cinco salários mínimos, deveria ser atendida pelas Companhias Estaduais ou Municipais de Habitação, na qualidade de agente promotor. Os estratos médios, ou o chamado mercado econômico, entre cinco a dez salários mínimos, constituíam-se na clientela preferencial das Cooperativas Habitacionais assessoradas em suas atividades de Agente Promotor pelos Institutos de Orientação às Cooperativas (INOCOOPS)⁵⁴.

Progressivamente, especialmente na década de 1970, o BNH afastou-se da aplicação de seus recursos na habitação popular e passou “a investir em habitações de alto e médio custo e ainda para obras de infraestrutura” (MARICATO, 1982, p. 80). A faixa salarial entre um a três salários mínimos, que, no início, foi a principal razão de ser do BNH, passou a ser cada vez menos representada nos novos conjuntos habitacionais, concentrando-se a ação nas faixas mais altas, entre três a cinco salários. Este processo foi o preço pago para sanear financeiramente o Banco, bem como as COHABs (AZEVEDO; ANDRADE, 1981).

Muitos dos programas habitacionais foram paralisados a partir de 1970 devido aos altos índices de inadimplência. Essa situação contribuiu para a elitização dos programas

⁵⁴ As faixas de renda mais alta, acima de dez salários mínimos formavam o mercado a ser atendido pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). O mercado popular e o mercado econômico eram também chamados de interesse social, e por isso, eram atendidos com recursos oriundos do FGTS, enquanto para o estrato mais alto eram canalizados os recursos do SBPE.

habitacionais. Paralelamente, o país iniciou um processo de desestabilização econômica, com o choque do petróleo, a elevação da inflação, a queda no índice de crescimento, o aumento da dívida externa e a intensificação do enfraquecimento do poder de compra do trabalhador (SANTOS, 2000).

No período do General Ernesto Geisel (1974-1979) o BNH passou a financiar a totalidade da produção de moradias promovidas pelas COHABs, além de antecipar o financiamento para as construtoras. As COHABs passaram a dar preferência para as famílias com renda entre três a cinco salários mínimos, devido à especulação imobiliária no período, que representava um investimento vantajoso, tanto para as Companhias que estavam precisando regular seus *deficit* quanto ao adquirente; no entanto houve exclusão, por meio do rigor na seleção dos candidatos, da população entre zero a três salários mínimos.

A partir do presidente João Figueiredo (1979-1985), o país ingressou em um processo inflacionário que o conduziu a uma recessão histórica. O governo passou a adotar uma política contra a crise recessiva a fim de diminuir o processo inflacionário que chegou a 110% em 1980, 211% em 1983 e níveis superiores a 200% em 1984. A pauperização do trabalhador brasileiro, o arrocho salarial e o aumento do índice de desemprego marcaram o período. Em 1984, dos 4,5 milhões de mutuários existentes, 1,1 milhões se encontravam em atraso; desses, 30% já estavam em insolvência (mais de três parcelas não pagas). Entre os inadimplentes havia ex-favelados e pessoas da classe média (SILVA, 1989).

Na chamada Nova República, sendo seu primeiro representante José Sarney (1985-1990), o BNH, carro-chefe da política habitacional desde 1964, enfrentava grave crise institucional, pois apresentava baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema e manifestações em nível nacional dos mutuários. Apesar de várias tentativas para reverter o quadro deficitário, o BNH foi extinto pelo Decreto n.º 2.291, de 21 de novembro de 1986, pois não resistiu às flutuações da economia, especialmente no início dos anos 1980, marcada por uma inflação galopante. A falência do BNH, conforme Botega (2008), também se deveu aos constantes casos de corrupção ao longo de sua história.

Com o fim do regime militar em 1985, esperava-se uma reestruturação na formulação de uma nova política habitacional no país. No entanto, o que ocorreu foi simplesmente a extinção do BNH, perdendo-se uma estrutura de caráter nacional que tinha acumulado expertise na área, com grupos de técnicos e financiamentos em todo o território

nacional. Em agosto de 1986, as atribuições do BNH foram transferidas à CAIXA⁵⁵, permanecendo a área de habitação vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), cuja competência abrangia a política habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente, enquanto a CAIXA estava vinculada ao Ministério da Fazenda (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

Com a crise do SFH e a extinção do BNH criou-se um hiato em relação à PHIS no país, com a desarticulação progressiva da instância federal, fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área, além da ausência de gestão do FGTS por parte de um Conselho Curador, como é previsto em lei (SILVA, 1989).

Na ausência do BNH, a política habitacional passou a ser tratada de forma dispersa em diversos órgãos da estrutura governamental, entre eles a CAIXA, a quem coube o papel de agente operador do FGTS. A incorporação das atividades do BNH a este novo órgão estatal fez com que a questão urbana e especialmente a habitacional passasse a depender de uma instituição que não tinha como foco principal a habitação de interesse social. “Mesmo sendo considerada como agência financeira de vocação social, a CAIXA possui paradigmas institucionais de um Banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro e o retorno do capital aplicado” (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996, p. 81).

Apesar do significativo número de construções realizadas pelo BNH, um dos fatores negativos estava atrelado ao destino do montante da produção de moradias, pois somente 33,5% das unidades beneficiaram o público de baixa renda, com o qual o BNH havia se comprometido desde a sua criação, e as classes média e alta ficaram com 66,5% do resultado da aplicação de seus recursos financeiros⁵⁶.

A política habitacional, sob o foco social subsidiado pelo BNH, não atingiu os objetivos quanto à redução do *deficit* habitacional junto à população de baixa renda, caracterizando-se por uma gestão centralizadora e autoritária, própria da estratégia dos governos militares, bem como pela realização de grandes conjuntos habitacionais uniformizados e padronizados em todo o território do nacional, desconsiderando as diferenças regionais, geográficas ou culturais. Além disso, os conjuntos eram concebidos de forma

⁵⁵Ver nos cadernos elaborados pelo Ministério das Cidades (2006) as mais de dez mudanças ocorridas na gestão da Política de Habitação de Interesse Social a partir de março de 1987 até ser transferida à CAIXA. A Caixa Econômica Federal – CEF passou a ser denominada de CAIXA, a partir das reformulações da PHIS, em 2003.

⁵⁶Das 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas ao longo da existência do BNH, apenas 1,5 milhões (33,5%) foram formalmente destinadas aos setores populares na faixa entre um a três salários mínimos. Os programas tradicionais de habitação popular oferecidos pelo Sistema Financeiro de Habitação absorviam apenas uma pequena parte da clientela alvo, fundamentalmente aquela de mais alto rendimento (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996).

desarticulada da política urbana, pois se localizavam na periferia das cidades, gerando verdadeiros bairros dormitórios. Concebida para atenuar as desigualdades sociais, a política de habitação implementada até então terminou por acentuá-las ainda mais, concorrendo para agravar a segregação espacial no país (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996).

Com a promulgação da Constituição de 1988, sob o princípio da descentralização, o atendimento da habitação de interesse social foi repassado para os estados e municípios, mas “não a contrapartida financeira e técnica, tendo em vista que a grande maioria dos municípios brasileiros não dispunha de estrutura para dar conta das diferentes políticas públicas” (ALFONSIN, 2003, p. 78). Por outro lado, na tentativa de retomar investimentos na área habitacional, quando o vice-presidente Itamar Franco (1992-1994) assumiu a presidência em razão do *impeachment* de Collor, dois programas foram lançados, o Habitar Brasil e o Morar Município, e ambos tinham por objetivo financiar moradias para a população de baixa renda, sob regime de ajuda mútua. Todavia, em razão de exigências legais excessivas, muitos municípios não conseguiram captar os recursos disponibilizados.

O Programa Habitar Brasil foi mantido pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que criou a Secretaria de Política Urbana (Sepurb) vinculada ao Ministério do Planejamento e lançou outros programas, quais sejam: Pró-moradia, Apoio à Produção, Carta de Crédito Individual e Associativo e Programa de Arrendamento Residencial (MATTOSO, 2010). Nesse período avançou o reconhecimento sobre a necessidade de regularização fundiária, da ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional, porém essa nova concepção não foi colocada em prática devido à orientação neoliberal do governo e às restrições impostas pelos bancos internacionais (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996).

Não obstante os esforços dos governos, no período entre 1995 e 2003, 78,84% dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a cinco salários mínimos, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda, até três salários mínimos, em que se encontra 83,2% do *deficit* quantitativo habitacional (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

No próximo item está descrita a atual conformação da política de habitação de interesse social, os objetivos e princípios, bem como o Programa Minha Casa Minha Vida, o qual representa o carro-chefe do governo federal desde 2005.

4.2 A CONFORMAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Integrante do Ministério das Cidades, criado em 2003 pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva, a Política Nacional de Habitação (PNH), lançada em 2004 e regulamentada

pela Lei n.º 11.124/2005, representa o principal instrumento de estratégias e de ações definidas pelo governo federal, em conjunto com entidades não governamentais e movimentos sociais que defendem esta política.

A PNH inscreve-se num formato institucional que apresenta aspectos favoráveis no sentido de dotar eficácia ao sistema destinado à organização dos programas de habitação de interesse social. Merece menção a abordagem integrada entre a política habitacional e a política de desenvolvimento urbano; a articulação entre os três níveis de governo como pressuposto para alcançar os resultados definidos nas diretrizes da política; a adoção de um modelo descentralizado na aplicação dos recursos; e a constituição de instrumentos como os conselhos, destinados a monitorar as ações dos entes federados, bem como observar os critérios de aplicação dos recursos, entre outros aspectos.

A implantação do novo modelo da Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação deve ocorrer de maneira gradativa, através de etapas sucessivas e complementares que preveem a adoção de medidas institucionais, legais e operativas, sob prazo relativamente longo para a organização plena de todos os seus componentes e instrumentos, viabilizando dessa forma, um sistema de âmbito nacional. Conforme o Ministério das Cidades (2004), a PNH é composta pelo seguinte conjunto de instrumentos:

- Sistema Nacional de Habitação (SNH) é o principal instrumento da PNH. Estabelece as bases do desenho institucional e prevê a integração entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados envolvidos com a questão habitacional, bem como define regras que asseguram a articulação financeira de recursos onerosos e não onerosos necessários à implantação da PNH;
- Desenvolvimento Institucional trata de viabilizar um plano de capacitação institucional para a implantação da política habitacional de forma descentralizada, o que requer a estruturação institucional dos estados, Distrito Federal e municípios, bem como a capacitação dos agentes públicos, sociais, técnicos e privados;
- Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) é instrumento estratégico para garantir um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas. Prevê o desenvolvimento de uma base de informações, o monitoramento e a avaliação permanentes dos programas e projetos da PNH, de forma articulada aos demais aspectos da política de desenvolvimento urbano; e

- Plano Nacional de Habitação de Interesse Social – PNHIS estabelece metas de médio e longo prazo, linhas de financiamento e os programas de provisão, urbanização e modernização da produção habitacional a serem executadas, a partir de prioridades regionais de intervenção e critérios para a distribuição regional de recursos, de acordo com o perfil do *deficit* habitacional no âmbito nacional. A partir do Plano Nacional, os estados e municípios de todo o território nacional deverão elaborar seus respectivos planos, obedecendo aos critérios estabelecidos pelo Ministério das Cidades.

Com base nos eixos estruturantes da PNH e visando promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social, foram definidos os seguintes objetivos:

- a) Universalizar o acesso à moradia digna em prazo a ser definido pelo PNH; b) Promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; c) Fortalecer o papel do Estado na gestão da política e na regulamentação dos agentes privados; d) Tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da PNH; e) Democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; f) Ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; g) Incentivar a geração de trabalho e renda dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade em mobilizar a mão de obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 31). [forma resumida]

Os princípios da Política Nacional de Habitação são os seguintes:

- a) **Direito à moradia**, enquanto um direito individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição brasileira de 1988; b) **Moradia digna** como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; c) **Função social da propriedade urbana** buscando implementar instrumentos de reforma que possibilitem melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir a terra urbanizada; d) **Questão habitacional como uma política de Estado**, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e na regulação do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole mais de um governo; e) **Gestão democrática com participação** dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; f) **Articulação das ações de habitação à política urbana** de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 33). [grifos do autor]

Quanto às diretrizes da PNH, as principais são as seguintes:

a) Garantia do princípio da função social da propriedade; b) Promoção do atendimento à população de baixa renda; c) Promoção e apoio às intervenções urbanas articuladas territorialmente; d) Estímulo aos processos participativos locais; e) Articulação coordenada e articulada dos entes federativos; f) Atuação integrada com as demais políticas ambientais e sociais; g) Definição de parâmetros técnicos e operacionais mínimos de intervenção urbana; h) Estímulo ao desenvolvimento de alternativas regionais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 36).

Em relação ao Sistema Nacional de Habitação (SNH), este surgiu como um projeto de iniciativa popular, aglutinando entidades organizadas da sociedade civil em busca de uma ação propositiva em torno da moradia, que tramitou no Congresso Nacional por treze anos, sendo aprovado pelo Senado Federal em 24 de maio de 2005. Apesar da aprovação, houve várias alterações na proposta original, entre as quais merecem destaque a retirada de recursos vinculados ao orçamento geral da União e uma redação restritiva ao acesso dos recursos pelas cooperativas e associações de habitação popular.

A Lei n.º 11.124/2005 dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor. A referida Lei representa um instrumento de organização dos agentes que atuam na área de habitação e como meio para reunir os esforços dos governos federal, estadual e municipal e do mercado privado, além de cooperativas e associações populares, para combater o *deficit* habitacional.

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

Os principais agentes públicos que compõem o SNHIS, conforme o Ministério das Cidades (2009) são:

- o Ministério das Cidades: por meio da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), é o órgão central responsável pela formulação da PNH, que deve ser articulada com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e com as políticas ambientais e de inclusão social. Cabe ao Ministério, subsidiado pelo Conselho das Cidades: definir diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação; elaborar o marco legal da PNH e do SNH; definir critérios e regras para aplicação dos recursos no SNH, incluindo a política de subsídios; elaborar orçamentos, planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos a serem aplicados em habitação; e oferecer subsídios técnicos para a

criação de fundos e respectivos conselhos estaduais e municipais. É responsável pela formulação do Plano Nacional de Habitação e pela coordenação das ações e da implementação do Sistema, que inclui os orçamentos destinados à moradia, estímulo à adesão ao Sistema por parte dos estados e municípios, bem como firmar a adesão e coordenar sua operacionalização;

- o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social⁵⁷ (CGFNHIS): é um órgão de caráter deliberativo composto de forma paritária e seus 24 integrantes devem ser membros do Conselho das Cidades. Seus membros representam a administração pública federal (12 representantes) e organizações da sociedade civil (12 representantes). Cabe a ele: a) estabelecer diretrizes de alocação dos recursos do FNHIS, o Plano Nacional de Habitação e as diretrizes do Conselho das Cidades; b) aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS; c) deliberar sobre as contas do FNHIS; d) dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS e aprovar seu regimento interno;
- o Conselho Nacional das Cidades⁵⁸: é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva integrante da estrutura do Ministério das Cidades, que tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e concretização da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em especial as políticas de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental e de mobilidade e transporte urbano, além de emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade. É uma instância de negociação em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre políticas públicas executadas pelo Ministério das Cidades;
- a CAIXA: é o agente operador do sistema e é responsável pela operação dos programas habitacionais promovidos com recursos do FGTS e do FNHIS, pois possui o papel de responsável pela coordenação do FGTS e, como operador,

⁵⁷O Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS), mesmo não integrando diretamente a composição definida pela Lei Federal n.º 11.124/2005 tem papel fundamental na implementação do sistema, na medida em que delibera sobre os recursos do FGTS e, portanto, da principal fonte estável de recursos voltada para habitação e de parte substancial dos programas da PNH (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 34).

⁵⁸O Conselho das Cidades (ConCidades) foi empossado em abril de 2004 com o objetivo de construir uma política de desenvolvimento urbano, fortalecendo a construção de políticas públicas comprometidas com o acesso a todos os cidadãos à cidade. Está vinculado ao Ministério das Cidades e é composto por 87 membros e 87 suplentes. Deste total, 50 membros são eleitos por segmentos da sociedade civil e os outros 37 são eleitos por gestores e administradores públicos. O Conselho Nacional tem representantes dos Conselhos Estaduais da Cidade.

perfaz também a função de analista da capacidade aquisitiva das etapas para liberação de recursos de outras fontes. Além da CAIXA, o Banco do Brasil foi designado desde 2012 para atender os programas do Ministério das Cidades, especialmente o PMCMV;

- os órgãos descentralizados: constituídos pelos estados, Distrito Federal e municípios, conselhos das três instâncias, com atribuições específicas de habitação no âmbito local;
- os agentes promotores: são representados por associações, sindicatos, cooperativas e outras entidades que desempenham atividades na área de habitação; e
- os agentes financiadores: são agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

Tal estrutura deverá funcionar de forma articulada e com funções complementares em cada um desses agentes de representação nacional, instituídos por legislação e competências específicas, que passam a responder à PNH e devem balizar os programas e suas ações pelos princípios e diretrizes por ela estabelecidos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

O Sistema Nacional de Habitação (SNH) está subdividido em dois segmentos, de forma complementar: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). O que os diferencia são as fontes de recursos e as formas de financiamento. O primeiro está voltado para a faixa de interesse social – os recursos não onerosos passam pelo FNHIS e pelo CNHIS – e o segundo compõe-se de recursos onerosos, e os interessados em contrair empréstimos poderão buscar junto ao Sistema Financeiro de Habitação subsídios para tal fim, conforme os critérios dos agentes operadores ou do mercado.

O SNHIS, por sua vez, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS. As fontes de recursos do FNHIS destinados aos programas habitacionais de interesse social estão descritos no artigo 8º da Lei n.º 11.124/2005⁵⁹.

⁵⁹) Recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), que trata a Lei n.º 6.168, de 16 de dezembro de 1974; II) Outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS; III) Dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação; IV) Recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação; V) Contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas,

Os recursos do FNHIS serão destinados aos programas habitacionais que estejam em compatibilidade com as diretrizes inscritas na PNH, tendo por propósito viabilizar o acesso à moradia através da formulação de diferentes soluções direcionadas ao conjunto dos segmentos de maior vulnerabilidade social. Tais recursos serão aplicados em ações que estejam vinculadas aos programas de habitação de interesse social, de forma que se articule a política de desenvolvimento urbano, a qual deverá estar expressa no Plano Diretor. O SNHIS tem por objetivos:

- a) Viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; b) Implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; c) Articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor de habitação (PLANHAB, 2009-forma reduzida).

O SNHIS tem por atribuição centralizar todos os programas e projetos que se destinam ao atendimento habitacional de interesse social. Na prática, o SNHIS atuará como órgão subordinado à Secretaria Nacional de Habitação, que se encarregará de selecionar os programas habitacionais de interesse social elaborados pelos entes federados que estejam de acordo com as diretrizes definidas pelo Ministério das Cidades.

Quanto ao FNHIS, é elemento essencial do SNHIS e centraliza todos os recursos orçamentários da União ou administrados por ela, disponíveis para a moradia de baixa renda. Alimentam o Fundo, além das dotações do Orçamento Geral da União (OGU) classificadas na função habitação, os recursos advindos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAZ), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), de recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação e outras receitas patrimoniais e operacionais, além de doações e contribuições variadas. A gestão do FNHIS é feita pelo Conselho Gestor, sendo a CAIXA o agente operador deste fundo.

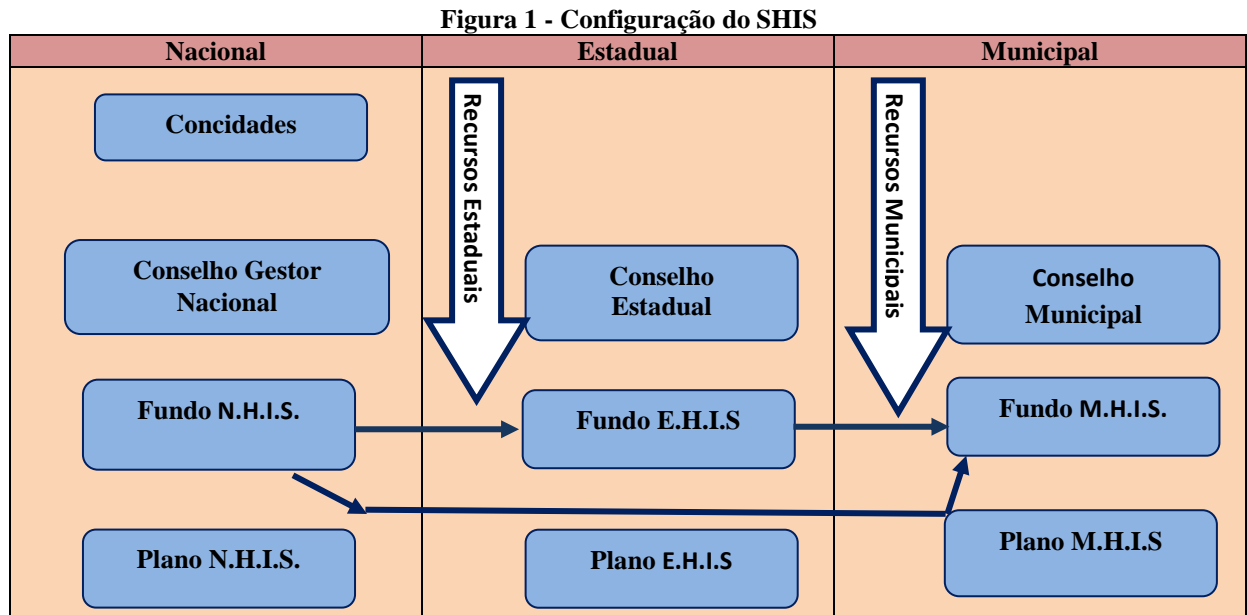
Em suma, o FNHIS funciona como eixo estruturador do SNHIS, que se constitui num dos instrumentos da Política Nacional de Habitação aprovada no âmbito do Conselho das Cidades. A aplicação dos recursos que compõem o FNHIS será destinada às ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social contemplados na Lei n.º 11.125/2005⁶⁰.

entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; VI) Receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; VII) Outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

⁶⁰ I) Aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais; II) Produção de lotes urbanizados para fins de moradia; III) Urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social; IV) Implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social; V) Aquisição de materiais para construção, ampliação e reformas de moradias; VI) Recuperação ou produção de imóveis em áreas

Os recursos do FNHIS são aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos entes locais que aderiram ao Sistema, assegurando o atendimento prioritário às famílias de menor renda por meio de uma política de subsídios. Em outras palavras, para terem acesso aos recursos do FNHIS destinados aos programas de habitação de interesse social, estados, Distrito Federal e municípios devem atender a diversos requisitos, conforme definições do Ministério das Cidades (2010), entre os quais: a) formalizar adesão ao SNHIS; b) constituir o Fundo Habitacional de Interesse Social, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar a Política de Habitação de Interesse Social; c) criar o Conselho Gestor do Fundo; d) elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social, identificando as prioridades de investimentos, com foco na população de menor renda, que compõe a quase totalidade do *deficit* habitacional do país e elaborar relatórios de gestão.

O SHIS, incluindo o nacional, estadual e o municipal, se constitui conforme fluxograma que segue:



Fonte: Rodrigues (2006, s/p), utilizado no curso à distância realizado pelo Ministério das Cidades (2010).

Esse conjunto de instrumentos jurídico-legais estabeleceu princípios e diretrizes no âmbito federal, aos quais os estados e municípios deverão aderir, com o objetivo de integrar a atuação dos três níveis governamentais, descentralizando, mas de forma articulada, ações planejadas com vistas a otimizar investimentos na habitação de interesse social. Os fundos

estaduais e municipais deverão ser criados por lei pelos entes federados, a partir de dotação de recursos orçamentários próprios, de forma a receber contribuições oriundas do FNHIS.

Os Conselhos Gestores dos Fundos dos níveis subnacionais deverão ser formados de forma paritária pelo poder público, incluindo segmentos sociais, entidades públicas e associações profissionais vinculadas à área habitacional, com representação democraticamente eleita, disponibilizando ¼ das vagas aos movimentos populares, tendo por função deliberar o destino dos recursos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Os requisitos básicos que caracterizam a habitação de interesse social deverão ser os seguintes: financiada pelo poder público, mas não necessariamente produzida pelos governos, podendo ser produzida por empresas, associações e outras formas instituídas de atendimento à moradia; destinada, sobretudo, à população de baixa renda, objeto de ações inclusivas, notadamente a faixa até três salários mínimos, especialmente àquela que se encontra em áreas de risco ou impróprias para moradia.

Importa esclarecer a terminologia⁶¹ “interesse social” na política de habitação, que segundo Abiko (1995) já era utilizada nos programas para faixas de menor renda no extinto BNH. O termo tem prevalecido nos estudos sobre gestão habitacional e vem sendo utilizado por várias instituições e agências, ao lado de outros equivalentes. Como diretriz de políticas públicas, a Constituição Federal de 1988 prevê o princípio da função social do uso do solo urbano. Sob este prisma, o conceito de interesse social é constitucionalmente incorporado às políticas habitacionais para os setores de baixa renda (BONDUKI, 2011). O mesmo autor observa ainda que a habitação de cunho social, dentre outras definições, pode ser conceituada como aquela necessariamente induzida ou coordenada pelo poder público.

Retomando a questão dos recursos do FNHIS, estes são aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos entes locais que aderiram ao Sistema, assegurando o atendimento prioritário às famílias de menor renda por meio de uma política de subsídios.

O Plano de Habitação de Interesse Social a ser elaborado (muitos dos quais já foram elaborados) pelos estados, Distrito Federal e municípios deverá ser construído de forma participativa, traçando um diagnóstico da questão habitacional e definindo diretrizes, metas e objetivos com o propósito de priorizar os programas de interesse social. Por fim, o Relatório

⁶¹Segundo Abiko (1995) as terminologias mais utilizadas são: habitação de baixo custo (*low-cost housing*), termo utilizado para designar habitação barata sem que isto signifique necessariamente habitação para população de baixa renda; habitação para população de baixa renda (*housing for low-income people*), termo mais adequado que o anterior, tendo a mesma conotação que habitação de interesse social; estes termos trazem, no entanto a necessidade de se definir a renda máxima das famílias e indivíduos situados nesta faixa de atendimento; e habitação popular, termo genérico envolvendo todas as soluções destinadas ao atendimento de necessidades habitacionais.

de Gestão constitui-se num instrumento cujo propósito é a prestação de contas, em que os entes federativos devem demonstrar a evolução das ações relacionadas à aplicação dos recursos do Fundo, além do cumprimento das metas estabelecidas que constem dos respectivos planos habitacionais.

Paralelos à PNHIS, em 2007, no segundo governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, foram lançados o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Portaria n.º 411, de 28 de agosto de 2008, o Manual de Instruções para a Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades. O PAC prevê os seguintes eixos: Transporte, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida e Água e Luz para Todos. Além desses, há também o eixo de Apoio à Elaboração de Planos de Habitação de Interesse Social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p. 4).

Ao lançar o PAC, o governo federal assumiu o compromisso de realizar a infraestrutura necessária para o país tornar-se mais competitivo, resgatar o papel do Estado como indutor do desenvolvimento, e incentivar a aplicação de recursos públicos e privados para geração de empregos e redução das desigualdades regionais e sociais no Brasil. O PAC contribuiu, segundo o discurso do governo, para a retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, no aumento da oferta de empregos e na geração de renda, bem como elevou o investimento público e privado em obras fundamentais. Teve importância fundamental para o Brasil durante a grave crise financeira mundial entre 2008 e 2009.

Com recursos do PAC, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi instituído pela Medida Provisória n.º 459/2009, convertida na Lei n.º 11.977/2009, que, por sua vez, foi alterada pela Medida Provisória n.º 514/2010, convertida na Lei n.º 12.424, de 16 de junho de 2011. O PMCMV tornou-se o carro-chefe da PHIS em nível nacional. Cabe destacar que o programa inclui procedimento de oferta pública de recursos a instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen) e a agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), de modo a operacionalizar a subvenção econômica do programa a beneficiários em municípios de grande porte, e após as alterações, de municípios de pequeno porte.

A referida Lei filia-se às disposições da Constituição Federal de 1988 e à Lei n.º 10.257/2001, que rege o Estatuto da Cidade e define conceitos, regras e procedimentos de âmbito federal para a promoção da regularização fundiária de assentamentos urbanos, sendo este o primeiro marco legal de alcance nacional a tratar especificamente desta matéria, introduzindo novos instrumentos para enfrentar o desafio de legalizar milhões de moradias urbanas no país.

Com o advento do PMCMV instituiu um novo momento no quadro institucional municipal, o qual está associado à produção pública de habitação de interesse social. Em linhas gerais, observa-se a existência de dois momentos importantes neste processo histórico. O primeiro abrange as ações orçamentárias de apoio ao poder público para a construção habitacional para famílias de baixa renda, como também apoio à provisão habitacional de interesse social. O segundo, associado a um novo arranjo, caracteriza-se pela divisão de responsabilidades entre poder público e instituições ou agentes financeiros, em que o acesso à moradia passa a dar-se, majoritariamente, por meio de aquisição com financiamento oneroso, ainda que em parte subsidiado (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013). Conforme o relatório de gestão do FNHIS referente a 2009, o PMCMV passou a concentrar e priorizar a aplicação de recursos para provisão habitacional, enquanto o FNHIS passou a concentrar investimentos em urbanização de assentamentos precários.

O PAC em 2011 entrou em sua segunda fase, dispondo como um dos pilares a desoneração de tributos para os setores de semicondutores, de equipamentos aplicados à televisão digital, de microcomputadores, de insumos e serviços usados em obras de infraestrutura e de perfis de aço. O programa contempla também medidas fiscais de longo prazo, entre as quais: controle das despesas com a folha de pagamento, modernização do processo de licitação, desoneração tributária e estímulo ao investimento. No PAC II, o governo federal assumiu o compromisso⁶² de realizar a infraestrutura necessária para o país se tornar mais competitivo, resgatar o papel do Estado como indutor do desenvolvimento, incentivar o investimento público e privado, gerar empregos e reduzir as desigualdades regionais e sociais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013). No intuito de dar conta de várias frentes, o PMCMV está voltado à formação de programas e subprogramas na esteira do direito à moradia, conciliado ao direito à cidade e ao ambiente e tem por escopo a criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de “novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos

⁶²Os principais problemas propostos pelo PMCMV para serem sanados são os seguintes: a) os problemas de infraestrutura e saneamento básico das residências existentes, ao combater o *deficit* de reposição de estoque, via concessão de subsídios às famílias; b) regularizar a questão fundiária das moradias em terrenos invadidos ou em áreas públicas, pela diminuição do valor de custas/emolumentos cartorários ou da existência de legalização de matrículas nos cartórios de registros de imóveis, com a preferência pelo registro do imóvel no nome da mulher; c) aumentar a oferta de unidades habitacionais, facilitando o acesso aos recursos do BNDES e dos fundos instituídos pelo PMCMV por parte das construtoras, visando diminuir o *deficit* por incremento de estoque; d) eliminar a “elitização” dos financiamentos imobiliários ao conceder subsídios às classes mais pobres, sobretudo àquelas com renda mensal de até três salários mínimos e que em geral não têm acesso aos recursos do FGTS; e e) resolver os aspectos técnicos da construção de novas moradias, ao determinar padrões de construção, impor limites para a construção de unidades habitacionais por empreendimento e exigir uma infraestrutura urbana mínima para aprovação dos projetos e liberações dos recursos (D’AMICO, 2011, p. 47).

e produção ou reformas de habitações rurais, para famílias com renda de até dez (10) salários mínimos e que residam em qualquer dos municípios brasileiros” (BRASIL, 2011, p. 1).

Segundo as definições da referida Lei, o PMCMV compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)⁶³. O PNHU é destinado às famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, tendo direito aos subsídios habitacionais aquelas com renda familiar de até seis salários mínimos, enquanto o PNHR tem como objetivo a concessão de subsídios aos agricultores rurais para a construção de moradia em área rural, por meio da aquisição de material de construção, conforme a faixa de renda familiar de até R\$ 10.000,00 anuais.

O PMCMV oferece distintos subsídios, de acordo com a faixa de renda, conforme está disposto no quadro que segue:

Quadro 1 - Subsídios por faixa de renda

Faixa de Renda	Subsídios
0 a 3 salários mínimos PMCMV I	Subsídio integral com recursos da União, com isenção do seguro, prestação de até 10% da renda (por dez anos), prestação mínima de R\$ 50,00 por mês e registro do imóvel no nome da mulher.
3 a 6 salários mínimos PMCMV II	Aumento do subsídio parcial em financiamentos com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor. O acesso se dá mediante a compra, sendo que o contratante não pode comprometer mais de 30% de sua renda com as prestações.
6 a 10 salários mínimos	Estímulo à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor.

Fonte: Brasil (2011, p. 1).

O PMCMV II objetiva construir dois milhões de moradias, com previsão de financiamento de R\$ 125,7 bilhões de reais até 2014. As unidades habitacionais previstas no Programa estão limitadas em 500 unidades para cada empreendimento, podendo ser casas ou apartamentos, com média de 40m². O custo médio das unidades habitacionais (casas) varia entre R\$ 37.000,00 a R\$ 46.000,00 e apartamentos entre R\$ 41.000,00 a R\$ 52.000,00. O valor por unidade habitacional, a partir do final de 2012, está sendo reavaliado, variando de acordo com a região, sendo que nas capitais e arredores sobe consideravelmente, em razão do custo do solo urbano (BRASIL, 2011, p. 1).

Os principais agentes que podem acessar os recursos do PMCMV são: os financeiros; as incorporadoras e construtoras; e as entidades organizadoras (EO) por meio do

⁶³I- O Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; II - O Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR; III- A autorização para a União transferir recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (com recursos do Orçamento Geral da União - OGU) e ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (destinado às entidades); IV- A autorização para a União conceder subvenção econômica tendo em vista a implantação do PMCMV em municípios com população de até cinquenta (50) mil habitantes e especialmente nas regiões metropolitanas; V- A autorização para a União conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

cooperativismo ou por ajuda mútua. É importante destacar que os Bancos privados também podem atuar no PMCMV como agentes financeiros ainda que a CAIXA se mantenha como agente operador do FGTS, que lastreia parte dos recursos do PMCMV. Os outros bancos operam na faixa de três a dez salários mínimos (BRASIL, 2011, p. 1).

A demanda é cadastrada pelos governos estaduais e municipais, a qual deverá ser incluída no Cadastro Único (CadÚnico)⁶⁴ e, após, avaliada pela CAIXA ou pelo agente financeiro que está operacionalizando os recursos. Também é de responsabilidade dos governos estaduais e municipais a contrapartida financeira, doação de terrenos, promoção de infraestrutura, incentivos fiscais e agilidade na aprovação de projetos, emissão de alvarás, autorizações e licenças (BRASIL, 2011, p. 1). O repasse de recursos a fundo perdido está atrelado às faixas de renda entre zero a três salários mínimos, representando um avanço significativo frente à problemática habitacional.

A análise sobre o PMCMV prossegue no próximo item de forma conjunta com dados publicados nos Planos de Habitação de Interesse Social relativos à região Sul e Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PLANHAB).

4.3 OS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)⁶⁵, assim denominados pelo Ministério das Cidades, representam uma ferramenta na gestão da Política de Habitação de Interesse Social (PHIS) em todo o território nacional e sua implantação tornou-se obrigatória⁶⁶, a partir de 2010, para os municípios com mais de 50 mil habitantes ou localizados nas regiões metropolitanas.

Os PLHIS estão formatados obedecendo a dois aspectos fundamentais: o Diagnóstico do Setor Habitacional; e as Estratégias de Ação. O Diagnóstico Habitacional reúne

⁶⁴O CadÚnico, ou Cadastro Único, é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). É um cadastro socioeconômico de famílias de baixa renda que objetiva subsidiar os programas sociais desenvolvidos pelas três esferas de governo. A inclusão, exclusão e atualização do cadastro é feita de forma descentralizada, pelos municípios. Entretanto, a gestão dos programas, incluindo o Bolsa Família, não é feita através deste Cadastro. Em alguns programas, o Ministério das Cidades estabeleceu como regra que todos os beneficiários, devem ser inscritos na fase inicial da contratação dos recursos a fim de estabelecer um sistema mínimo de controle.

⁶⁵Plano: é o documento mais abrangente e geral, que contém estudos, análises situacionais ou diagnósticos necessários à identificação dos pontos a serem atacados, dos programas e projetos necessários, dos objetivos, estratégias e metas de um governo, de um Ministério, de uma Secretaria ou de uma Unidade. Programa: é o documento que indica um conjunto de projetos cujos resultados permitem alcançar o objetivo maior de uma política pública. Projeto: é a menor unidade do processo de planejamento. Trata-se de um instrumento técnico-administrativo de execução de empreendimentos específicos, direcionados para as mais variadas atividades interventivas e de pesquisa no espaço público ou privado (TEIXEIRA; BRAZ, 2009, p. 556)

⁶⁶Este prazo foi prorrogado até o final de 2012. No entanto, foi prorrogado novamente, pois muitos Estados e municípios ainda não conseguiram concluir seus respectivos Planos, incluindo o Rio Grande do Sul.

informações a respeito do *deficit* habitacional (quantitativo e qualitativo). No que se refere às Estratégias de Ação, estas apontam as diretrizes e os objetivos da política, as linhas programáticas e ações, as leis e normativas, as fontes de recursos existentes, os parceiros da política, os critérios de atendimento da população pretendente e, por fim, alguns elementos de monitoramento e avaliação. No Apêndice D encontra-se o roteiro dos aspectos analisados nos PLHIS.

Quanto aos dados quantitativos foi dispensado tratamento estatístico por meio de quadros e gráficos, e em relação aos dados qualitativos, estes foram organizados sob o viés do método analítico de Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977) para, em seguida, relacioná-los com subsídio teórico pertinente ao tema. A ênfase concentra-se nos dados mais significativos, os quais implicarão em novas soluções de atendimento, especialmente no que se refere ao *deficit* habitacional e aos aglomerados subnormais⁶⁷.

Quanto à análise dos PHIS proposta no projeto de pesquisa, os resultados obtidos totalizam sete, incluindo o Diagnóstico Habitacional do Estado do Rio Grande do Sul. As instituições, as fases dos PLHIS e o tipo de organização jurídica das instituições pesquisadas encontram-se no quadro que segue:

Quadro 2 - Instituições pesquisadas e fases dos PLHIS

Locais	Instituição	Tipo de Organização	Fase do Plano
Brasil/Brasília	SNH	pública	Concluído em 2009
Paraná	COHAPAR	economia mista	Concluído em 2012
Curitiba	COHAB-CT-	economia mista	Concluído em 2007 ⁶⁸
Santa Catarina	COHAB-SC	economia mista	Concluído em 2012
Florianópolis	SEMHSA	pública	Concluído em 2012
Rio Grande do Sul	SEHABS	pública	Diagnóstico (finalização em 2013)
Porto Alegre	DEMHAB	pública	Concluído em 2010

Fonte: PlanHaB (2009); PLHIS (diversos anos).

De forma geral, as Companhias de Habitação (COHABs) foram criadas a partir do BNH e, com a falência deste, passaram de agentes promotores a simples órgãos assessores. A diminuição do poder por parte das COHABs fez com a clientela de maior nível de renda

⁶⁷ Aglomerados subnormais é o termo utilizado pelo IBGE para definir áreas irregulares, das quais, favelas, vilas ou outros núcleos não formais. A metodologia utilizada por este órgão é contar os domicílios, sendo que são computados somente aqueles que apresentarem acima de 51 unidades; os núcleos menores do que 50 domicílios não entram nas estatísticas, o que diferencia do levantamento local de cada Estado ou município, pois estes incluem os núcleos com menos de 50 domicílios.

⁶⁸ A COHAB/CT, juntamente com o IPPUC de Curitiba já havia elaborado um Plano antes mesmo das definições do Ministério das Cidades, e por isso, não seguir as prerrogativas indicadas. No entanto, alguns aspectos serão atualizados a partir do final de 2012.

(entre três a cinco salários mínimos) fosse atendida, reduzindo os programas alternativos para a população de renda até três salários mínimos (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996)⁶⁹.

As propostas apresentadas no PlanHab⁷⁰ e nos PLHIS estaduais e municipais foram projetadas num horizonte temporal de quinze anos, ou seja, até 2023, com base em estatísticas de superação total do *deficit* existente, com exceção de Florianópolis cuja projeção é até 2025. Tal meta somente será atingida se a produção de novas unidades habitacionais, regularização de áreas ocupadas ou a aplicação de outros programas e ações cumpram com os propósitos estabelecidos anualmente; caso contrário, o prazo se estenderá.

No que se refere aos dados que fundamentaram a elaboração dos Planos⁷¹, deve-se esclarecer que o PlanHab (2009), o PLHIS de Curitiba e o de Porto Alegre, concluídos antes de 2010, se balizaram em dados do IBGE (2000) e da Fundação João Pinheiro (2005). Os demais, incluindo o Diagnóstico Estadual do Rio Grande do Sul, fizeram uso do IBGE de 2010. Portanto, os planos analisados foram elaborados em períodos e fontes diferentes, o que comprometeu, em parte, a elaboração da análise comparativa, especialmente no que se refere ao déficit quantitativo e qualitativo. Na tentativa de estabelecer um parâmetro analítico global, em alguns casos foram utilizados os dados do Censo do IBGE de 2010, ou do PlanHab, que traduz a realidade habitacional em nível nacional.

Quanto ao tipo de organização, a maioria dos agentes que atuam na política de habitação no Brasil é denominada de COHAB, isto é, sociedades de economia mista, mas de caráter público. Embora organizadas sob a forma de Sociedade Anônima (S/A) por ações abertas – e, portanto, abertas à participação privada –, são controladas integralmente pelo setor público, sendo este seu acionista majoritário. Historicamente as COHABs foram criadas a partir do BNH (1964), sendo responsáveis por atender a população de menor renda.

A Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), fundada em 1965, é uma empresa de economia mista de caráter público e atua nos programas habitacionais do Estado do Paraná. Ela tem como metas equacionar e resolver o *deficit* habitacional do Estado, especialmente de baixa renda, através da busca de receitas para cobrir o custo operacional e o

⁶⁹Ver em Ribeiro e Azevedo (1996) os financiamentos de casas populares geridos pelas COHABs.

⁷⁰A elaboração dos PLHIS, tanto o nacional, quanto os estaduais e municipais, contou com uma proposta metodológica que norteou os procedimentos, definiu conteúdos e estabeleceu prerrogativas quanto à participação da sociedade civil, sendo que este requisito tornou-se obrigatório nas três esferas de governo. Na maioria dos entes públicos, a elaboração dos PLHIS contou com a participação de servidores, universidades, associações e entidades ligadas à política de habitação, como também da sociedade civil. Nesse processo foi necessária a contratação de assessoria técnica especializada, a qual se procedeu por meio de Carta Convite pelos entes públicos. A exceção foi o Plano de Curitiba que foi elaborado antes da exigência do Ministério das Cidades.

⁷¹A meta estipulada pelo Ministério das Cidades para a conclusão dos PLHIS era até o final de 2010; porém foi prorrogada até 2012, sujeita a novas prorrogações.

lucro, para reinvestir no setor e manter o atendimento às moradias já entregues. A partir de 1972, foram organizados treze escritórios regionais⁷² para a gestão da política de habitação. Nos demais PLHIS não constam informações quanto à existência de escritórios de gestão da política.

A COHAB de Curitiba, criada em maio de 1965, tem por acionista majoritário a Prefeitura de Curitiba. A Companhia é responsável pela execução da política habitacional do município de Curitiba, bem como da região metropolitana. Até o final dos anos 1980, funcionava exclusivamente como agente financeiro e promotor do SFH e, posteriormente, assumiu novas funções, como a gestão do FMH, criado em 1990 e transformado em 2007 em FMHIS. As ações da COHAB contam com o apoio de outros órgãos da estrutura do município, como: o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), dentre outros.

A COHAB do Estado de Santa Catarina foi criada pela Lei Estadual n.º 3.698, de 12 de julho de 1965, e do Decreto n.º 4.032, de 15 de abril de 1966. Na estrutura de governo a COHAB/SC está vinculada à Secretaria Estadual de Assistência Social, Trabalho e Habitação. Ligados à administração pública do Estado de Santa Catarina há sete escritórios regionais entre os quais: Grande Florianópolis, Meio Oeste, Norte, Oeste, Planalto Serrano, Sul e Vale do Itajaí.

A COHAB/RS, criada em 1965, foi extinta oficialmente em 2009. Atualmente atua nas dependências da Secretaria de Habitação e Saneamento (SEHABS), com o passivo dos contratos dos mutuários. Não existe a atuação do Serviço Social na Companhia e, segundo as propostas da SEHABS, existe um plano para reativá-la nos próximos anos, a fim de que o Estado tenha maior gerência no que tange à captação de recursos e contratação de técnicos. A Companhia está lotada e coordenada pela SEHABS, a qual foi criada em 2000 e coordena a política de habitação, saneamento e planejamento urbano do Estado do Rio Grande do Sul.

As instituições SNH, SEMHSA, SEHABS e DEMHAB são estruturas jurídicas públicas, porém o DEMHAB, criado em 1940, é pessoa jurídica autárquica, isto é, entidade pública autônoma, com capacidade de captar recursos e gerenciar a política de habitação em Porto Alegre. Cabe enfatizar ainda que a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis, SC, foi desmembrada da Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social em 2008 e é ligada ao governo municipal de Florianópolis, sendo

⁷²Escritórios nas seguintes cidades: Londrina; Maringá, Cascavel; Ponta Grossa e Curitiba. Somam treze (13) escritórios regionais: Apucarana; Cascavel; Campo Mourão; Cornélio Procópio; Curitiba; Francisco Beltrão; Guarapuava; Maringá; Ponta Grossa; Paranavaí; Umuarama; União da Vitória.

responsável também pela política de saneamento ambiental. No caso da Secretaria de Habitação e Saneamento do Rio Grande do Sul, ela também atua com a política de saneamento, sendo que esta integração se deu no ano de 2006.

Com base nas especificidades do território e nas normativas e legislação pertinente à questão da urbanidade, os PLHIS devem incluir componentes estruturantes, com ações e procedimentos específicos, dentre os quais: Provisão de Infraestrutura Urbana e Habitacional; Regularização Fundiária Adequada; Regularização e Gestão Ambiental; e Participação e Trabalho Social (PLANHAB, 2009, p. 21). Os PLHIS são conceituados da seguinte forma:

Um conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação de intervenção que expressam o entendimento dos governos locais e dos agentes sociais e institucionais quanto à orientação do planejamento local do setor habitacional, especialmente à habitação de interesse social, tendo por base o entendimento dos principais problemas habitacionais identificados na localidade (PLANHAB, 2009, p. 59).

A formulação do PLHIS não deve ser entendida como uma tarefa isolada que se encerra com a apresentação de um determinado documento, mas como o ponto inicial de um processo de planejamento habitacional, tanto no que se refere ao Brasil quanto aos estados, municípios e Distrito Federal.

Os PLHIS pesquisados apontam, genericamente, os seguintes pressupostos, com exceção do Estado do Rio Grande do Sul que não concluiu seu Plano Habitacional: Função social da cidade e da propriedade; moradia digna e adequada às demandas específicas; sustentabilidade; defesa da dignidade da pessoa humana; gestão democrática e participativa da política habitacional; compatibilidade e integração com demais esferas de governo; provisão habitacional.

Salvo diferenciações em termos de linguagem, os planos da região Sul seguem a mesma lógica do PlanHab quanto ao direcionamento a ser perseguido, especialmente no que diz respeito à função social da cidade e da propriedade, moradia digna e gestão democrática e participativa da política habitacional. O objetivo principal dos PLHIS defendido pelos Estados e suas capitais assemelha-se ao PlanHab:

Planejar as ações públicas e privadas, no médio e longo prazo, com o propósito de formular uma estratégia do governo federal para enfrentar as necessidades habitacionais do país, considerando o perfil do *deficit* habitacional, a demanda futura por moradia e a diversidade do território nacional (PLANHAB, 2009, p. 45).

Por meio dos planos, o poder público, nas diferentes instâncias, formaliza um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir

o principal objetivo da Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS) que é universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro. As prioridades a serem perseguidas estão descritas conforme segue:

1. Prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal;
2. Utilização prioritária de incentivos ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;
3. Utilização prioritária de terrenos de propriedade do poder público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;
4. Sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;
5. Incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia, previstos no Estatuto da Cidade e outros;
6. Incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;
7. Adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas;
8. Observação de mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado com o de menor renda;
9. Desenvolvimento institucional para que a atuação local tenha cada vez mais institucionalidade, com a criação de órgão próprio ou com a internalização de algum órgão já estruturado e relacionado com a problemática da habitação e que possa contar com os meios administrativos, técnicos e financeiros necessários (PLANHAB, 2009, p. 76).

A oitava prioridade prevê quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres. Sabe-se que ,na maioria das famílias pobres, as mulheres são chefes dos domicílios, sendo este fenômeno denominado pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL, 2004) de “feminização da pobreza”. Além desse grupo, a referida prioridade também é respaldada pelo processo de envelhecimento da população brasileira. No Brasil, 30% dos idosos são responsáveis por mais de 90% do rendimento familiar em razão de aposentadorias e outros benefícios, especialmente nas classes C e D. Com a promulgação do Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741/2003), as faixas etárias mais idosas da população passam a ter um papel social mais preponderante, o qual se estende à habitação, segundo o Instituto Nacional de Pesquisa Aplicada (IPEA, 2010).

No entanto, existe uma contradição entre a política de financiamento habitacional na faixa de renda entre três a seis salários mínimos do PMCMV II, com o aumento da expectativa de vida, uma vez que na faixa de renda entre zero a três salários mínimos não há limite de idade para a contratação. Nos financiamentos junto à CAIXA ou ao Banco do Brasil o limite para contratação é de 60 anos de idade, com entrada de 20% sobre o valor total do imóvel. Em outras palavras, a idade mais a entrada e os anos de financiamento não podem ultrapassar 80 anos. Além disso, o contratante não pode comprometer mais de 30% de sua renda com as prestações. Assim, muitos idosos que possuem certa renda e desejam adquirir algum imóvel, mas comprometem mais de 30% da renda com as prestações, ou não têm uma

entrada compatível, automaticamente se voltarão para o grupo de zero a três salários mínimos, inchando ainda mais a fila de demandantes nesta faixa de renda.

Os deficientes também devem ser priorizados nos planos habitacionais, em vista de que representam 24,5 milhões de pessoas portadoras de algum tipo de deficiência, incluindo física e mental, o que representa 14,5% da população (IBGE, 2010). Esses números se alteram a cada ano, em razão do grande número de acidentes de trânsito, uma vez que, segundo o *Jornal da Rede Record*⁷³, cerca de 40 mil pessoas morrem anualmente nas estradas brasileiras e outras 60 mil sofrem lesões, por vezes irreversíveis, na mobilidade ou outros problemas.

O PMCMV, dentre outros programas governamentais, prevê quotas específicas para idosos, cadeirantes e mulheres chefes de família, mas essa medida isolada não basta, pois as cidades também deverão repensar a própria lógica urbana, não priorizando somente a construção de arranha-céus, que muitas vezes, não são adaptados para as pessoas com deficiência e mesmo para os idosos, mas sim, os espaços coletivos, de convívio societal.

São múltiplas as variáveis que impactam o planejamento da política habitacional, mas duas são discutidas nesta análise, quais sejam: o crescimento populacional e o percentual de pobreza no país. Quanto à primeira, varia de acordo com a taxa de fecundidade, da mortalidade infantil e da expectativa de vida. No caso do contingente populacional mais pobre, este concentra 83% do *deficit* habitacional no país, bem como é a faixa populacional que mais cresce (IBGE, 2010).

O primeiro quesito a ser analisado é o crescimento geométrico da população brasileira. Desde o primeiro recenseamento realizado em 1872, percebe-se que o maior percentual de crescimento populacional ocorreu em 1950 com taxa anual de 2,99%, e menor foi identificado em 2010 com média anual de 1,17%. A população brasileira cresceu 20 vezes em 138 anos (IBGE, 2010).

Conforme o mesmo Instituto (2010), o Brasil conta com 190.732.694 milhões de habitantes, sendo que 15,65% do total vivem no campo (29.852.986 pessoas), contra 84,35% da população na zona urbana (160.879.708 pessoas). As maiores taxas anuais de crescimento foram observadas nas regiões Norte (2,09%) e Centro-Oeste (1,91%). O montante populacional brasileiro está distribuído de forma irregular em 5.564 municípios.

Nos últimos dez anos, a população aumentou em 12,3%, somando 20.933.524 pessoas. O patamar de crescimento populacional a partir de 2020 irá diminuir, passando para menos de 0,5% ao ano. O quadro a seguir mostra a evolução da população residente no país:

⁷³Conforme notícia divulgada pelo *Jornal da Record* no dia 20 de março de 2013.

Quadro 3 - Evolução da população residente no país

Data do Recenseamento	População (em milhões)	Média de crescimento geométrico anual (%)
1872	9.930.478	2,01
1890	14.333.915	1,98
1900	17.438.438	2,91
1920	30.635.605	1,49
1940	41.165.289	2,39
1950	51.941.767	2,99
1960	70.070.457	2,89
1970	93.139.037	2,48
1980	119.002.706	1,93
1991	146.825.475	1,38
2000	169.799.170	1,63
2010	190.732.694	1,17

Fonte: IBGE (2010).

Comparativamente ao crescimento populacional dos continentes, o Brasil vem apresentando taxas próximas da Europa, com 1,34%, abaixo da média da América Latina, com 2,5%. Os demais continentes apresentam taxas de 1,9% na América do Norte, 2,39% na Oceania, 2,54% na Ásia e 4,97% na África, sendo este o continente que mais cresce no mundo. Em 2000, segundo o IBGE, o *ranking* dos estados mais populosos eram os seguintes: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pará, Bahia, Paraná, Ceará e Rio Grande do Sul. Em 2010, o *ranking* passou a ser formado pelos seguintes estados: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pará, Ceará, Goiás, Bahia e Maranhão (IBGE, 2010).

O quadro a seguir mostra a evolução do crescimento populacional na região Sul.

Quadro 4 - Crescimento na Região Sul entre 2000 a 2010

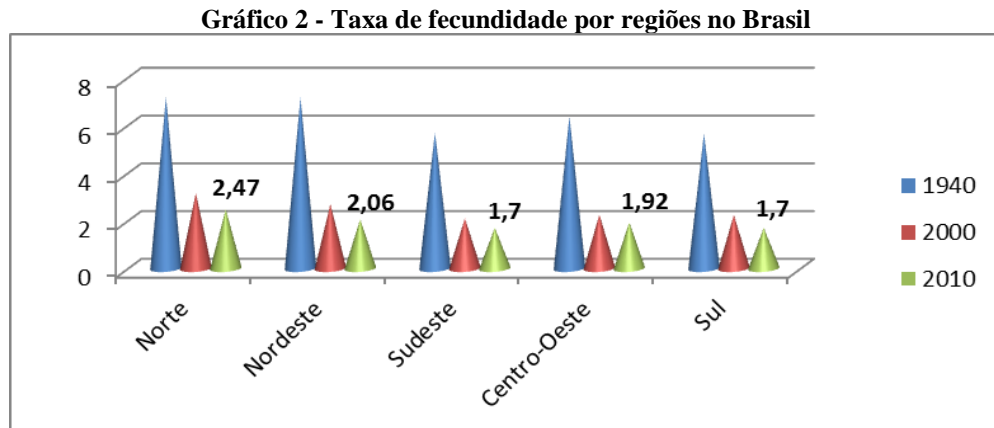
Estados	Censo 2000	Censo 2010	Percentual de crescimento	Número de municípios
Paraná	9.558.454	10.444.526	9,27 %	399
Santa Catarina	5.349.580	6.248.438	16,80 %	293
RS	10.181.749	10.693.929	5,03 %	496

Fonte: IBGE (2010).

O Estado do Rio Grande do Sul passou a ocupar a 15ª posição, e a região Sul desde 1970 vem apresentando crescimento anual de 1,4%, a menor taxa do país, correspondendo a 0,87%, em média. A influência pelas baixas taxas observadas vem dos Estados do Rio Grande do Sul e Paraná, com 0,49% e 0,89%, respectivamente. No caso do Estado de Santa Catarina, este aumentou cerca de 6% a mais do que os demais estados da região Sul, principalmente em função do processo migratório (IBGE, 2010).

O decréscimo nos indicadores de crescimento da população brasileira está atrelado à baixa taxa de fecundidade no Brasil, que vem caindo a cada década. O gráfico que segue

apresenta os indicadores de fecundidade por regiões no Brasil, sendo que os menores se encontram nas regiões Sudeste e Sul.



Fonte: IBGE (2010).

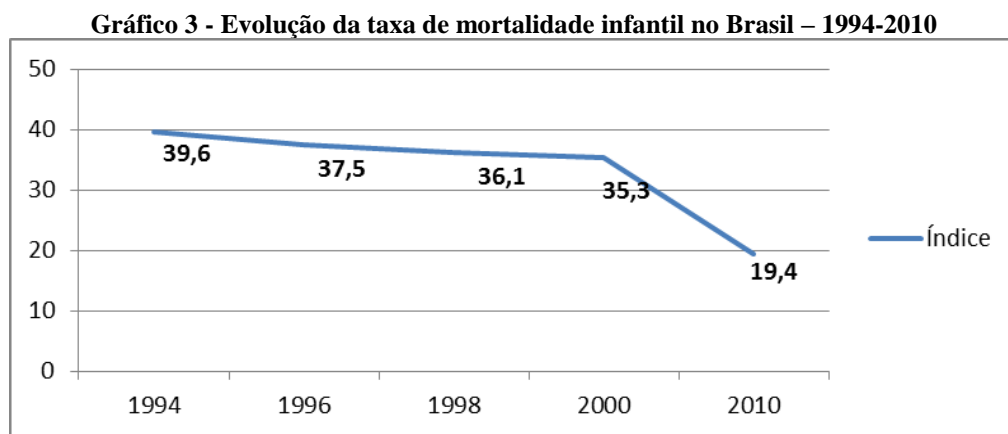
O índice de fecundidade da mulher em idade reprodutiva até os anos 1980 era de 3,4 (filhos) por mulher, passando para 2,6 (filhos) em 1990, representando 20% de redução em apenas dez anos. Em 2000 girava em torno de 2,13 (filhos) por mulher e em 2010 passou para 1,82 filhos, em média. As maiores taxas encontram-se na região Norte com 2,47 (filhos) por mulher, sendo que nas regiões Sudeste e Sul o índice é de apenas 1,7 (filhos) por mulher. A média brasileira está abaixo de países como o México, em que a taxa é de 2,27 (filhos) por mulher, o Haiti com 2,98, e a Uganda, na África, que chega a 6,14 (filhos) por mulher. Embora a média de fecundidade tenha diminuído no Brasil, a taxa entre as mulheres mais pobres e com baixa instrução continua alta, girando em torno de três (filhos) por mulher, diferentemente daquelas que possuem ensino superior completo e com melhor poder aquisitivo que chega apenas a 1,14 (filhos) por mulher (IBGE, 2010).

Outra tendência das mulheres pobres e com baixa instrução é ter filhos mais cedo, entre 18 a 24 anos, enquanto para aquelas com mais instrução, especialmente com nível superior e com melhor renda, a média gira em torno de 30 a 34 anos. Exemplificando: as mulheres com rendimento domiciliar *per capita* de até um quarto do salário mínimo apresentam fecundidade alta para os padrões recentes brasileiros, chegando a 3,9 filhos; e as mulheres com rendimento *per capita* acima de um salário mínimo têm média de 1,5 filhos. O IBGE (2010) aponta que, quanto melhor a renda, menor é a fecundidade. A mesma relação se dá em torno da escolaridade.

É relevante observar que o IBGE (2010) sinaliza que a taxa de chefia, isto é, a faixa etária que corresponde à capacidade jurídica e econômica para comprar, assumir um financiamento ou pagar um aluguel gira em torno de 24,4 anos, pois é a média da idade que os

jovens contraem núpcias e iniciam a vida profissional. Outras faixas etárias demandantes de novas habitações concentram-se entre 35-39 anos e 45-60 anos, por estarem atreladas a recasamentos, separações ou novas uniões. No caso das famílias mais pobres, os jovens casam-se em torno dos 20 anos, representando a população que mais cresce no país, segundo o último Censo.

Paralelamente à redução do número de filhos por mulher, tem ocorrido a diminuição nas taxas de mortalidade de crianças menores de um ano no país, a qual passou de 35,3 óbitos por mil nascidos em 2000 para 19,4 óbitos por mil nascidos em 2010. A média na região Sul é ainda menor, girando em torno de 15 mortes por mil nascidos. O melhor índice pertence ao do Estado do Rio Grande do Sul com 12,7 por mil nascidos e o pior encontra-se no Estado do Paraná com 13,8 por mil nascidos (IBGE, 2010). O gráfico que segue mostra a queda drástica da mortalidade infantil no Brasil.



Fonte: IBGE (2010).

A maior queda da mortalidade⁷⁴ entre o período de 2000 a 2010 ocorreu na região Nordeste, passando de 44,7 por mil nascidos para 19,4 (p/m) óbitos respectivamente, mas continua sendo a região com maior índice de mortalidade infantil do país. O Brasil alcançou, já em 2010, o quarto Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁷⁵ que tem como meta reduzir em 2/3 até 2015 a mortalidade de crianças menores de um ano, tendo 1990 como ano-base para o início da série temporal.

⁷⁴Fonte: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/ijp/mortalidade_infantil. Acesso em: 4 mar. 2013.

⁷⁵A Declaração do Milênio, da qual o Brasil é signatário, é um compromisso firmado entre 189 países-membros da ONU. Estes se comprometeram no ano de 2000 a alcançar até 2015 um conjunto de seis metas: a) reduzir pela metade o número de pessoas que sofrem com a fome e vivem com menos de um dólar por dia; b) promover a educação primária universal e de qualidade; c) promover a igualdade de gênero; d) reduzir a mortalidade infantil; e) assegurar a sustentabilidade ambiental; ef) promover a parceria em nível global visando o desenvolvimento (ONU, 2007, s/p). Fonte: <http://www.pnud.org.br/milenio>. Acesso em: 14 set. 2007.

A meta era chegar a 19,9 óbitos por mil nascidos até 2015. Os principais fatores responsáveis pela queda das taxas de mortalidade infantil são: políticas de medicina preventiva e curativa, programas de saúde materna e infantil, valorização do salário mínimo, programas de transferência de renda, aumento da escolaridade materna, diminuição do número de filhos por mulher, melhora no saneamento básico das cidades e programas de distribuição de renda, os quais melhoraram a segurança alimentar de mães e filhos até cinco anos de idade.

O Censo 2010 evidenciou que o tipo de esgotamento sanitário é fundamental para definir os níveis de mortalidade infantil, incluindo crianças até cinco anos de idade. Observou-se que, em domicílios com rede geral de esgoto, a taxa de mortalidade de crianças até um ano de idade chegou a 14,6 por mil nascidos e 16,8 óbitos entre as crianças até cinco anos de idade. Índices inferiores observados nos domicílios com valas como tipo de esgotamento sanitário apresentaram 21,0 óbitos por mil até um ano de idade e 24,8 óbitos por mil para as crianças até cinco anos de idade. Logo, as condições de salubridade⁷⁶ nas moradias e nas cidades interferem diretamente na mortalidade e no desenvolvimento infantil.

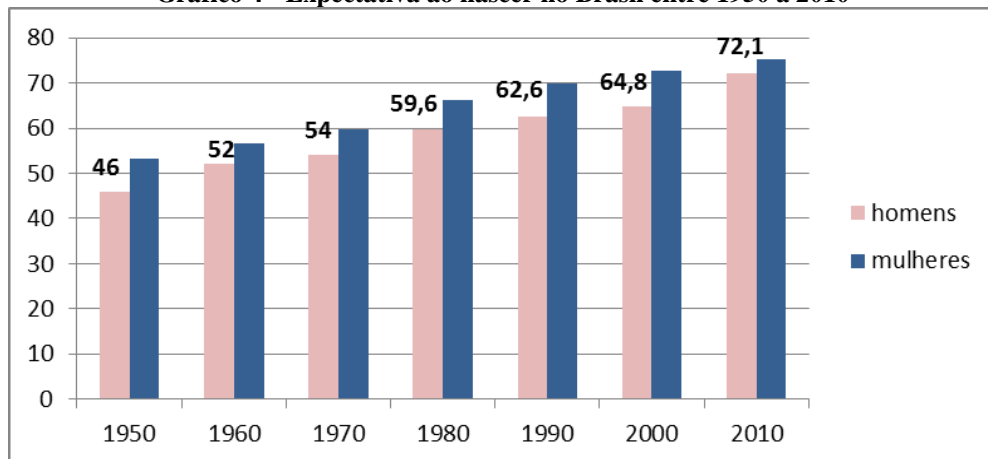
Outra variável que interfere no crescimento populacional está atrelada à expectativa de vida da população, pois o Brasil está em franco processo de envelhecimento, sendo que até década de 1960, as características demográficas do país indicavam uma população jovem, porém nos últimos 50 anos aumentou em 25,4% a idade média. A expectativa de vida em 2010 é de 72 anos e dez meses e na região Sul a média é de 74,8 anos, sendo a taxa mais alta a do Estado do Rio Grande do Sul com 75,3 anos, segundo o IBGE (2010), diferentemente de 1960 quando girava em média de 46 anos.

A perspectiva é chegar a 75 anos até 2023, semelhante aos índices dos países mais desenvolvidos do mundo, o que equivale a dizer que em 2040, ¼ da população brasileira terá mais de 60 anos, representando a necessidade de incluir mais investimentos para esta faixa etária em programas e ações habitacionais no país (IBGE, 2010).

O gráfico a seguir mostra a evolução na expectativa de vida da população brasileira.

⁷⁶Entre 1996 a 1999 foram registradas 32.817 mortes por diarreia no Brasil. O índice de Doenças Relacionadas a um Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI) em 2000 é de 4,55, tendo sofrido um declínio de cerca de 20% em relação a 1996, quando era de 5,16 por 100 internações (DATASUS, 2010, *apud* IBGE, 2010).

Gráfico 4 - Expectativa ao nascer no Brasil entre 1950 a 2010



Fonte: IBGE (2010).

Em relação ao percentual de pobreza, segundo quesito a ser analisado, inicia-se pela concentração de renda em 2010, quando o Brasil atingiu U\$ 2,3 trilhões de dólares no Produto Interno Bruto (PIB)⁷⁷, sendo considerado a sétima economia⁷⁸ mundial, enquanto que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁷⁹ chega a 0,733, ocupando a 85ª posição em um *ranking* de 187 países, bem abaixo do Chile com 0,819, da Argentina com 0,811 e do Uruguai com 0,792 (IBGE, 2010).

No Brasil, o processo de “favelização das cidades brasileiras atinge a ordem de 36,6% da população, representando 52 milhões de pessoas”, segundo Devis (2006, p. 34). Existem 16.700 mil favelas distribuídas em torno de 333 municípios brasileiros. Na mesma direção aparecem os números divulgados pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) na Conferência Rio + 20 (2012), que estima um *deficit* quantitativo na ordem de 11 milhões e qualitativo passando de 15 milhões de unidades.

Os números oficiais mostram a existência de apenas 6.329 assentamentos subnormais e 11.425.644 milhões de pessoas, ou 6% do total da população brasileira, moram em favelas no Brasil, segundo o IBGE (2010), representando um *deficit* quantitativo na ordem de 6.272.645 (PLANHAB, 2009). Há, portanto, uma divergência entre os números publicados

⁷⁷ Produto Interno Bruto (PIB) representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (IBGE, 2010).

⁷⁸ O 1º país é os Estados Unidos com UR\$ 15 trilhões de dólares; o 2º China com UR\$ 7,2 trilhões; 3º Japão com 5,8 trilhões; 4º Alemanha com 3,5 trilhões; o 5º a França, segundo o IBGE, 2010.

⁷⁹ O IDH mede o índice de desenvolvimento humano, compreendendo a saúde, educação, expectativa de vida, natalidade, mortalidade infantil e acesso à renda. Os indicadores são os seguintes: até 0,499 é considerado baixo; entre 0,500 a 0,799 é considerado médio; e acima de 0,800 é considerado alto (PNUD, 2004). Um dos quesitos do baixo desempenho do IDH no Brasil está atrelado à pobreza, baixo nível de ensino, saúde e de distribuição de renda.

por Devis (2006), MNLM (2012) e IBGE (2010)⁸⁰ e o PlanHab (2009), o que traz dúvidas quanto à realidade existente, bem como compromete as estratégias, metas e recursos estabelecidos pelos Planos de Habitação de Interesse Social, em razão de um diagnóstico não confiável⁸¹.

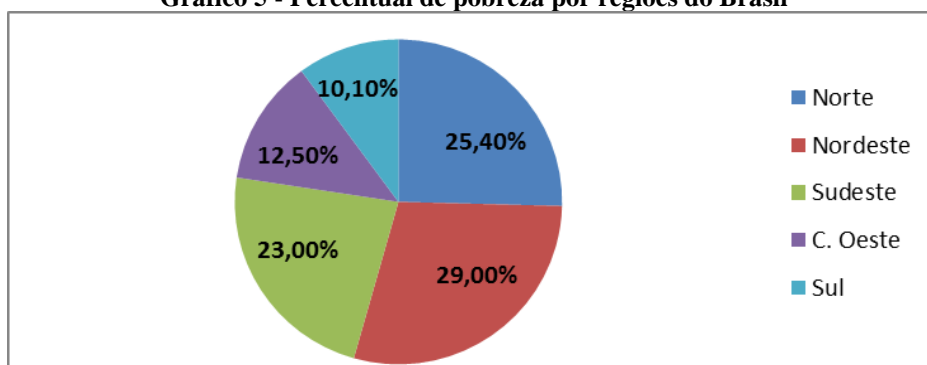
Pelas estatísticas oficiais, o número de pessoas vivendo em áreas irregulares ou favelas subiu 75% entre 2000 e 2010 segundo o IBGE (2010), em razão do crescimento vegetativo da população, bem como pelas taxas de fecundidade das mulheres mais pobres que continuam altas para os padrões atuais. As características dessa população apresentam uma média de idade de 27,9 anos, 68,4% se denominam pardos e com renda em torno de um salário mínimo.

Além das hipóteses levantadas pelo IBGE (2010), deve-se acrescentar que o crescimento das favelas no Brasil ultrapassa a variável do crescimento vegetativo da população, mas atrela-se ao processo histórico de concentração de renda e de terras desde 1850. Além disso, a crise econômica no Brasil ocorrida principalmente entre as décadas de 70 e 90 do século XX provocou o aumento da pobreza. Basta pensar que, em cada dez domicílios urbanos vivendo na pobreza, sete eram pobres porque auferiam salários muito baixos. A grande maioria da população pobre era constituída por trabalhadores mal remunerados, que ocupavam postos pouco qualificados e careciam de um patamar constante de proteção social (CEPAL, 2004). Atualmente, mesmo considerado a sétima economia mundial, o Brasil continua apresentando um dos salários mais baixos, comparativamente a países com maior ou igual resultado no Produto Interno Bruto (IPEA, 2010).

O percentual de pobreza no Brasil está distribuído de forma diferenciada nas cinco regiões do país. A região Nordeste aparece com os menores salários do Brasil, girando entre 0,5 a 1,0 salários mínimos, diferentemente das regiões Sudeste e Sul que giram em torno de 1,5 a 1,7 salários mínimos (PLANHAB, 2009). O Nordeste aparece com 29% no *ranking* das regiões mais pobres do Brasil. O Estado da Bahia conta com um número absoluto de 2,4 milhões ou 14,8% da população extremamente pobre; os baianos miseráveis somam 17,7% dos habitantes. Os percentuais podem ser visualizados por meio do gráfico que segue:

⁸⁰Segundo o IBGE, os núcleos irregulares compostos por menos de 51 unidades habitacionais não são mensurados, o que pode comprometer os resultados.

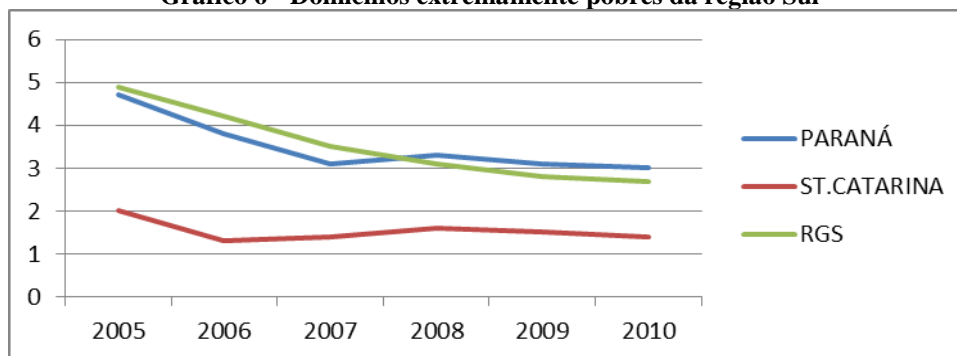
⁸¹Muitas dúvidas quanto ao *deficit* habitacional e outras variáveis podem ser sanadas por meio de recursos tecnológicos existentes atualmente como fotos de satélites e aerofotogramétricas.

Gráfico 5 - Percentual de pobreza por regiões do Brasil

Fonte: PlanHab (2009).

A maior proporção de miseráveis encontra-se no Estado do Maranhão, em que cada quatro moradores vivem com renda familiar *per capita* entre zero e R\$ 70, 00, um total de 1,7 milhões de pessoas, representando 25,7% da população. Os estados que concentram maior número de pobres são Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Pará, que juntos concentram 9,4 milhões de miseráveis ou 58% do total. As capitais com maior proporção de habitantes morando em favelas são: Belém (59,9%) da população morando em áreas irregulares; Salvador (26,1%); São Luiz (24,5%); e Recife (23,3%). Além dessas, São Paulo tem 11% da população morando em favelas, e a cidade do Rio de Janeiro apresenta o maior número de pessoas morando em favelas, com 1.393.314 habitantes (22%) do total, o que significa que, em cada 100 mil cariocas, 22.160 moram em favelas (IBGE, 2010).

A diferenciação entre os indicadores de pobreza nos três estados da região Sul pode ser observada no gráfico que segue:

Gráfico 6 - Domicílios extremamente pobres da região Sul

Fonte: IBGE (2010).

A região Sul apresenta a menor proporção de pobreza, com média de 0,830 do IDH, índice considerado alto. O IDH do Estado do Paraná é de 0,820, de Santa Catarina é de 0,840 e do Rio Grande do Sul é de 0,832. Assim, o Estado de Santa Catarina apresentou os melhores

indicadores no período entre 2005 a 2009, ficando abaixo dos demais estados da região Sul em 2%. Os estados do Paraná e do Rio Grande do Sul apresentaram índices praticamente semelhantes, a não ser em 2009 quando este último diminuiu para 2,8%, enquanto o Paraná permaneceu em 3,1% (IBGE, 2010).

O último Censo mostra que ainda 8,5% dos 190 milhões de brasileiros vivem com renda familiar de R\$ 70, 00 por pessoa (IBGE, 2010). Em se tratando de renda, segundo os estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010)⁸² têm revelado, há uma tendência de redução da pobreza no Brasil maior do que a queda da desigualdade social, permanecendo ainda uma forte concentração de renda, na qual os 40% mais pobres vivem com 10% da renda nacional e os 10% mais ricos vivem com mais de 40%. Portanto, nas duas últimas décadas houve considerável migração das classes D e E para A, B e C. Em números absolutos, a classe média foi a que registrou maior alta nesse período. Entretanto, o percentual de crescimento dos setores A e B foram superiores, ou seja, as classes de maior renda também subiram. O relativo esvaziamento das classes⁸³ E e D em favor do aumento da classe C pode ser lido, em geral, como um indicador do acréscimo de bem-estar, já que o consumo desse setor intermediário da economia é voltado à moradia, transporte, educação e saúde.

A melhora no índice de Gini nos últimos 10 anos pode ser percebida em todas as regiões do país, conforme quadro a seguir:

Quadro N 5- Avanço dos índices de Gini nas regiões do Brasil

Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	C.Oeste	Sul
2004	0,535	0,507	0,546	0,512	0,553	0,497
2012	0,500	0,477	0,513	0,480	0,513	0,455
Variação	- 6,5%	-5,9%	-6,0%	-6,3%	- 7,2%	-8,5%

Fonte: IBGE, PNAD, 2013.

Chama atenção a variação do índice de Gini entre 2004 a 2012 em relação ao percentual da queda nas cinco regiões do país, sendo a região Sul a que mais redistribuiu renda, seguida pela região Centro Oeste. Os principais fatores que contribuíram para esta

⁸²Relatório do IPEA de 12 de fevereiro de 2010 sobre pobreza, desigualdades e políticas públicas considera como pobreza extrema ou miséria as famílias com uma renda *per capita* mensal menor de R\$ 127,50, o equivalente a um quarto do salário mínimo. Já o nível de pobreza absoluta inclui as famílias com uma renda *per capita* mensal menor de R\$ 255,00, ou seja, a metade do salário. Os dados apontam uma sensível melhora da classe D passando para a classe C, porém, segundo Reis (2010), esta avaliação utiliza o recorte de renda, ou seja, a família que ganhava R\$ 127,50 (o equivalente a ¼ do salário mínimo vigente) *per capita* passa a receber R\$ 255,00 (ou a metade do salário mínimo vigente), deixando de integrar o nível da pobreza absoluta. No entanto, sabe-se que nada alterou substancialmente.

⁸³Os rendimentos de cada classe, conforme FGV: A: acima de R\$ 9.745,00; B: até 9.475,00; C: até 1.734,00; e D: até 1.085,00 (em reais).

melhora foram à inserção da economia brasileira no comércio internacional com o crescimento das exportações, a estabilização da economia no país, elevação dos salários especialmente nos setores da construção civil e indústria e pelas políticas de distribuição de renda, por meio de programas como Bolsa Família e de do Benefício de Prestação Continuada (PBC) incluindo o incentivo (com diminuição de impostos) na compra de eletrodomésticos e outros produtos.

Desde o início do Plano Real em 1994, segundo o IPEA (2010), o salário mínimo quase triplicou em termos reais, aumentando significativamente o poder aquisitivo dos trabalhadores de mais baixa renda. O instituto indica ainda que entre 1995 e 2008, 12,8 milhões de brasileiros saíram da condição de pobreza absoluta (caracterizada por renda domiciliar mensal *per capita* de até meio salário mínimo). Já no caso da pobreza extrema (renda *per capita* de até um quarto do salário mínimo) o contingente que deixou essa condição no mesmo período foi de 12,1 milhões de pessoas.

Os rendimentos do trabalho explicam 58% da queda do índice de Gini entre 2001 a 2010, sendo que 19% são relacionados por aumentos dos benefícios da previdência social e 13% pelo Programa Bolsa Família, que a partir de 2000 provocou a queda da desigualdade de renda no Brasil. Mesmo com certa melhoria na renda da população mais pobre, ainda falta muito para que o Brasil se torne um país mais igualitário economicamente, pois ainda está entre as doze nações com maior desigualdade do mundo (IPEA, 2010).

Aliás, o referido Instituto considera o Programa da Bolsa Família um instrumento importante para promover a qualidade da educação, do maior protagonismo dos pobres, novas portas de entrada à cidadania e aos mercados: crédito, seguro, poupança, erradicação da miséria, sem falar que o referido Programa custa aos cofres federais menos de 0,5% do PIB.

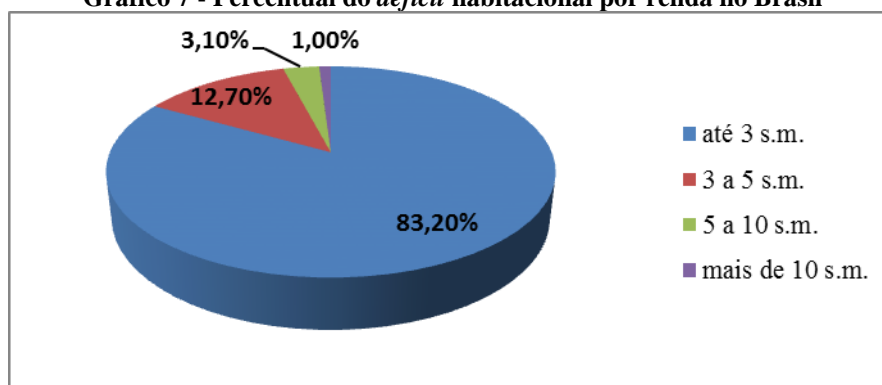
Em se tratando da questão das necessidades habitacionais e outras variáveis no âmbito da habitação no Brasil, deve-se esclarecer que dimensioná-las para grandes espaços sócio-territoriais (país, estados ou municípios) torna-se uma tarefa complexa e, quase sempre, carregada de distorções estatísticas e conceituais. Estudo de referência realizado pela Fundação João Pinheiro e adotado pelo Ministério das Cidades aborda as necessidades habitacionais⁸⁴ em dois focos: o *deficit* e a inadequação habitacional.

⁸⁴**Deficit Habitacional:** *deficit* por reposição de estoque, que engloba as moradias sem condições de habitabilidade, devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física e *deficit* por incremento de estoque, no caso das famílias que convivem em uma mesma habitação. 1) Reposição de estoque: trata-se de domicílio rústicos. 2) Incremento do estoque: são os domicílios improvisados, coabitação familiar; cômodos alugados e cedidos; famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo; ônus excessivo com aluguel; domínios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório. **Inadequação:** 1) Carência de infraestrutura: todos os que não dispõem de ao menos um dos

O *deficit* habitacional corresponde à quantidade de moradias novas que devem ser produzidas para atender as demandas acumuladas e a inadequação se refere à necessidade de melhoria de unidades habitacionais com determinados tipos de precarização, seja em infraestrutura básica, seja no aspecto da regularização fundiária, isto é, na regularização da posse do imóvel, não implicando, necessariamente, em novas construções.

Mesmo com a melhora nas condições de renda da população, a desigualdade pode ser percebida através do gráfico que mostra a relação existente entre a renda e o *deficit* habitacional.

Gráfico 7 - Percentual do *deficit* habitacional por renda no Brasil

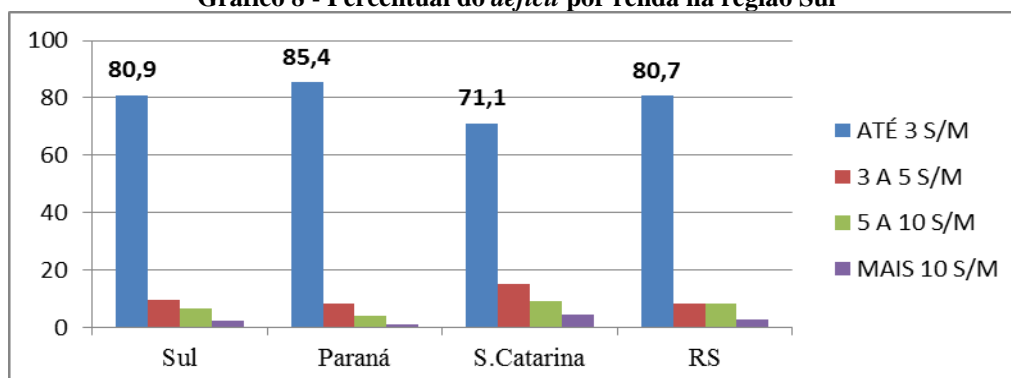


Fonte: PlanHab (2009).

Os números absolutos oficiais revelam um percentual global do *deficit* em 6.273 milhões de unidades habitacionais, e na faixa de renda entre zero e três salários mínimos apresenta 5.219 milhões, correspondendo a 83,2% do *deficit* total. Em seguida vem a faixa entre três a cinco salários mínimos, apresentando um número absoluto de 796.671 mil unidades e percentual de 12,7%. As demais faixas não apresentam números significativos.

A região Sul não é diferente das demais regiões do país em relação à renda e ao *deficit* habitacional. O gráfico a seguir mostra o percentual de pobreza na região Sul.

seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo; 2) Adensamento excessivo ocorre quando apresenta um número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio. Nele incluem-se aqueles que assim são utilizados em função de não haver acomodação adequada para essa finalidade. Para o cálculo do indicador são considerados somente os membros da família principal, uma vez que as famílias secundárias são incorporadas ao *deficit* habitacional. 3) Inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade, total ou parcial do terreno ou fração ideal do terreno (em caso de apartamento) em que ela se localiza; 4) Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva define o domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio. 5) Além desses componentes deve ser considerada ainda uma parcela de domicílios em função da depreciação dos imóveis. Essa parcela é definida como o complemento dos domicílios com mais de 50 anos de construção cuja reposição é considerada necessária e, portanto, incluídos no *deficit* habitacional (MINISTERIO DAS CIDADES, 2011).

Gráfico 8 - Percentual do *deficit* por renda na região Sul

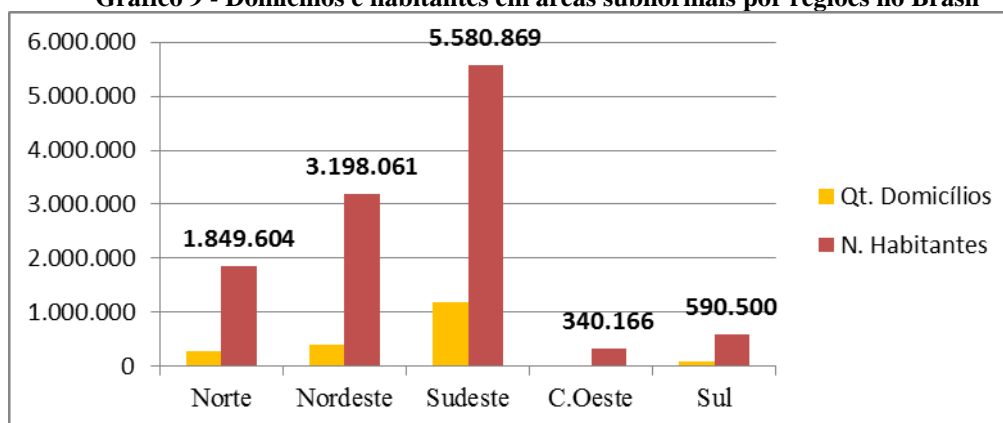
Fonte: PLHIS (conforme os entes estaduais pesquisados, comparativamente ao PlanHab, 2009).

Proporcionalmente, 79,52% do *deficit* (média dos três estados) atingem as famílias com renda inferior a três salários mínimos. Conforme os PLHIS analisados, a maior concentração está na faixa de zero a três salários mínimos, repetindo a mesma tendência do restante do país. No caso de Santa Catarina o percentual de três a cinco salários mínimos apresentou uma ligeira diferença dos demais, ou seja, o indicador é de 15,1%, enquanto os demais ficaram abaixo de 10%. O Paraná apresentou menor índice (1,2%) no que se refere à renda de mais de dez salários mínimos.

Ao analisar o *deficit* habitacional em proporção à renda, Ribeiro e Azevedo fazem uma observação:

[...] percebe-se que a esmagadora maioria se encontra nas famílias que possuem renda mensal até três salários mínimos. Como se trata de baixos rendimentos familiares necessita de políticas diferenciadas, cabendo ao Estado um papel estratégico, especialmente em busca de políticas cooperativas entrelaçadas que possam envolver os três níveis de governo, como ocorre com o Sistema Único de Saúde - SUS (1996, p. 114).

A participação do Estado no atendimento à população que recebe até três salários mínimos é preponderante, tendo em vista que são os pobres que mais sofrem a falta e a precariedade das moradias. Não sendo possível morar regularmente, a população busca alternativas não convencionais, isto é, áreas irregulares ou impróprias para moradia. Nessas condições, 60% dos domicílios e da população moradora em áreas subnormais no Brasil (favelas ou vilas) localizam-se nas regiões Sudeste e Nordeste, conforme o PlanHab de 2009, totalizando 11.559.200 milhões. O gráfico que segue ratifica tais números.

Gráfico 9 - Domicílios e habitantes em áreas subnormais por regiões no Brasil

Fonte: PlanHab (2009).

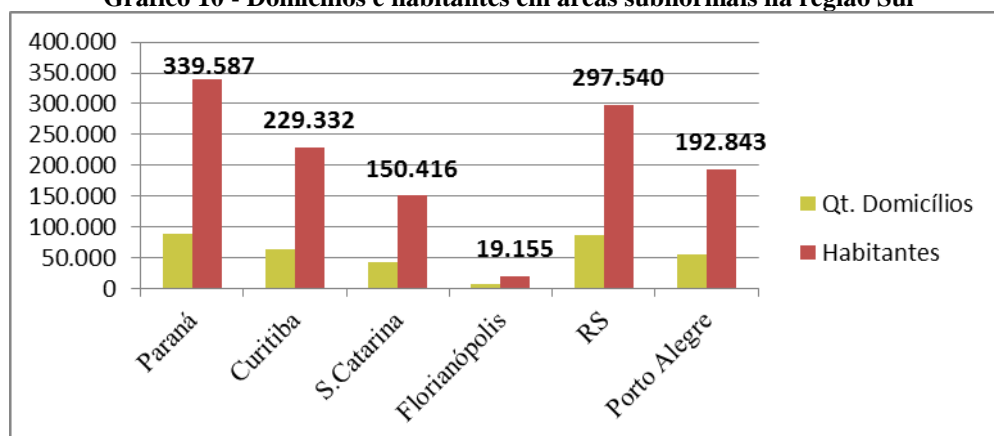
A diferença entre as regiões Sudeste e Nordeste é que a primeira apresenta 1.607.263 milhões de domicílios na região urbana e apenas 112 mil nas áreas rurais, enquanto na região Nordeste, dos 926.370 domicílios, 563.185 mil localizam-se na zona urbana e 363.185 na zona rural. Em terceiro lugar vem a região Norte com 463.444 domicílios e 1.849.604 habitantes, e em seguida a região Sul, apresentando 277.911 domicílios e 590.500 habitantes.

As taxas de crescimento dos domicílios favelados superam as taxas de crescimento dos domicílios totais do país. Entre 1990 a 2000, enquanto a taxa de crescimento domiciliar foi de 2,8%, a de domicílios em favelas foi de 4,8% ao ano. Se em 2000 havia no Brasil 3.905 de aglomerados subnormais com um total de 1.644.266 milhões de domicílios, em 2010 o número passou para 6.329, com 3.224.529 milhões de domicílios (IBGE, 2010).

Tal crescimento se pode resumir em duas hipóteses: a primeira está relacionada com a mudança de metodologia de coleta, avanço no sistema informacional, fotos de satélites e de análise por parte do próprio Instituto, o qual passou a incluir uma série de informações quanto às condições gerais de moradia no Brasil que antes não eram computadas; e a segunda hipótese demonstra claramente que a produção informal de moradias precárias em assentamentos ilegais tem sido a forma hegemônica de solução adotada pela população de baixa renda, revelando o baixo alcance das políticas públicas implementadas ao longo de décadas, fazendo com que o número das áreas e do *deficit* se avolumasse.

O percentual da população na região Sul é de 2%, enquanto no restante do Brasil chega a 6% do total (PLANHAB, 2009). O Plano do Estado do Paraná (2007) não apresenta o número de domicílios e habitantes morando em áreas subnormais, somente o *deficit* quantitativo e qualitativo.

A relação existente entre o número de domicílios e a população moradora de áreas subnormais pode ser observada através do gráfico que segue.

Gráfico 10 - Domicílios e habitantes em áreas subnormais na região Sul

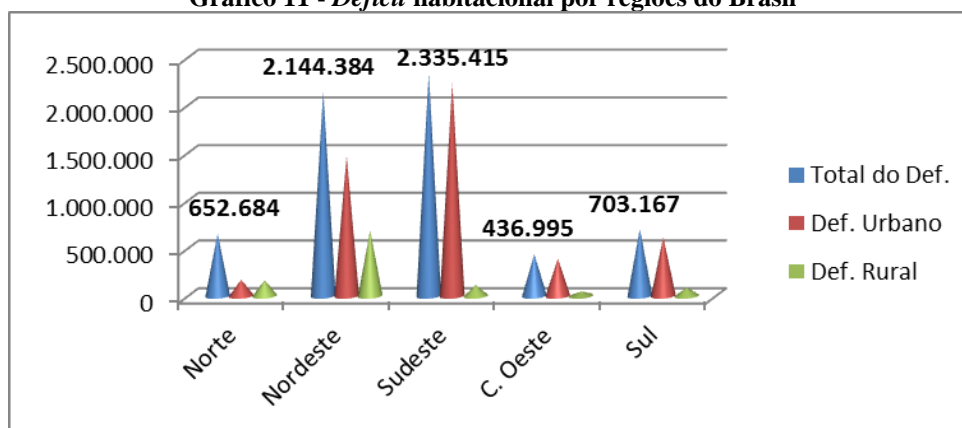
Fonte: PLHIS da região Sul e Diagnóstico do RS. (anos diferentes)

O Rio Grande do Sul apresenta 297.540 habitantes distribuídos em 165.782 domicílios no meio urbano e 31.996 na zona rural. Santa Catarina não revela um grande percentual de domicílios e população moradora de áreas irregulares, correspondendo a 21.769 domicílios e 76.737 habitantes, sendo que Florianópolis apresenta 5.027 e 17.573, respectivamente. Logicamente, isso se deve ao número total de habitantes do Estado, que chega a 421.240 habitantes, ou seja, menos de 1/3 dos outros dois estados estudados.

O PlanHab (2009) revela que na região Sul há 87.316 mil domicílios e 590.500 mil habitantes. No entanto, somados, os indicadores apresentados nos PLHIS pesquisados, com exceção do Paraná, indicam 255.765 domicílios e 889.286 habitantes, ou seja, 298.786 mil pessoas a mais moram em aglomerados subnormais, segundo as estatísticas locais de cada ente. A primeira hipótese para explicar a diferença entre os números está atrelada ao período e metodologia de coleta dos dados dos PLHIS estudados, como já se apontou no início do capítulo; e a segunda está relacionada à metodologia de coleta do IBGE, pois o Instituto não inclui núcleos subnormais menores do que 51 domicílios, o que não ocorreu com os estados e capitais pesquisados. Além disso, os entes estaduais e municipais conhecem mais profundamente a realidade local, e, por isso, possuem maior facilidade na coleta e cruzamento de dados.

O gráfico a seguir representa o *deficit* quantitativo nas cinco regiões do país, sendo que os números em destaque referem-se ao total, o qual inclui o urbano e o rural.

Gráfico 11 - Deficit habitacional por regiões do Brasil

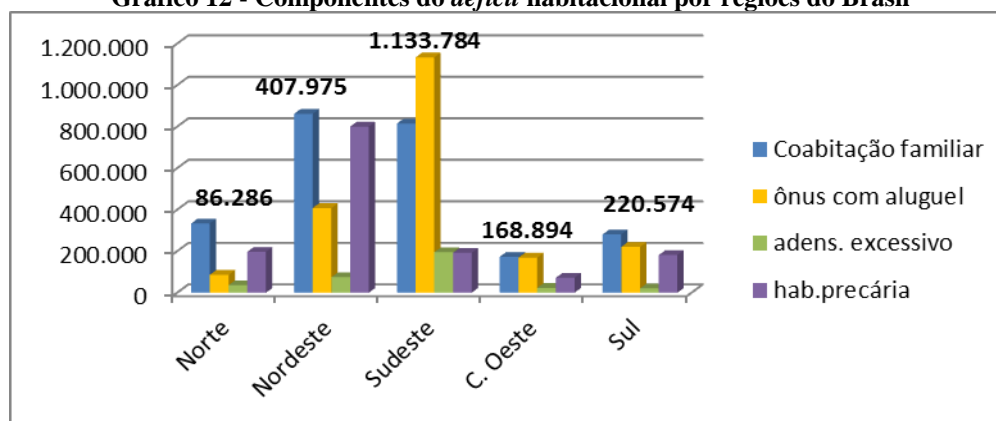


Fonte: PlanHab (2009).

Quanto ao volume do *deficit* habitacional total no Brasil, as regiões Nordeste e Sudeste concentram 60% do *deficit* nacional, comparativamente com os gráficos apresentados quanto ao número de domicílios, de habitantes e de pobreza. Logo, se pode notar que o Nordeste apresenta 77,1% da pobreza no Brasil, sendo a segunda região com maior percentual do *deficit* habitacional, 2.144.384. A região Sudeste, apesar dos índices de pobreza mostrarem apenas 13,3% do total, o *deficit* é o maior do país, totalizando 2.335.415. Nisso, deve-se considerar que os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro compõem os maiores volumes de riqueza, bem como de população.

No que concerne aos componentes do *deficit* habitacional no Brasil, nas variáveis: coabitação familiar, ônus com aluguel, adensamento excessivo e habitação precária, a maior incidência está no quesito ônus com aluguel, sendo que a região Sudeste se destaca com 1.133.784 domicílios. A região Nordeste, apesar de o volume concentrar-se na coabitação familiar com 861.768 domicílios, também apresenta a segunda colocação no quesito ônus com aluguel, chegando a 407.975 domicílios. No caso das regiões Norte e Sul o *deficit* maior está na coabitação familiar, com 333.562 e 280.725, respectivamente.

Em se tratando de famílias conviventes ou coabitação familiar, isto é, duas ou mais famílias vivendo no mesmo domicílio, segundo o IBGE (2010), esta variável concentra-se nas famílias até três salários mínimos, sendo que os principais motivos dessa coabitação estão relacionados aos seguintes aspectos: financeiro (61,8%); saúde (0,9%); vontade própria (16,3%); e outros motivos (6,0%). Os 15% restantes estão na faixa entre três a cinco salários mínimos, distribuídos entre os seguintes motivos: 5,7%, problemas financeiros; 1,5%, saúde; 2,2%, vontade própria; e 7,0%, outros motivos. O gráfico que segue mostra as variáveis do *deficit* por regiões do Brasil.

Gráfico 12 - Componentes do *deficit* habitacional por regiões do Brasil

Fonte: PlanHab, 2009.

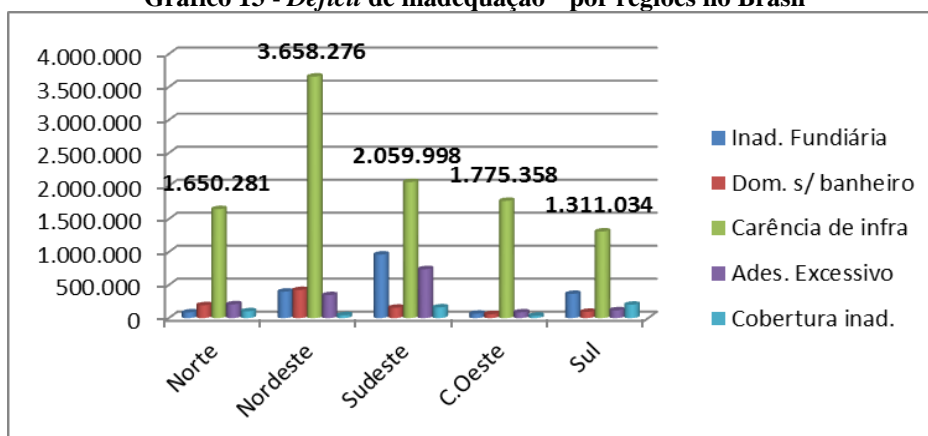
O número médio de habitantes por domicílio no Brasil caiu de 4,2 em 1991 para 3,8 em 2000 e 3,3 em 2010, não considerando as famílias conviventes ou a coabitação familiar. Dos 56,5 milhões de domicílios no país, 49,8 milhões são casas e 6,1 milhões são apartamentos. Do total de domicílios, 42 milhões eram próprios, 10,5 milhões eram alugados e 4,4 milhões eram cedidos (IBGE, 2010).

Quanto à variável inadequação, os domicílios classificados como inadequados seguem os seguintes critérios de avaliação: inadequação fundiária, carência de infraestrutura, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento excessivo dos domicílios próprios (PLANHAB, 2009). A região Nordeste apresenta 3.658.276 domicílios e em seguida vem a Sudeste com 2.059.998 domicílios.

O quesito carência de infraestrutura apresenta maior destaque no que tange à inadequação dos domicílios em todas as regiões do país. O PlanHab (2009) apontou dados de difícil solução em curto prazo, pois as áreas favelizadas ou periféricas apresentam 10,5 milhões de moradias, correspondendo a 21,7% do total de domicílios no país com ausência de pelo menos um aspecto da infraestrutura urbana, dentre os quais, esgotamento sanitário ou fossa séptica, abastecimento de água, iluminação elétrica e coleta regular de lixo, e esse número está concentrado nas famílias de até três salários mínimos.

O gráfico a seguir mostra os indicadores nas cinco regiões do país, sendo que a concentração está atrelada à carência de infraestrutura.

Gráfico 13 - Deficit de inadequação⁸⁵ por regiões no Brasil

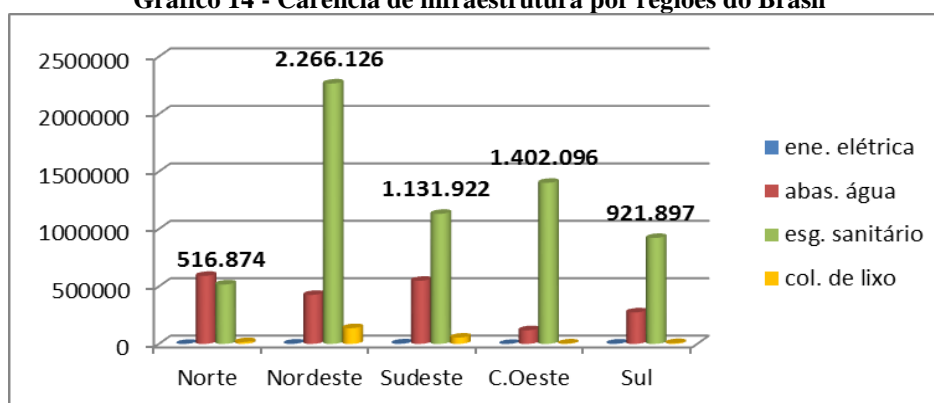


Fonte: PlanHab, 2009.

No período entre 2004 a 2007, as doenças relacionadas com a deficiência de saneamento básico, atreladas às precárias condições de habitabilidade, motivaram cerca de 2,4 milhões de internações no Brasil, representando gastos gerais em torno de 19,86% no Sistema Único de Saúde (SUS)⁸⁶.

Os serviços que mais impactam a carência de infraestrutura no Brasil estão relacionados ao quesito esgotamento sanitário com 6.238.323 domicílios; em segundo está o abastecimento de água com 1.961.154 domicílios; em terceiro, a coleta de lixo regular com 218.258 domicílios; e, por último, o serviço de energia elétrica com 11.454 domicílios. A região Nordeste apresenta o maior número de domicílios (2.266.126) sem o serviço de esgotamento sanitário e, em seguida, a região Centro-Oeste com 1.402.096 domicílios. O gráfico a seguir mostra a carência de infraestrutura por regiões do país.

Gráfico 14 - Carência de infraestrutura por regiões do Brasil



Fonte: PlanHab (2009).

⁸⁵Para análise dos domicílios por inadequação, não são objeto deste quesito os domicílios identificados como em situação de *deficit* habitacional em função de sua estrutura física. São excluídas, portanto, as habitações precárias (improvisadas e as rústicas), incluindo coabitação familiar.

⁸⁶Fonte: <http://www.datasus.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2010.

No caso da região Sul, o esgotamento sanitário é o serviço que mais aparece como deficitário com 921.897 domicílios; em segundo vem o abastecimento de água com 274.111 domicílios; após a coleta de lixo com 6.682; e, por último, o fornecimento de energia elétrica com 3.115 domicílios. Segundo o Censo (IBGE, 2010), o saneamento⁸⁷ está ausente ou inadequado em 38,2% dos domicílios, ainda que a fossa séptica seja encontrada em seis milhões deles, forma pela qual foi considerada satisfatória pelo Instituto. Na região Norte, apenas 22,4% dos domicílios possuem condições adequadas de saneamento, sendo que no Sudeste a proporção em 2010 chega a 82,3%.

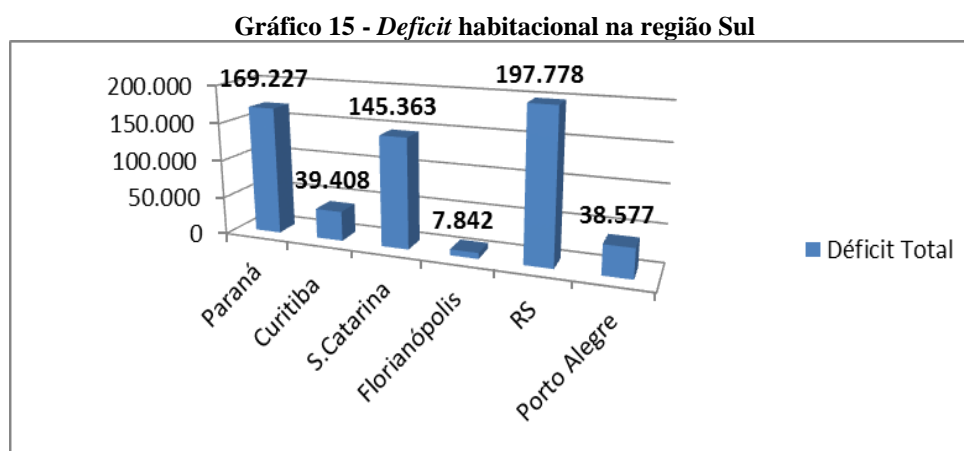
Quanto ao abastecimento de água, 83% das residências brasileiras são abastecidas por meio de rede geral, embora, de acordo com o Censo (2010), 5,7 milhões de brasileiros (10%) do total ainda precisem buscar água em poços ou nascentes, apesar do Brasil possuir 12% do potencial hídrico do planeta. O fornecimento de água também é prejudicado em função de que apenas 20% do esgoto coletado recebem algum tipo de tratamento e a maior parte é lançada nos sistemas hídricos, o que aumenta a exposição da população à doenças e encarece o tratamento da água por parte do poder público.

O segundo aspecto mais preocupante está relacionado aos 1.879.907 milhões de domicílios com inadequação fundiária, ou seja, sem a devida regularização do terreno, trazendo insegurança à população pobre, pois está à mercê de reintegrações de posse ou de transferências involuntárias e mesmo do poder paralelo, que domina estas áreas consideradas irregulares.

No que tange à região Sul, o *deficit* habitacional no Rio Grande do Sul está composto por 165.782 na área urbana e 31.996 na área rural, totalizando 197.778 domicílios. Dos domicílios do Rio Grande do Sul, 23.338 apresentam ônus excessivo com aluguel; 9.248 referente ao adensamento excessivo; 76.492 habitações precárias e 88.700 coabitação familiar. Das habitações precárias urbanas, 48% estão localizadas no Delta do Jacuí e no Vale dos Sinos. Em relação à zona rural, a quantidade maior de habitações precárias está no Vale do Rio Pardo e Fronteira Oeste.

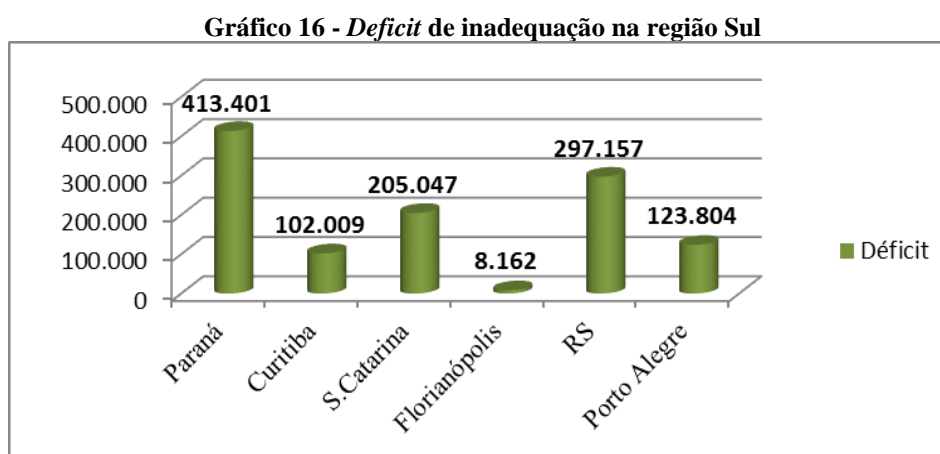
⁸⁷ Quanto à inadequação da moradia, dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) em 2008 apontam que cerca de 3,6 bilhões de pessoas no mundo sofrem com falta de saneamento básico e estão expostas ao aparecimento de doenças relacionadas à baixa qualidade da água, como diarreia e outras doenças. Duas em cada cinco pessoas no mundo não têm acesso a um vaso sanitário e moram em locais sem esgotamento sanitário. Aproximadamente 90% dos afetados são mulheres e crianças. A ONU estima a falta de saneamento resulte em uma morte infantil a cada 20 segundos, ou 1,6 milhões a cada ano. A ONU estima que seriam necessários investimentos na ordem de 10 bilhões de dólares ao ano durante duas décadas para reverter o quadro mundial. O investimento vale a pena, pois estudos mostram que a cada dólar gasto em melhoria das condições sanitárias no mundo, gera um benefício econômico de sete dólares.

O gráfico que segue mostra os números do *deficit* nos três estados da região Sul e suas capitais.



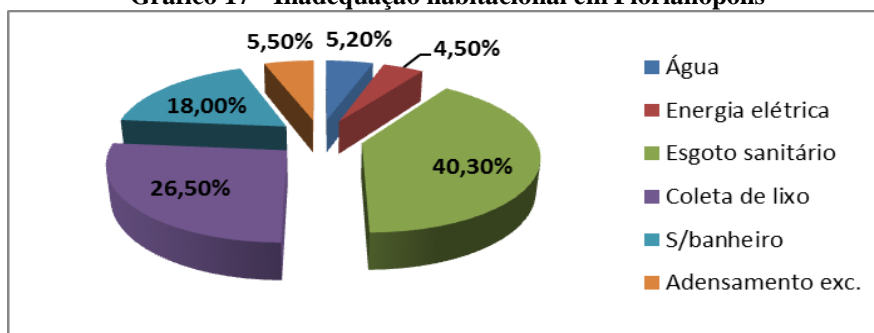
No Plano do Estado do Paraná, a participação do *deficit* está composta da seguinte maneira: **53,8%** coabitação familiar; 25,2% ônus excessivo com aluguel; 19,6% habitação precária; e 1,4% reposição por depreciação. No Estado de Santa Catarina, o total de 145.363 está distribuído em 125.297 no meio urbano e 20.066 no rural. Desses, a coabitação com **54.926** domicílios está em primeiro lugar; em segundo vem a habitação precária, com 44.062; em terceiro, o ônus excessivo com aluguel, com 43.325; e, por último, o adensamento excessivo com 3.050 domicílios. Em suma, na região Sul a maior composição do *deficit* habitacional está concentrada na coabitação familiar, acompanhando as demais regiões do país, com exceção da Sudeste em que a concentração está no ônus excessivo com aluguel.

Quanto à inadequação habitacional, o gráfico a seguir mostra que, na região Sul, o maior indicador encontra-se no Estado do Paraná.



Quanto à variável inadequação, o PLHIS do Paraná apresenta o maior componente em infraestrutura, distribuída da seguinte forma: carentes: 494.958; deficientes: 820.767; e por adensamento: 117.595. No Plano de Curitiba não há descrição de inadequação, somente o número de ocupações irregulares, que totaliza 397, e 57 mil domicílios precários. No caso Rio Grande do Sul a inadequação corresponde a 145.244 domicílios apresentando irregularidade fundiária, 66.358 domicílios sem banheiros e 21.670 sem abastecimento de água, além da carência de mais de dois serviços, entre os quais: água, esgoto e energia elétrica. Exemplificando, as capitais Florianópolis e Porto Alegre apresentam uma composição relativa à inadequação conforme os gráficos que seguem:

Gráfico 17 - Inadequação habitacional em Florianópolis

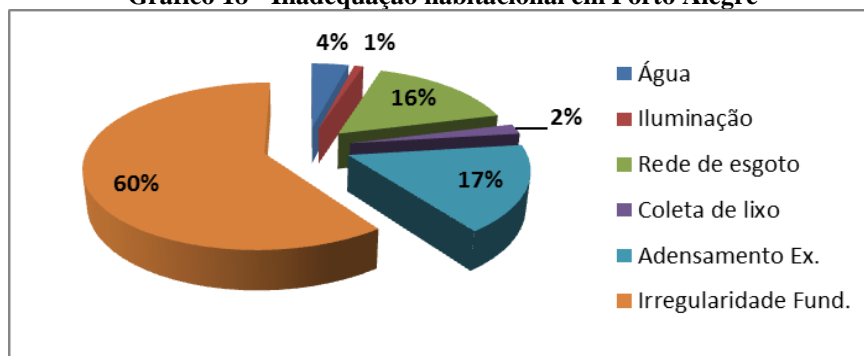


Fonte: PLHIS, 2012.

O Plano de Santa Catarina registra 205.047 domicílios que não apresentam adequado fornecimento nos serviços em relação: à falta de regularização fundiária em 96.411; adensamento excessivo em 12.814; cobertura inadequada em 9.767; e sem banheiro particular em 15.864 domicílios. A carência de esgoto sanitário representa maior índice na inadequação habitacional de Florianópolis, seguida pela carência de coleta de lixo, com 26,5%.

Em Porto Alegre, os fatores que mais impactam na inadequação, conforme o gráfico que segue, são: irregularidade fundiária, isto é, a irregularidade na posse da terra urbana com 60%, seguido pelo adensamento excessivo com 17%.

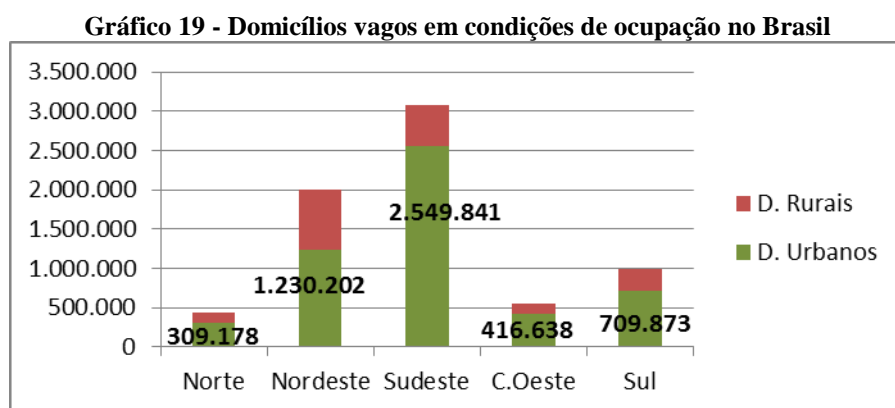
Gráfico 18 - Inadequação habitacional em Porto Alegre



Fonte: PLHIS, 2010.

Segundo dados do PlanHab (2009), o esgotamento sanitário está em primeiro lugar em relação à inadequação habitacional no Brasil, enquanto que na região Sul a irregularidade fundiária é o quesito que mais pesa. Portanto, não basta construir novas unidades habitacionais; é preciso investir na infraestrutura e na regularização da terra urbana. Os investimentos públicos também devem estar voltados para diminuir os carenciamentos urbanos, pois a grande concentração está na inadequação dos domicílios.

Em se tratando de inadequação habitacional, Maricato (2012) aponta que os sucessivos governos investiram na construção de novos conjuntos habitacionais, pois são visíveis à opinião pública, seguindo a mesma metodologia dos militares com o antigo BNH. Além disso, mesmo com uma série de leis, incluindo o Estatuto da Cidade, não houve intervenção governamental quanto ao grande número de imóveis vagos ou ociosos no Brasil, os quais estão nas mãos da classe que os detêm. Tais números podem ser observados no gráfico que segue:



Fonte: PlanHab, 2009.

Se o Brasil apresenta um montante de *deficit* quantitativo habitacional de 6. 272.645 milhões localizados nas áreas urbanas e 1.092.882 milhões na área rural, por outro lado existem 7.051.262 milhões de imóveis⁸⁸ não ocupados ou ociosos, dos quais 5.215.732 milhões estão localizados nas áreas urbanas e 1.835.530 na zona rural; desses, 6.220 milhões em condições de serem ocupados, 832 mil em construção e 300 mil em ruínas (PLANHAB, 2009).

⁸⁸Não existem maiores detalhamentos sobre as condições de localização, da situação de propriedade e do padrão de construção desse estoque de moradias. Apenas há a distinção entre os imóveis em construção, em condições de serem ocupados ou em ruínas. Uma maior caracterização é de vital importância para o delineamento do perfil desses domicílios e identificação da parcela que mais provavelmente poderia ser direcionada a suprir parte das carências de habitação da população (PLANHAB, 2009).

A maior concentração está nas regiões Nordeste e Sudeste, justamente aquelas com maior *deficit* quantitativo. Ambas as regiões também se destacam por apresentar domicílios localizados na zona rural, sendo 772.843 na Nordeste e 531.751 na Sudeste. Nas demais, o número é inferior, a saber: Norte com 121.816; Centro Oeste com 126.367; e Sul com 282.753 domicílios.

Rolnik e Nakano (2013) apontam que 4.000 imóveis pertencentes ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) estão ociosos no Brasil e outros 400 mil da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), além de milhares de terrenos pertencentes à União. O Ministério das Cidades desde 2005 vem buscando estabelecer políticas que viabilizem o uso dos imóveis públicos desocupados, mas sem sucesso. Embora os anúncios do governo federal em relação à utilização de imóveis subutilizados, em particular nos centros urbanos, já que possuem infraestrutura consolidada e consistente oferta de serviços, são ainda tímidos para ofertar à população com renda até três salários mínimos.

Os referidos domicílios vazios ou fechados pertencem ao Estado e a segmentos de maior poder aquisitivo, e apresentam péssimas condições de conservação. Tal situação representa uma grande afronta para a população de menor renda e para os movimentos sociais que lutam por moradia digna no país. O desvendamento dessa contradição é essencial para identificar as possibilidades de impacto no *deficit* habitacional, sobretudo porque os imóveis desocupados não se referem àqueles localizados em áreas praianas, mas sim, aos construídos para atender à parcela da população nas faixas mais elevadas de renda, o que evidencia a necessidade crescente de políticas habitacionais que atendam às populações mais atingidas pelo *deficit* de habitação, levando em consideração as características e as necessidades regionais.

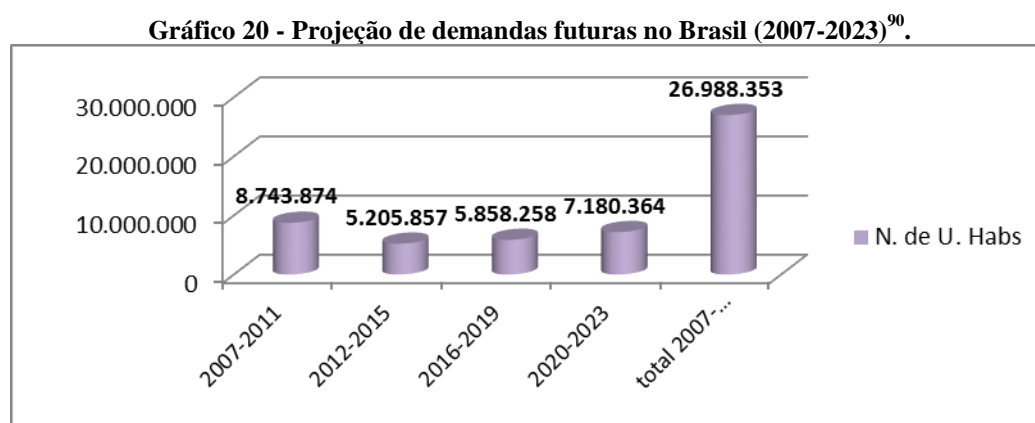
O grande montante de domicílios vagos no Brasil apresenta uma contradição entre o *deficit* de moradias de um lado e, de outro, um enorme número de imóveis subutilizados, comprovando que na prática os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, seja a aplicação do Imposto Progressivo no Tempo, seja a decretação de Áreas de Interesse Social para Fins de Moradia não são aplicados pelo poder público municipal, que deveria zelar, conforme poder conferido pelo próprio Estatuto da Cidade e pela Constituição Federal, pela administração justa e equitativa da cidade.

Percebe-se concluir que, na realidade, não há um problema de *deficit* habitacional no Brasil, mas sim, um problema social. Todavia, mais uma vez, repete-se a histórica concentração de riqueza e renda no país por determinada classe social, pois os imóveis

representam garantia e poupança para alguns e pobreza e exclusão para outros. O direito à propriedade privada se sobrepõe o direito social da terra e da moradia.

No intuito de atender o *deficit* quantitativo e qualitativo, a projeção para o Brasil⁸⁹ inicia no período 2007-2011 com uma estimativa de 8.743.874 intervenções. Até o ano de 2023 a meta é atingir 26.988.353 intervenções, incluindo as novas e a adequação das já existentes, isto é, para sanar a carência de infraestrutura básica, banheiro ou adensamento excessivo. Para atingir este objetivo será necessário aportar 2% de orçamento federal anual para a habitação social, num prazo de quinze anos. Nesta projeção deve-se incluir o *deficit* quantitativo e qualitativo, ou seja, melhorar a inadequação das moradias (PLANHAB, 2009).

Na tentativa de reverter o quadro da exclusão socioespacial, o PlanHab (2009) apresenta uma projeção de ações a serem realizadas, conforme pode ser observada pelo gráfico a seguir.



Fonte: PlanHab, 2009.

Nesta projeção não está configurada a utilização dos imóveis vagos citados anteriormente, mas principalmente a construção de novos empreendimentos e investimentos em infraestrutura. Quanto à construção de novas unidades habitacionais, a meta estabelecida pelo governo federal, com base no PMCMV I e II, era produzir dois milhões de moradias até o final de 2014.

A soma de todas as contratações chega a **1.575.469** unidades habitacionais, computados os contratos da CAIXA e do Banco do Brasil⁹¹, segundo dados do Ministério das

⁸⁹No continente europeu, em razão da crise financeira atual, não há investimentos compatíveis para atender as futuras demandas. A previsão é que na próxima década cerca de um milhão de jovens ficarão sem moradia própria.

⁹⁰Optou-se em apresentar a projeção e outros detalhamentos do PlanHab (2009) em razão das múltiplas variações apresentadas nos PLHIS, pois a apresentação se dá em cenários conforme o tipo de *deficit*, o que não representa o escopo da avaliação proposta.

Cidades. Os recursos aplicados até abril de 2013 por faixa de renda se concentram na faixa 2, ou seja, entre três e seis salários mínimos, totalizando 749.442 contratações. Esses investimentos podem ser explicados pelas próprias características do Programa, pois os recursos são provenientes, em sua maioria, do FGTS, seja pela utilização do dinheiro constante na conta vinculada dos mutuários que contraem os financiamentos, seja pela destinação do próprio fundo, o qual está voltado à construção das referidas unidades habitacionais.

Conforme quadro a seguir, pode-se observar o número de unidades habitacionais contratadas por faixa de renda até abril de 2013.

Quadro 4 - Contratos por faixa de renda no Brasil – PMCMV I e II

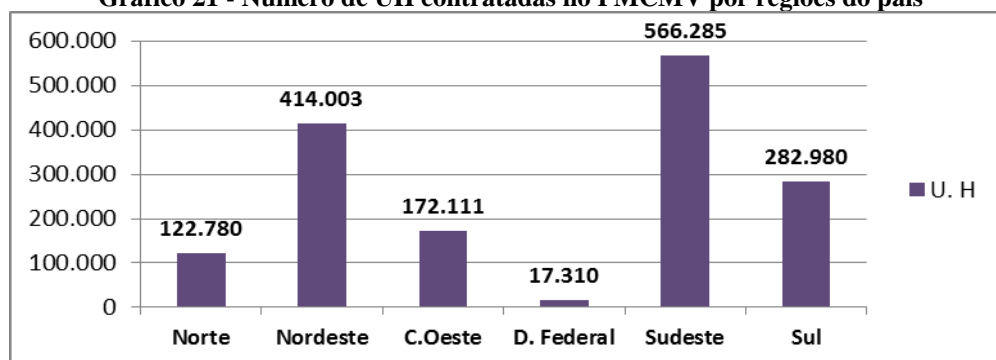
Faixa	Modalidade	CAIXA	B. Brasil	Mun. < 50 mil/h	Contratação
Faixa 1	FAR	403.619	64.740		468.359
	FAR- Urbanização	16.349			16.349
	Entidades	16.284			16.284
	Imóvel Rural	61.783			61.783
	Oferta pública	X		101.473	101.473
	Total da Faixa 1 (0 a 3 sm –subsídio total)	498.035	64.740	101.473	664.248
Faixa 2	FGTS (até R\$ 1.600,00)	188.687	-		188.687
	FGTS (até R\$ 3.275,00)	543.945	16.810		560.755
	Total da Faixa 2	732.632	16.810		749.442
Faixa 3	FGTS (até R\$ 5.000,00)	108.342	53.437		161.779
	Total da Faixa 3	108.342	53.437		161.779
Total UH		1.339.009	134.987	101.473	1.575.469
Total de investimentos		R\$ 96,77 bi	R\$ 8,42 bi	R\$ 2,47 bi	R\$ 107,66 bi

Fonte: Ministério das Cidades (2013)

O número de unidades habitacionais contratadas por regiões mostra que a Sudeste concentra 36% das contratações de unidades habitacionais do PMCMV; em segundo lugar vem a região Nordeste, com 27%; e em terceiro a região Sul. Os Estados que mais fecharam contratações junto ao Ministério das Cidades, foram: São Paulo com 285.916 UH; Minas Gerais 161.905 UH; Paraná com 116.593 UH; Rio Grande do Sul com 106.588 UH; e Goiás com 100.665 UH. Os demais obtiveram números abaixo de 100 mil unidades. Do total de contratações realizadas em todo o Brasil, 68% estão concentradas nas capitais, regiões metropolitanas e municípios acima de 100 mil habitantes, sendo que 17% são nas capitais; 21% nas regiões metropolitanas; 30% nos municípios com mais de 100 mil habitantes; 21% nos municípios com mais de 50 mil habitantes; e 11% em municípios de até 50 mil habitantes. Os dados apresentados podem ser verificados pelo gráfico que segue.

⁹¹ O Banco do Brasil passou a atuar em conjunto com a CAIXA a partir de 2012, para dar maior agilidade aos contratos do PMCMV.

Gráfico 21 - Número de UH contratadas no PMCMV por regiões do país



Fonte: Ministério das Cidades (abril de 2013).

Ocorre que contratação não significa entrega final das unidades habitacionais, ou seja, ainda encontra-se na fase burocrática, licitatória ou no aguardo de início de obra. Conforme o quadro que segue é possível observar que somente foram entregues 485.438 unidades habitacionais até abril de 2013, as demais 597.137 estão em obras e outras 492.894 permanecem na fase de contratação.

Quadro 6 - UH contratadas, em obras e entregues – PMCMV I e II

Faixa de Renda	UH Contratadas	UH em Construção	UH Entregues
Faixa 1	664.248	48.441	16.800
Faixa 2	749.442	513.049	451.816
Faixa 3	161.779	35.647	16.822
Total Geral	1.575.469	597.137	485.438

Fonte: Ministério das Cidades (30 abr. 2013).

De acordo com os dados publicados pelo Ministério das Cidades (2013) é possível inferir dois aspectos fundamentais: primeiro, que a meta inicial de dois milhões de moradias até 2014 dificilmente será cumprida, em vista dos números que ainda faltam em termos de contratação, início de obra e finalmente a entrega efetiva das unidades habitacionais *versus* tempo; e o segundo ponto é que da faixa 1, que corresponde a zero a três salários mínimos, foram entregues somente 16.800 unidades habitacionais e 48.441 estão em fase de construção. Diferentemente vem ocorrendo com a faixa 2, que corresponde a três a seis salários mínimos, sendo que já foram entregues 451.816 unidades habitacionais. Isso se deve ao fato da possibilidade de utilizar os recursos do FGTS, o que não ocorre com a faixa 1.

Em relação aos PLHIS da região Sul, estes apresentam uma projeção até 2023 das necessidades habitacionais, tanto no que tange ao número de novas moradias quanto na questão de adequação, com exceção de Florianópolis em que o PLHIS está projetado até o ano de 2025.

Quadro 7 - Demandas futuras na região Sul

Locais	Demanda Quantitativa	Demanda Qualitativa	Demanda Futura
Paraná	249.723	413.401	1.433.316
Curitiba	82.447	102.009	X
Santa Catarina	145.363	243.608	521.389
Florianópolis	8.162	13.231	76.944
Rio Grande do Sul	197.778	297.540	X
Porto Alegre	38.572	123.572	288.891

Fonte: PLHIS, 2012.

Os PLHIS do Estado do Rio Grande do Sul e de Curitiba (elaborado em 2007) não apresentam tal projeção. Também não foi possível mapear os recursos financeiros de cada ente público pesquisado em função dos múltiplos cenários apresentados, ou seja, para cada programa são propostas diversas simulações, extrapolando o escopo do presente estudo. Importa destacar que a região Sul, a fim de diminuir o *deficit* habitacional, apresenta 282.980 unidades habitacionais contratadas junto ao Ministério das Cidades, sendo 116.593 no Paraná, 106.588 no Rio Grande do Sul e 59.799 em Santa Catarina. Entretanto, ainda não se tem elementos suficientes para fazer inferências sobre as metas estabelecidas nos planos estudados em razão do ínfimo prazo de conclusão destes, e o Rio Grande do Sul ainda não concluiu o referido plano. Evidentemente, nota-se que as metas estabelecidas nos PLHIS, como também no PlanHab, não atingirão o prazo previsto, isto é, até 2023.

Nos PLHIS consultados os recursos financeiros⁹² mais citados como formas de redução do *deficit* são: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); Orçamento Geral da União (OGU); Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Logicamente, existem os recursos provenientes dos Fundos de Habitação de Interesse Social dos estados e municípios, porém os que apresentaram maior volume são os mencionados.

O Sistema Financeiro de Habitação prevê recursos específicos para aplicação em programas e projetos de habitação de interesse social, bem como o fortalecimento dos órgãos públicos municipais e estaduais para a implantação de políticas habitacionais. Todavia, destaca-se que o modelo de financiamento habitacional no Brasil, a partir de 1966, baseou-se

⁹²A CAIXA repassa os recursos: do Orçamento Geral da União (OGU), recursos do tesouro nacional, definido por emendas parlamentares, no Orçamento, pelas bancadas e /ou deputados federais; de agências multilaterais de crédito, especialmente os do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BIRD); dos Fundos, compreendendo FGTS, Fundo de Arrendamento e Fundo de Amparo ao Trabalhador; e captados pela CAIXA, em especial a poupança.

em dois instrumentos de captura de poupanças: o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço⁹³.

Os recursos do FGTS são destinados ao investimento habitacional para o atendimento da população de baixa renda e também para investimentos em saneamento ambiental, sendo remunerados, na captação, a uma taxa de juros de 3% ao ano, mais variação da inflação. O FGTS, desde a sua constituição em 1960 (patrimônio dos trabalhadores), continua sendo a principal fonte de recursos para o financiamento das políticas de habitação popular no Brasil. Desde o período getulista, os Institutos de Pensão limitavam-se a atender aos trabalhadores inseridos no mercado formal, e mesmo assim, de forma incompleta.

Durante a atuação do BNH (1964-1986), ao garantir as cadernetas de poupanças privadas tendo como lastro os recursos do FGTS, desviou recursos destinados às camadas de baixa renda para os grupos de renda média (OLIVEIRA, 2000). Com o fim do BNH, os recursos do FGTS passaram a ser crescentemente objeto de disputa entre os grupos que compunham o governo federal, oscilando entre as tendências a submetê-lo às diretrizes de política econômica e as tendências a utilizá-lo como moeda de troca nas negociações clientelistas para a manutenção da coalizão que dava suporte político à Nova República.

No entanto, com a crise da década de 1990 e por exigência do FMI, em 1998 o acesso ao FGTS foi restrito para qualquer órgão governamental. Os recursos tornaram-se escassos para os investimentos de habitação e infraestrutura, passando os governos estaduais e municipais a depender exclusivamente de seus recursos próprios (já comprimidos pela crise fiscal) ou de financiamentos de organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (OLIVEIRA, 2000). Conforme Iamamoto (2009, p. 30): “O capital financeiro avança sobre o fundo público, formado tanto pelo lucro do empresariado quanto pelo trabalho necessário dos assalariados, que são apropriados pelo Estado sob a forma de impostos e taxas”.

Através da Medida Provisória n.º 252, em 2003 o FGTS foi alvo de mudanças, sendo permitido seu saque em intervalos de quatro anos, caso o recurso fosse utilizado na aquisição de imóvel residencial ou amortização de financiamento habitacional contraído anteriormente.

⁹³O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) é a principal fonte de recursos das moradias desde sua origem nos anos 1960. O FGTS, por estar diretamente vinculado às contribuições do trabalho formal, oscila com as mudanças estruturais da economia e, nos anos de 1990, “[...] a continuidade do baixo crescimento e da informalidade do mercado de trabalho fazia sua arrecadação apresentar sucessivas quedas, de tal modo que se vislumbrava a sua extinção ou sua utilização para outros fins [...] como aplicações na bolsa de valores (MATTOSO, 2010, p. 45). Os recursos das cadernetas de poupança que compõem o SBPE são administrados pelo sistema bancário (público ou privado), remunerados a uma taxa de juros de 6% ao ano mais a variação da inflação e são garantidos pelo governo federal. Os recursos da caderneta de poupança são destinados primordialmente ao financiamento habitacional para os setores de renda média, com taxas de juros variando conforme a faixa de renda a partir de 10% ao ano mais a variação da inflação.

A principal medida ocorreu com a Resolução n.º 460 do Conselho Gestor do FGTS, de 14 de dezembro de 2004, que entrou em vigência a partir de 2005. Essa resolução permitiu criar um sistema de descontos, que reduziu o custo de financiamentos com recursos do fundo beneficiando setores de menor renda e sem comprometer a saúde financeira do FGTS. A medida ampliou os financiamentos para as famílias com renda de até três salários mínimos, até então pouco beneficiadas pelos empréstimos lastreados em recursos do FGTS.

Em 2004, foi criado o Programa Crédito Solidário voltado ao atendimento de necessidades habitacionais da população de baixa renda organizadas em cooperativas ou associações, visando à produção e aquisição de novas moradias ou conclusão e reformas de moradias existentes, mediante concessão de financiamento diretamente ao beneficiário. Este programa passou a utilizar o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), criado em 1993. Tal medida representou uma grande conquista dos movimentos de moradia, os quais passaram a contar com recursos federais para apoiar as ações de provisão habitacional baseadas na autogestão.

Os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) destinados ao PMCMV financiam empréstimos habitacionais feitos às famílias com renda de até três salários mínimos. Os referidos recursos são geridos pelo Ministério das Cidades e operacionalizados pela CAIXA, e consistem em aquisição de terreno e construção ou requalificação de imóveis contratados como empreendimentos habitacionais em regime de condomínio ou loteamento constituído por apartamentos ou casas que depois de concluídos são alienados às famílias.

Além dos recursos do FAR, o PMCMV utiliza os recursos do FGTS, conforme as diretrizes do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS), cujo objetivo é o financiamento às empresas da construção civil do mercado imobiliário para a produção de habitação popular, visando o atendimento de famílias com renda de até R\$ 5.000,00, priorizando a faixa entre R\$ 1.600,00 a R\$ 3.100,00.

No que se refere aos critérios de atendimento em nível nacional, os programas atendem a certos cenários, conforme o número de habitantes e o *deficit* habitacional (capital é diferente do interior). Os critérios de seleção de propostas para os programas de apoio a programas habitacionais de interesse social são os seguintes: a) possuam projeto básico para áreas de intervenção; b) possuam projeto executivo; c) atendam à população em áreas sujeitas a situações de risco de vida, insalubridade ou locais impróprios para moradia; d) atendam a demandas de segmentos específicos; e) sejam consideradas prioritárias pelo conselho municipal ou estadual ou órgão de caráter equivalente; f) sejam apresentadas por entes federados não contemplados, no ano anterior ao da realização da seleção, pelos demais

programas de habitação de interesse social geridos pela União; g) atendam demanda habitacional decorrente de crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos de infraestrutura; h) sejam apresentadas por município que possua Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado com o Ministério Público para implementação de ações voltadas a atender à população objeto da intervenção proposta; i) sejam apresentadas por municípios que possuam maior valor percentual de *deficit* habitacional em relação ao total de domicílios dos municípios; j) atendam a demanda apresentadas por movimentos sociais, associações e grupos representativos de segmentos da população; k) atendam à população com problemas de coabitação familiar ou ônus excessivo de pagamento de aluguel; ou l) atendam à população residente em área de conflito fundiário urbano.

Já o PMCMV considera critérios, selecionando propostas que atendam cumulativamente a: a) realocação de famílias situadas em áreas insalubres ou de risco; b) municípios com *deficit* habitacional acima da média da UF correspondente; c) municípios em situação de calamidade pública; d) atendimento a demanda habitacional decorrente do crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos de infraestrutura; e) municípios com andamento de obra em situação normal no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Habitação; e f) maior contrapartida do setor público local. Outros critérios foram instituídos a partir do Decreto n.º 7.499/2011.

No atendimento da população pretendente à moradia, os PLHIS estabelecem indicativos com múltiplas variações, especialmente no que tange à renda máxima e mínima. O primeiro critério é comum a todas às instituições analisadas, tendo em vista que inclui a faixa de renda com maior percentual do *deficit*, ou seja, até três salários mínimos.

Os critérios comuns encontrados nos planos analisados estão descritos da seguinte forma:

Quadro 8 - Critérios de atendimento da população pretendente à moradia

Critérios	Especificações
1º Critério	Atender prioritariamente famílias com renda familiar até três salários mínimos.
2º Critério	Atender famílias de até cinco salários mínimos com recursos públicos e onerosos; (conforme os critérios estabelecidos nos programas dos entes públicos pesquisados, sendo que a faixa poderá chegar a seis salários mínimos).
3º Critério	Atender famílias com renda acima de cinco até dez salários mínimos por meio de parcerias ou incentivos (com recursos onerosos). (Este critério, dependendo do ente público, não foi citado no PLHIS, bem como a faixa de renda poderá variar entre seis e dez salários mínimos).

Fonte: PlanHab, 2009 e PLHIS da região Sul.

No caso do PlanHab, por tratar-se de um plano nacional, há cinco faixas de grupos de atendimento, de acordo com sua capacidade de acessar um financiamento, considerando a renda familiar e *per capita*, análise da cesta de consumo e tipologia dos municípios, adequado a cada situação, bem como foram montadas simulações para a montagem de um modelo de financiamento e subsídios específicos para os estados e municípios. Existem várias simulações quanto aos critérios de inserção, obedecendo às especificidades de cada programa, sendo que no caso do Programa de Reassentamento, além do recorte de renda, leva-se em consideração a situação da moradia e sua localização (áreas de risco e outras situações).

Quanto às principais linhas programáticas citadas no PlanHab (2009) são seguidas nos PLHIS pesquisados, sendo os mais comuns os seguintes: o PMCMV, o Reassentamento e a Regularização Urbanística e Fundiária. Destacam-se os programas mais comuns identificados nos entes pesquisados: o Programa de Reassentamento, Programa de Urbanização e Regularização Fundiária e o Programa Minha Casa Minha Vida.

No caso do Programa de Reassentamento, se faz necessário pela exigência de deslocamento de famílias em situação de risco geológico, hidrológico, ou outras situações de inadequação de moradia, ou em função de obras de interesse público, tais como implementação de vias, resolução de conflitos fundiários com ações de reintegração de posse, execução de obras de saneamento ambiental, e ainda, viabilização da urbanização de vilas, favelas ou núcleos irregulares contemplados pelo Programa de Regularização Fundiária. Caracteriza-se: “[...] pela produção de novas unidades habitacionais dotadas de infraestrutura básica e solução habitacional” (PLHIS-PORTO ALEGRE, 2010).

O Programa de Regularização Fundiária se destaca por atuar nas ocupações irregulares consolidadas sobre áreas públicas e privadas, com o objetivo de garantir a permanência e a qualidade de vida das famílias no local onde residem. Busca a integração da cidade informal à formal, respeitando as características das comunidades, legalizando a situação fundiária, respeitando os padrões e as especificidades do próprio local e promovendo a ordenação urbanística do assentamento através da articulação do conjunto de serviços públicos e comunitários. O Programa de Regularização Urbanística e Fundiária pode ser definido da seguinte forma:

Trata-se de um processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997, p. 24).

O programa Bônus Moradia trata-se de indenizar famílias moradoras de áreas irregulares, especialmente localizadas em cima de leitos viários. O poder público paga atualmente R\$ 52.000,00 reais para a compra de outro imóvel no mercado.

Outros programas e ações são específicos de cada PLHIS ou aparecem com outras denominações. Somente o associativismo é comum no Plano da COHAPAR e no Plano do Demhab, bem como o Aluguel Social aparece nos Planos de Santa Catarina e do Demhab. Outro programa denominado de Bônus Moradia somente está descrito no Plano do Demhab Porto Alegre.

Entretanto, o montante de recursos investidos em programas de regularização fundiária urbana não condiz com os resultados esperados, isto é, moradia digna e segurança da posse. Os efeitos nas condições reais de vida dessa população ainda não se vislumbram e a segurança da posse, via título de propriedade da terra oficialmente registrado, se materializou para um número reduzido de beneficiários dos programas em todo o Brasil, segundo informações de Maricato (2012).

Quanto aos principais instrumentos legais que subsidiam a política habitacional, nos entes pesquisados, existe um arcabouço jurídico que permite aos estados, municípios e ao governo federal viabilizar programas e ações. Os planos nos três níveis de governo determinam que a PHIS seja pensada e executada de forma vinculada a outros planos ou leis já existentes, de modo que possam dialogar entre elas, tendo o cuidado de respeitar a especificidade e característica do território de cada ente federado.

As principais leis e normativas utilizadas na PHIS comuns aos sete entes federados pesquisados são as seguintes: Constituição Federal de 1988; Estatuto da Cidade – Lei n.º 10.257/2001; Regularização Fundiária de Interesse Social em Imóveis da União – Lei n.º 11.481/2007; Regularização Fundiária de Assentamentos Localizados em Áreas Urbanas – Lei n.º 11.977/2009; Lei do Zoneamento (conforme leis municipais de regulamentação); Lei do Solo Criado (leis estaduais e municipais); Lei do Parcelamento do Solo (leis estaduais e municipais); PLHIS e FHIS (conforme leis locais); e PMCMV – Lei n.º 12.424/2011.

A legislação supracitada deverá estar articulada, segundo o Ministério das Cidades (2009), com outros planos, quais sejam: PlanHab, Plano Diretor, Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR), Plano de Gestão de Saneamento Integrado (PGSI), Plano de Preservação do Patrimônio Histórico (PPPH), Plano de Gestão de Bacias Hidrográficas; Plano de Recuperação das Áreas de Preservação Permanente (APPs); e outros instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro nas três esferas de governo, permitindo que suas metas

de produção física e de avanços institucionais possam estar associados ao planejamento dos recursos necessários para sua cobertura (PLANHAB, 2009).

Nos PLHIS há uma série de parceiros⁹⁴, incluindo o poder público, a sociedade civil e os conselhos de entidades que atuam ou apoiam a política de habitação de interesse social. Os atores sociais que apareceram destacados nos sete entes pesquisados são os seguintes: Públicos: Ministério das Cidades; economia mista: CAIXA; Banco do Brasil; Sociedade Civil: Comissão Nacional das Associações de Moradores (CONAM); e Movimento de Luta pela Moradia (MLM). Quanto ao Sindicato da Construção Civil, citado enquanto parceiro no Plano do Estado do Paraná, vale destacar, que este, possui uma linha empresarial, domina a área da construção civil no Brasil e, conforme declarações de Maricato (2012) na Rio +20, acompanha de perto as elaborações e revisões dos Planos Diretores dos municípios para não perder de vista o seu quinhão.

Outro aspecto a ser considerado no universo da construção civil é que, diferentemente de outros setores industriais, a produção de edifícios no canteiro de obras mantém características de atraso tecnológico e intensa exploração da força de trabalho. Este é um dos setores produtivos que paga os mais baixos salários, especialmente quando se trata de mão de obra não especializada (ajudantes de pedreiros, etc.), além de apresentar um dos mais altos índices de acidentes de trabalho⁹⁵ e as mais baixas taxas de produtividade, com grande desperdício de material.

O PLHIS da COHAB de Curitiba apresenta um líder comunitário das nove regiões da capital do Paraná, bem como em Porto Alegre aparece o Conselho do Orçamento Participativo (COP), que tem por papel acompanhar e aprovar as demandas provenientes das comunidades e dialogar com o poder público local. O único ente pesquisado que utiliza deste mecanismo de participação é a capital dos gaúchos. No caso do Diagnóstico Habitacional do Estado do Rio Grande do Sul aparece o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS/RS)

⁹⁴ Pesquisar mais sobre a função de cada parceiro nos PLHIS ou no PlanHab.

⁹⁵ Segundo informações do Tribunal Superior do Trabalho (TST) os setores que mais registraram acidentes de trabalho em 2010 foram a indústria e a construção civil, com mais de 59,9 mil e 54,6 casos respectivamente. Em seguida estão os setores de comércio, veículos automotores, transporte e armazenagem. Desses acidentados na construção civil 55,2% eram pedreiros ou ajudantes de pedreiros, 17,2% serralheiros, marceneiros, carpinteiros e seus ajudantes, 7,5% pintores e 18,6% de um grupo formado por: vidraceiros, ajudantes de encanador, operadores de betoneira, calheiros e encarregados de obras. A faixa entre 31 a 40 anos de idade, do sexo masculino, apresenta maior índice de acidentes. Além dos acidentes de trabalho, devem ser consideradas as doenças que poderão se manifestar no futuro, em razão da alta exposição solar, ruído intenso e excesso de esforço físico, segundo o Ministério da Saúde, setor da Comunicação de Acidentes de Trabalho (CAT). De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), em junho de 2012 foram mais de R\$ 1 milhão pagos em benefícios relacionados a acidentes de trabalho, tanto em aposentadorias quanto em auxílio-acidente. Todavia, nos últimos anos, através da introdução de novas tecnologias no processo construtivo vem acelerando consideravelmente a produção, bem como vem diminuindo sensivelmente os acidentes de trabalho, em razão do aumento da fiscalização e do uso de equipamentos de segurança.

como parceiro, sendo que nos demais Planos analisados não consta tal parceria. A indicação do Rio Grande do Sul deveria mobilizar a categoria dos assistentes sociais no sentido de ampliar a participação na política de habitação, tanto nos conselhos quanto em outros canais participativos.

Quanto à parceria com a CAIXA, esta é questionada pelo FNRU (2012), pois se por um lado ela está presente em todo o território nacional, facilitando a implementação de programas habitacionais, por outro, é o principal agente operador dos recursos do FGTS e está subordinada ao Ministério da Fazenda e não ao Ministério das Cidades. Isto faz com que, em muitas decisões, prevaleça a lógica bancária.

O espaço institucional da política urbana, incluindo a política habitacional, é composto por um conjunto de órgãos dispersos nos diversos âmbitos da administração pública nacional, estadual e municipal. A partir da criação do Ministério das Cidades há um esforço para concentrar e articular as ações entre a política habitacional, fundiária e urbana, a fim de estabelecer consonância com o Estatuto da Cidade e com a Constituição Federal. No entanto, a complexidade existente entre os atores e processos fica evidente quando são listadas as instâncias envolvidas e a diversidade de situações passíveis de serem contempladas por essas políticas: Secretaria de Patrimônio da União, Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, Advocacia Geral da União (AGU), CAIXA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Defensorias Públicas, Poder Judiciário, Cartórios de Notas e de Registro de Imóveis e Ministério Público, dentre outros atores (ICASURIAGA, 2008).

Quando ao quesito Avaliação e Monitoramento dos PHIS, o PlanHab (2009) apresenta passos para serem cumpridos até 2023, conforme quadro que segue:

Quadro 9 - Avaliação e Monitoramento dos PLHIS

Etapas	Descrição
Elaboração	Os PLHIS deverão estar prontos e aprovados, após consulta popular, pelo Ministério das Cidades até o final de 2012.
Monitoramento	No período entre (2011, 2015, 2019 e 2023) devem ser monitorados os dados que compõem o Diagnóstico Habitacional, composto pelo: <i>deficit</i> habitacional, de inadequação, crescimento demográfico, custos, disponibilização de recursos, disponibilização de terras.
Impacto no Deficit	Deverão ser avaliados e monitorados os planos, projetos e ações dos três entes federados, de modo a indicar o impacto na diminuição do <i>deficit</i> e da inadequação habitacional, obedecendo aos períodos indicados a cada 4 anos.
Revisão	Os PLHIS deverão ser revisados a cada quatro (4) anos, a fim de manter atualizados os dados quantitativos e qualitativos do <i>deficit</i> habitacional, conforme já se faz nos Planos Plurianuais. A partir dos resultados da avaliação do período anterior e análise dos novos cenários e projeções, deverá ser elaborada novas metas e objetivos capazes de orientar o período seguinte.

Fonte: PlanHab (2009).

O processo avaliativo está composto de quatro etapas: elaboração, monitoramento, impacto no *deficit* e revisão. A cada quatro anos os diagnósticos habitacionais dos entes federados deverão ser revistos e os objetivos e metas redimensionados, conforme o crescimento vegetativo da população e a nova realidade presente. Os demais PLHIS pesquisados citam o mesmo procedimento, com exceção do Plano de Curitiba e do Plano do Rio Grande do Sul.

Na expectativa de verificar o potencial dos estados e municípios quanto à viabilidade de colocar em prática o SNHIS, o Ministério das Cidades levantou e divulgou alguns pontos frágeis que ainda persistem nas três instâncias de governo, os quais precisam ser corrigidos:

a) Frágil institucionalidade do setor habitacional, com ausência de órgãos responsáveis pela formulação e gestão de políticas habitacionais ou quando existentes com baixa capacidade institucional; b) Modelos institucionais inadequados para o processo de planejamento e promoção habitacional realizada de forma descoordenada por mais de um setor na mesma esfera governamental; c) Estruturas institucionais em contínuo processo de mudança, sem que seja dada a devida importância aos aspectos da governança do setor; d) Ações não complementares e, em certos casos, conflitantes, na promoção habitacional realizada por estados e municípios; e) Ausência de instância regional que articule a ação de estados e municípios nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas; f) Falta de cultura técnica e gerencial nos órgãos gestores subnacionais tanto para as ações de caráter executivo quanto de planejamento; g) A intervenção habitacional se dá sem a preocupação de que esta esteja associada ao processo de planejamento territorial e urbano, à questão fundiária e a uma política habitacional previamente definida e pactuada com a sociedade civil organizada (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 49).

O cenário encontrado nos entes federados no território brasileiro não é nada animador, pois ainda permanece enraizado na cultura de promessas políticas e atendimentos focalizados, não fazendo uso de metodologias que permitam o monitoramento dos reais resultados. Logicamente, são muitos os entraves que se apresentam, desde a falta de pessoal qualificado para atuar na política, tendo em vista a necessidade de uma equipe multidisciplinar que domine os aspectos construtivos, avaliação de áreas, planejamento urbano e ambiental, trabalho social e recursos suficientes para a obtenção de resultados satisfatórios, dentre outros fatores. Cabe ainda salientar que as estruturas institucionais estão em contínuo processo de mudança, conforme apontado pelo Ministério das Cidades, não permitindo o fortalecimento das equipes técnicas que atuam no setor.

Na perspectiva positiva, os responsáveis pela elaboração do Plano Estadual do Rio Grande do Sul destacam aspectos importantes que a nova estruturação da PHIS vem subsidiando os gestores nas diferentes instâncias de governo:

a) A existência do Ministério das Cidades, da Política Nacional de Interesse Social, do PlanHab, do Conselho Nacional e do Fundo Nacional norteiam os gestores locais, o que antes não se tinha nenhuma referência na política de habitação de interesse social; b) Os PLHIS oferecem ferramentas para gerenciar a PHIS em longo prazo; ou seja, é uma política de Estado e não de determinado governo; c) A obrigatoriedade da existência dos conselhos participativos democratiza a gestão da PHIS, tanto nos estados quanto nos municípios; d) Os PLHIS oferecem a dimensão do *deficit* quantitativo e qualitativamente, além de outros elementos que auxiliam os gestores a montar estratégias de ação, incluindo linhas de financiamento, formas de captar os recursos do FNHIS. Antes do PlanHab não existia mecanismos e diretrizes claras sobre isso; e) as novas tecnologias permitem acessar na rede as principais linhas da política e solicitar apoio técnico, que facilita a gestão dos entes federados; f) Para a elaboração dos PLHIS tantos os gestores, técnicos e outras entidades que atuam na PHIS tiveram que estudar, discutir e planejar juntos, o que representou maior aproximação e conhecimento para todos os envolvidos. Dessa forma todos se tornam protagonistas de uma nova forma de gestão⁹⁶.

A federalização das normativas e da estrutura da PHIS, o levantamento das necessidades habitacionais, dos programas e ações, e a forma pela qual se deverá avaliar a política norteiam os demais entes a perseguirem os objetivos locais. Ademais, com as novas tecnologias informacionais existentes, facilita a troca de informações e de acompanhamento dos resultados entre os entes públicos e demais atores envolvidos.

Na opinião de uma servidora do Demhab Porto Alegre, os PLHIS são fundamentais na gestão pública de habitação, porém é preciso tomar algumas medidas importantes para evitar que eles se tornem documentos figurativos:

a) É necessário qualificar a estrutura dos entes públicos, pois muitos não apresentam os requisitos mínimos para gerenciar a PHIS; b) Os entes públicos precisam aprender a trabalhar com os Conselhos e investir na formação de seus representantes; caso contrário não se obterá os resultados esperados; c) Investir em capacitação técnica dos servidores para atingir as metas traçadas nos PLHIS; d) Socializar os PLHIS junto à sociedade civil, especialmente junto aos parceiros, pois assim se poderá caminhar na mesma direção; e) Investir em planejamento e respeitar os prazos estipulados pelo Ministério das Cidades (a cada 4 anos) na revisão dos PLHIS, pois caso contrário será um plano defasado, que não representará a realidade; f) É necessário que os PLHIS sejam transformados em lei (estadual e municipal); caso contrário não será cumprido; g) Para implementar os PHIS é preciso incluir suas principais linhas no Plano Diretor, pois se não houver terra urbanizada, não se concretiza a habitação de interesse social.⁹⁷

Tomando por base os posicionamentos nos três níveis de governo quanto à implementação dos PLHIS, pode-se inferir que ainda é frágil a estruturação e organização da PHIS no país, em vista do despreparo da maior parte dos municípios e de boa parte dos estados para assumir suas funções de coordenação local e regional do SNHIS, bem como na elaboração e gestão dos próprios planos habitacionais. Além disso, a efetivação dos PLHIS

⁹⁶ Informações coletadas informalmente com os coordenadores da elaboração dos PLHIS, no momento da entrega das cópias destes.

⁹⁷ Sílvia Maria Carpenedo, em depoimento prestado à autora em 2012, na sede do Demhab Porto Alegre.

depende de definições a serem estabelecidas nos Planos Diretores das Cidades, que deverão incluir e cumprir os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, priorizando a população moradora de áreas irregulares ou informais e não somente a cidade formal, que por ora se sobressai.

No que concerne ao financiamento da PHIS, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, previa a aplicação de cerca de R\$ 504 bilhões até 2010⁹⁸; porém é um programa que “não alterou a essência da política econômica, cujo eixo central está na transferência de riqueza do setor produtivo (sobretudo do capital e do trabalho) para os seguimentos rentistas da economia capitalista, substancialmente Bancos e fundos de pensão” (TEIXEIRA; BRAZ, 2007, p. 56). Iamamoto (2009, p. 31) chama atenção sobre a tendência das políticas governamentais: “[...] são favorecedoras da esfera financeira e do grande capital produtivo [...]”.

O quadro atual é complexo e nada animador, pois não há perspectivas de alterações significativas quanto aos níveis de concentração de renda e de propriedade no país. Aliás, Marx e Engels já faziam menção, em seus estudos, à mercantilização da terra (solo) e do trabalho no processo de ganho do capital. Tal prática só vem se acirrando em vista da escassez do solo urbano e da disputa dos diferentes agentes consumidores de espaço, deixando fora àqueles que não podem pagar por um pedaço de chão.

Portanto, planejar a PHIS num jogo com cartas marcadas já aponta, em parte, certo fracasso. Mesmo porque se o incremento da PHIS depende do acesso à terra e ao financiamento, a ordem vigente é a verticalização⁹⁹ dos empreendimentos subsidiados pelo fundo público federal, o que vem ocorrendo com o PMCMV. Este Programa tornou-se o carro-chefe do governo federal, porém as prefeituras vêm perdendo o poder de gestão da política habitacional e urbana, pois ele estimula um tipo de urbanização e de captura dos fundos públicos que, por si só, torna difícil a aplicação dos instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto da Cidade (ARANTES; FIX, 2011).

A lógica do PMCMV é criticada por Arantes e Fix (2009), bem como por Maricato (2012), em função de que 97% dos recursos foram destinados à oferta e produção direta para construtoras privadas e apenas 3% a cooperativas e movimentos sociais. Tal configuração permitiu maior atendimento de famílias na faixa de renda entre três a dez salários mínimos,

⁹⁸ R\$ 504 bilhões até 2010 em: transporte, saneamento, habitação e recursos hídricos. Deste montante, R\$ 68 bilhões viriam da União e cerca de R\$ 436 bilhões provenientes de recursos privados e das empresas estatais, sendo que boa parte da poupança dos trabalhadores, depositada compulsoriamente pelo FGTS, a fundo perdido (TEIXEIRA; BRAZ, 2007, p. 55).

⁹⁹ Nas cidades menores continua sendo construídas moradias térreas, porém nos grandes centros, onde a terra urbana tornou-se escassa, o modelo padrão é verticalizado.

apesar do *deficit* se concentrar na faixa de renda entre zero a três salários mínimos. Além disso, as construtoras e empresas produtoras de material de construção maximizam os investimentos, independentemente do setor da população a que se destinam.

Certamente, o monopólio¹⁰⁰ do sistema produtivo nas mãos de poucos dificulta o barateamento do processo produtivo, ou mesmo a compra de imóveis no mercado imobiliário, apesar dos subsídios públicos. Percebe-se que a financeirização do setor imobiliário, aliada ao grande aporte de recursos oriundos do fundo público, vem gerando a racionalização da produção que ultrapassa as determinações locais na escala dos empreendimentos, visando lucratividades agregadas em relação aos conjuntos habitacionais, ou mesmo a compra de imóveis prontos no mercado (SHIMBO, 2010).

Se, por um lado, os PLHIS preveem um leque de alternativas habitacionais a custos unitários mais reduzidos (por exemplo, lotes urbanizados e ou material de construção com assistência técnica), com potencial de atender um número maior de famílias, por outro, o PMCMV fixou-se exclusivamente na produção de unidades prontas, mas ao gosto do setor da construção civil. Dessa forma, as metas quantitativas do programa, “malgrado a enorme disponibilidade de recursos para subsídio, são tímidas nas faixas de renda baixas” (BONDUKI, 2009, p. 1), pois o valor unitário do subsídio é mais elevado do que seria necessário numa estratégia que objetivasse garantir o direito à moradia para todos.

Não é possível esperar que o mercado venha a atender as condições oferecidas no PlanHab (2009), o que apenas poderia ser alcançado através da promoção pública, articulando com os atores coletivos e privados necessários para viabilizar as soluções previstas. O poder público municipal, no novo desenho da PHIS, deixou de ter controle sobre a implantação dos empreendimentos habitacionais de interesse social, pois não influenciam nos aspectos morfológicos e na localização da produção, mesmo cabendo ao poder municipal a aprovação das construções no solo urbano. No entanto, em razão da pressão por resultados e da forte legitimação do PMCMV, aliadas ao despreparo das administrações locais, o referido programa tornou-se hegemônico na solução habitacional, passando a ser a principal bandeira nos estados e dos municípios no território nacional, deixando de lado programas importantes como a Regularização Fundiária e o Cooperativismo Habitacional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

¹⁰⁰ Exemplo disso é o monopólio na fabricação de cimento no Brasil concentrado em sete empresas, sendo as principais: Votorantim Cimentos, Cimpor e Interceмент (do grupo Camargo Corrêa). Seguem a mesma linha outros materiais de cobertura, caixas d'água e areia, dentre outros produtos básicos da construção civil. Na mesma linha encontra-se o Programa Bônus Moradia aplicado em Porto Alegre, uma vez que em função da elevação do custo dos imóveis no mercado imobiliário, as famílias beneficiadas não estão conseguindo comprar outro imóvel.

Na opinião de Rolnik e Nakano (2013) há uma confusão sobre o que seja política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção civil. Arantes e Fix (2009) alertam que o pacote habitacional e sua imensa operação de *marketing* retomam a ideologia da casa própria que foi estrategicamente difundida no Brasil durante o regime militar. Maricato (2009) explica que o PMCMV não se refere à matéria urbanística e deixa a desejar em relação aos temas da habitação social, considerando os avanços conceituais no Brasil. Segundo a mesma autora, o PMCMV foi instituído também para enfrentar os efeitos da crise econômica internacional no país, buscando integrar um conjunto de medidas anticíclicas destinadas a estimular a indústria da construção civil com vistas a alavancar a geração de emprego e renda, que dava sinais de desaceleração (SHIMBO, 2010).

A crítica segue no sentido de que as empreiteiras, para garantir maior lucro, forcem o poder público a incluir o maior número de unidades habitacionais em um mesmo território, inviabilizando a gestão dos mesmos, especialmente por concentrar um grande número de famílias de baixa renda, além de causar impacto nos equipamentos públicos do entorno, seja na saúde, educação, transporte, etc, pois, não conseguem dar conta do volume da demanda. Além disso, os empreendimentos do PMCMV, em sua grande maioria, são constituídos de conjuntos verticalizados, com cinco pavimentos, sem elevador, indo na contramão do processo de envelhecimento da população, já constatado pelo IBGE, bem como comprometendo ainda mais a renda das famílias pobres, em razão da necessidade de pagamento de taxas condominiais.

Há de considerar as responsabilidades dos gestores municipais e estaduais que não vêm aplicando, nos últimos anos, recursos próprios na PHIS, dependendo somente dos recursos federais, não atendendo as especificidades das demandas regionais, pois utilizam a expertise dos técnicos da CAIXA e dos recursos do PMCMV, não investindo no potencial local.

As contínuas mudanças nos critérios e normativas dos programas e ações relativas à política habitacional, também se mostram negativas, na opinião de Shimbo (2010), pois, dificulta aos envolvidos na política, especialmente os movimentos sociais e usuários, se apropriem em sua integralidade. Tais mudanças ocorrem desde o BNH, mantendo-se no PMCMV I e PMCMV II.

Entretanto, o PMCMV não pode se confundido com o PlanHab, pois incorporou parcialmente algumas de suas propostas, objetivando dar agilidade na diminuição do *deficit* e movimentar a economia do país de forma emergencial. O PlanHab tem um sentido mais amplo e estratégico, visando diminuir o *deficit* habitacional a longo prazo. Além do mais, o

PMCMV não pode ser encarado com exagerado entusiasmo e nem como um desastre, pois a elevação do patamar de subsídios que se obteve há décadas não se via, assim como os incentivos fiscais, o Fundo Garantidor e outros mecanismos capazes de dar maior agilidade no combate ao *deficit* habitacional.

Os PLHIS, nos três níveis de governo, representam um elemento importante na PHIS, pois sistematizam dados referentes ao *deficit* habitacional e definem diretrizes que auxiliam a gestão da política, mas sozinhos não irão desencadear mudanças substanciais. Ações estratégicas deverão ser colocadas em prática, entre as quais: o combate à especulação imobiliária; o estabelecimento e manutenção de financiamentos e subsídios contínuos em longo prazo; arranjos institucionais corresponsáveis e autônomos; a cadeia produtiva da construção civil; estratégias urbano-fundiárias que obedeçam a prazos longos e sistematicamente planejados; e programas alternativos, dentre os quais: regularização fundiária/urbanística, urbanização de assentamentos, autoconstrução assistida, ações de regulação do uso do solo urbano, assistência técnica gratuita para a população de baixa renda, bem como a apresentação por parte do poder público de alternativas emergências para a população de baixa renda e garantia da participação e controle social, como prevê o PlanHab (SHIMBO, 2010).

No próximo capítulo dar-se-á continuidade a esta discussão, porém a ênfase recai no trabalho do assistente social na Política de Habitação de Interesse Social, buscando mostrar os avanços e os contínuos desafios no cotidiano profissional.

5 A EFETIVAÇÃO DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Ao analisar o trabalho do assistente social inserido na Política de Habitação de Interesse Social nas três esferas de governo, cabe contextualizar o Estado e, com ele, as políticas públicas, pois este profissional se firma na perspectiva de garantia de direitos e nos meios de exercê-los; portanto perpassa pelo Estado, que, *a priori*, representa o interesse coletivo de todos os cidadãos e as políticas públicas que representam sua concretização.

Primeiramente, o termo público, que também qualifica a política, é assim analisado por Pereira (2009, p. 287): “[...] a política pública não pode ser confundida com política estatal, ou de governo, e muito menos com a iniciativa privada – mesmo que, para sua realização, ela requeira a participação do Estado, dos governos e da sociedade e atinja grupos particulares e indivíduos”. Segundo a mesma autora:

O termo público associado à política não é uma referência exclusiva do Estado. Refere-se, antes, a coisa pública, do latim *res* (coisa), pública (de todos), seja coisa de todos, para todos, que compromete todos- inclusive a lei que está acima do Estado- no atendimento de demandas e necessidades sociais, sob a égide de um mesmo direito e com o apoio de uma comunidade de interesse. Embora a política pública seja regulada e frequentemente promovida pelo Estado, ela também engloba demandas, escolhas e decisões privadas, podendo e devendo ser controlada pelos cidadãos. Isso se chama de controle democrático. (2009, p. 173-174)

As políticas públicas podem ser definidas como o conjunto de ações desencadeadas pelo Estado com vistas ao bem coletivo. Em outras palavras, é um instrumento de planejamento, racionalização e participação. Os elementos das políticas públicas são o propósito da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização. As políticas se materializam pelas leis, orçamentos, planos, projetos e programas, que preveem ações específicas para o interesse público, bem como a forma de gestão e monitoramento (RAMOS, 2002).

Estudos sobre as políticas públicas, particularmente na periferia capitalista, segundo Behring e Boschetti (2006) e Vieira (1992), apontam que elas são estruturalmente condicionadas pelas características políticas e econômicas do Estado e não são dissociadas da forma pela qual se constitui a sociedade capitalista. Sabe-se que as políticas públicas são o resultado de relações complexas e difusas que se estabelecem entre o Estado e a sociedade civil, no âmbito dos conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de produção e

reprodução do capitalismo, nos seus ciclos de expansão e estagnação contínuos. As políticas públicas:

[...] fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas, com objetivo de realizar, fora da esfera privada o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população (JACCOUD, *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 107).

A abordagem das políticas públicas sob a ótica da cidadania deve ter como referência a construção de padrões de igualdade universal nos quais os direitos constituem o objetivo e a medida da política.

Quanto ao Estado, o conceito é amplo e com múltiplas concepções. Há predominância de três elementos que o constitui:

- a) um conjunto de instituições e prerrogativas, entre as quais, o poder coercitivo, que só o Estado possui por delegação da própria sociedade;
- b) o território, isto é, um espaço geograficamente delimitado onde o poder estatal é exercido. Muitos denominam esse território de sociedade, ressaltando a sua relação com o Estado, embora esse mantenha relações com outras sociedades, para além de seu território;
- c) um conjunto de regras e condutas reguladas dentro de um território, que fazem parte da sociedade nacional ou do que muitos chamam de nação (PEREIRA, 2009, p. 289).

Pereira (2009, p. 290) adverte que a presença desses elementos no conceito tem caráter mais ideal do que real, porque na prática, o Estado tem grande dificuldade de exercer seu poder e regular a sociedade. Na verdade, “o Estado não existe em abstrato (sem vinculações com a realidade e com a história) e nem de forma absoluta (assumindo sempre uma única configuração)”.

O Serviço Social, por sua vez, é reconhecido como uma especialização do trabalho, parte das relações sociais que fundam a sociedade capitalista. Estas são, também, geradoras da questão social em suas dimensões objetivas e subjetivas (IAMAMOTO, 2009, p. 25). O Serviço Social só pode ser desvendado em sua inserção na sociedade, ou seja, “no contexto de relações mais amplas que constituem a sociedade capitalista, particularmente, no âmbito das respostas que esta sociedade e o Estado constroem, frente à questão social e às suas manifestações, em múltiplas dimensões” (YAZBEK, 2009, p. 126).

Iamamoto (2001, p. 67) traz ainda que, o Serviço Social “[...] é socialmente necessário porque ele atua sobre questões que dizem respeito à sobrevivência social e material dos setores majoritários da população trabalhadora”. No parecer de Yazbek (2009), a importância do Serviço Social se dá na medida em que obtém legitimidade no conjunto de

mecanismos reguladores no âmbito das políticas assistenciais, desenvolvendo atividades no âmbito do Estado, apesar de ser considerada uma profissão liberal pelo Ministério do Trabalho (Portaria n.º 35, de 19 de abril de 1949) voltada ao atendimento de sequelas da questão social.

Aliás, o “Estado tem sido historicamente o maior empregador dos assistentes sociais atribuindo uma característica de servidor público a esse profissional” (IAMAMOTO, 2009, p. 355). Dentro disso, há o perigo de confundir o Serviço Social com política pública:

[...] o Serviço Social enquanto profissão não é o mesmo que política pública – esta é de responsabilidade do Estado e dos governos. A diluição da visibilidade das ações profissionais no campo dessas políticas tem sérias consequências em nível de identidade profissional e do reconhecimento da particularidade da área de Serviço Social no campo da produção de conhecimento (IAMAMOTO, 2008, p. 460).

Ora, a dimensão política da profissão não se confunde nem com política pública e muito menos com partidos políticos. Também não se identifica com as relações de poder entre governados e governantes, ainda que o assistente social igualmente possa exercer funções de governo (IAMAMOTO, 2009). As políticas públicas são instrumentos legais e transversais ao trabalho e representam espaços sócio-ocupacionais para os profissionais de Serviço Social. Esses espaços contêm elementos contraditórios que percorrem os fenômenos históricos e as instituições¹⁰¹ e, representam ao mesmo tempo, um terreno de embate e de resistência na garantia de direitos. Superar as múltiplas contradições requer competência ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa dos profissionais envolvidos, além de uma rigorosa capacidade de mediação frente à correlação de forças existentes nas instituições que ainda teimam em não garantir direitos, e sim, perpetuar velhas práticas assistencialistas ou clientelistas.

O espaço ocupacional do assistente social, na ótica de Iamamoto pode ser explicado da seguinte forma:

[...] um produto histórico, condicionado tanto pelo nível de luta pela hegemonia que se estabelece entre as classes fundamentais e suas respectivas alianças, bem como pelo tipo de respostas teórico-práticas densas de conteúdo político dadas pela categoria profissional. Essa afirmativa fundamenta-se no reconhecimento de ser o trabalho profissional tanto resultante da história quanto dos agentes que a ele se dedicam (IAMAMOTO, 2009, p. 344).

¹⁰¹Instituições: surgem sempre a partir de determinadas demandas. Como no confronto entre classes os grupos privilegiados têm mais poder para fazerem valer as suas demandas são predominantemente as soluções para responder estas demandas que emergem como instituições, mescladas a supostos interesses dos demais grupos sociais. [...] Valores, normas e ideologias, assim como práticas institucionais, têm, pois este caráter que em geral esconde a defesa específica da ordem social assumida como função principal (SOUZA, 1982, p. 42).

A reconfiguração “dos espaços ocupacionais é resultante das profundas transformações sócio-históricas, com as mudanças regressivas nas relações entre o Estado e a sociedade em um quadro de recessão na economia internacional, submetida à ordem financeira do grande capital” (IAMAMOTO, 2002, p. 13). Os espaços ocupacionais sofrem significativas e contínuas alterações, pois não estão dissociados do processo da reestruturação produtiva, da intensificação e desregulamentação do trabalho, da perda de direitos e conquistas sociais e históricas da classe trabalhadora e da reorganização do Estado, segundo os preceitos liberais.

A interferência da mundialização do capital “tem profundas repercussões na órbita das políticas públicas e suas conhecidas diretrizes de focalização, descentralização, desfinanciamento e regressão do legado dos direitos do trabalho” (IAMAMOTO, 2009, p. 26), de sorte que as mudanças macroscópicas que ocorrem na sociedade interferem diretamente no trabalho dos assistentes sociais inseridos nas instituições. A falta de acesso à moradia digna e à cidade também compõe as expressões da questão social, e, por esta razão, o profissional de Serviço Social é chamado a formular e implementar propostas para seu enfrentamento, especialmente no fórum público.

Mediante a relação entre política pública, Estado e o trabalho do assistente social na PHIS buscou-se compreender a inserção e a importância deste profissional nessa política, razão pela qual foi elaborado um projeto de pesquisa, com vistas a estudar a atuação do assistente social inserido nos órgãos governamentais responsáveis pela PHIS nos estados e capitais da região Sul e da Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades.

O quadro a seguir mostra o número de profissionais que atuam e que aderiram ao presente estudo nas referidas secretarias e departamentos da região Sul, bem como na Secretaria Nacional de Habitação.

Quadro 9 - Assistentes sociais atuantes nas instituições e participantes do estudo

Assis. sociais nas instituições	Instituições	Assis. sociais que participaram
2 ¹⁰²	Secretaria Nacional de Habitação – SNH /M. das Cidades	2
14	Companhia de Habitação do Estado do Paraná - COHAPAR	4
28	Companhia de Habitação Popular de Curitiba - COHAB-CT	4
14	Companhia de Habitação do Estado de S. Catarina - COHAB-SC	5
10	S. M. de H. e Saneamento Ambiental de Florianópolis - SMHSA	1
1	Secretaria Especial de Habitação e Saneamento do RS - SEHABS	?
10	Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB- Porto Alegre	8
Total 79		24 respondentes

Fonte: pesquisa de campo (2012).

¹⁰²A Secretaria Nacional de Habitação integrou ao quadro de profissionais mais uma assistente social em 2012, totalizando 80 profissionais; porém, esta não foi incluída no momento da coleta de dados.

Das **79** assistentes sociais convidadas, **24** responderam ao instrumento de pesquisa representando **30,4%** de adesão. Somente a assistente social da SEHABS não respondeu ao instrumento, alegando exposição junto aos demais colegas da Secretaria, por não compartilhar o trabalho com outras assistentes sociais no espaço sócio-ocupacional. O fato de ser a única assistente social na Secretaria foi criticado pela profissional, pois limita a atuação do Serviço Social, apesar de existir uma equipe multidisciplinar.

Delineando o perfil das profissionais de Serviço Social nos espaços ocupacionais¹⁰³ citados, **100%** são do sexo feminino, sendo que o tempo de atuação na instituição varia entre cinco a dez anos, sendo estas **80%** das respondentes e somente **duas**, ou seja, **8%** chegam a 25 anos na mesma política.

Quanto ao regime de trabalho predominante, em relação às Companhias de Habitação (economia mista), as assistentes sociais atuam sob regime celetista, com jornada de seis horas diárias ou trinta semanais. Nas secretarias e departamentos denominados públicos, o regime de trabalho é estatutário, com jornada de oito horas diárias ou quarenta semanais, com exceção da Secretaria Municipal de Florianópolis, que é de seis horas diárias. A representação estatística corresponde no primeiro caso em 54%, e no segundo, 46%. Dos espaços sócio-ocupacionais visitados na região Sul, a COHAB de Curitiba apresenta melhor espaço físico de trabalho para os assistentes sociais, bem como o número de profissionais para atender as demandas.

As respostas dos instrumentos devolvidos foram organizadas sob o critério da semelhança entre elas. Das **24** respondentes, **11** representam as secretarias ou COHABs dos Estados do Paraná, Santa Catarina e a Secretaria Nacional de Habitação (nível federal e estadual), sendo este grupo denominado de **(A)**. Quanto as **13** participantes que fazem parte de instituições de Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre (nível municipal), as respostas foram agrupadas no grupo **(B)**. Entretanto, em algumas perguntas as expressões das respondentes são semelhantes, desse modo é conferida, no mesmo relato, a identificação nos dois grupos **(A e B)**.

As **dez**¹⁰⁴ perguntas que compõem o instrumento de pesquisa também foram agrupadas em blocos, utilizando-se o critério de proximidade na temática, a fim de facilitar a

¹⁰³ A pesquisa sobre o perfil dos assistentes sociais no Brasil, promovida pelo CFESS (2005) consta que, em nível nacional, 78,16% dos profissionais atuam em instituições públicas de natureza estatal, das quais 40,97% atuam no âmbito municipal, 24% estadual e 13,19% federal. Majoritariamente os assistentes sociais no Brasil são funcionários públicos. CFESS (org.) Assistentes Sociais no Brasil. Elementos para estudo do perfil profissional. Brasília/Maceió, UCFESS-UFALCRESS, 2005.

¹⁰⁴ 1.Qual é a concepção do Serviço Social acerca da política de habitação de interesse social? 2.De que forma se dá a demanda por habitação no ente público pelo qual atua? E de que forma chega esta demanda para o Serviço

interpretação dos resultados. Desse modo, a pergunta número 9, que se refere à trajetória do Serviço Social na PHIS, foi discutida em primeiro lugar, de forma a mostrar a atuação dos assistentes sociais na política habitacional, até as novas prerrogativas definidas pelo Ministério das Cidades. As questões relativas à inserção do assistente social na PHIS, as demandas que chegam à instituição e para o Serviço Social, os principais fatores negativos que influenciam a atuação profissional, os subsídios teóricos e metodológicos e a definição do objeto, dos meios e do produto foram trabalhadas no item 5.2. Quanto às perguntas referentes à importância do Serviço Social, à concepção, aos avanços e aos desafios, bem como as sugestões para qualificar a PHIS foram discutidos no item 5.3.

No que se refere ao subsídio teórico de análise, utilizou-se a técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977), a fim de captar as expressões mais significativas e representativas das respondentes, para em seguida relacioná-las com a literatura do Serviço Social e com outras áreas do conhecimento pertinentes ao tema.

Feitas as considerações preliminares, a análise dos resultados está estruturada em três pontos, a saber: a trajetória histórica do Serviço Social na política habitacional no Brasil e as diretrizes atuais; a conformação do trabalho do assistente social na PHIS incluindo: o objeto; as demandas, o subsídio teórico e metodológico, as formas de inserção e os fatores negativos que influenciam na atuação; e por último, o Serviço Social na PHIS, importância, concepção, desafios, avanços, e as sugestões para a qualificação à política.

5.1 SÍNTESE DA TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA HABITACIONAL E AS DIRETRIZES ATUAIS

A trajetória histórica do Serviço Social na política habitacional no Brasil abre a discussão, em vista de que a “historicidade é categoria integrante do método dialético-crítico e

Social?3. De que forma o Serviço Social se insere na PHIS? Na gestão, em conselhos e em outros espaços. 4. Qual a importância do Serviço Social na política de habitação de interesse social?5. Quais são os principais fatores (negativos e positivos) que influenciam o processo de trabalho do assistente social na PHIS, tanto na instituição, quanto fora dela? 6. Quais são os principais avanços e desafios percebidos no processo de trabalho do assistente social na política de habitação de interesse social? (considerando os últimos 10 anos) 7. Qual é o subsídio teórico e metodológico que utiliza em seu processo de trabalho na política de habitação de interesse social?8. No processo de trabalho de assistente social na política de habitação de interesse social, como poderiam ser definidos os seguintes aspectos: o objeto, os meios e o produto. 9. Conhece a trajetória histórica do Serviço Social na política de habitação de interesse social na instituição o qual atua ou fora dela? () sim ou () não. Se sim, descreva como ela se constituía. 10. Quais as principais medidas que a gestão do ente público pela qual atua deveria tomar para qualificar a política de habitação de interesse social?

através dela pode-se reconhecer a ‘processualidade do movimento e da transformação do homem, da realidade e dos fenômenos sociais’” (PRATES, 2003, p. 95).

As condições do surgimento do Serviço Social “estão vinculadas a uma ordem social e ao projeto político que viabilizou sua instauração e desenvolvimento” (MONTAÑO, 2009, p. 45). Por conseguinte, “[...] o trabalho social em programas de habitação voltados para a população de baixa renda deve ser considerado a partir da análise da política vigente em cada contexto histórico, em sociedades determinadas” (RAICHELIS; PAZ; OLIVEIRA, 2008, p. 242).

Historicamente, a atuação do Serviço Social¹⁰⁵ na política habitacional está intimamente relacionada ao trabalho comunitário, com foco na participação e organização comunitária, o qual inicia em seguida à formação da profissão no Brasil, com as primeiras escolas nos meados da década de 1930 e com o apoio de grupos integrantes da burguesia, respaldados pela Igreja Católica, sendo este conduzido à institucionalização e legitimação, com forte influência europeia, especialmente franco-belga, países pioneiros na formação em Serviço Social. As primeiras escolas em São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente em 1936 e 1937, têm por base a doutrina católica, com ênfase no indivíduo, sendo que a questão social era compreendida como um problema de ordem ético-moral (PAZ; TABOADA, 2010).

Paralelamente, o referido período está mergulhado em um contexto de crise econômica mundial, em razão da queda da Bolsa de Valores de 1929 nos Estados Unidos, conjugado a fatores como o crescimento urbano com o desenvolvimento industrial e capitalista tardio com o período pós-Segunda Guerra Mundial, em que a ONU lançou uma proposta de Desenvolvimento Comunitário para superar o subdesenvolvimento e as penúrias pós-guerra, aderindo a este chamamento os governos e os profissionais de Serviço Social, em vários países.

No Brasil, experiências locais e isoladas vinham sendo registradas desde 1940, por entidades públicas e particulares. O trabalho comunitário mostrava-se mais rápido do que o trabalho individualizado, mesmo porque os profissionais e voluntários entravam nas comunidades carentes a fim de minimizar as múltiplas necessidades.

A preocupação do Serviço Social, segundo Souza (1993), era de reconstruir as comunidades urbanas que se “deseestruturaram” com os novos modos de produção capitalista,

¹⁰⁵A construção da trajetória histórica do Serviço Social nesta política está baseada em várias fontes bibliográficas e em informações trazidas pelas respondentes do estudo. Nesta direção dos instrumentos devolvidos (16) vieram sem resposta a esta pergunta ou com a introdução de elementos não significativos à composição histórica, somente (8) instrumentos apresentaram pontos importantes da história do Serviço Social na instituição os quais foram utilizados, de forma resumida no texto.

mais especificamente com a revolução urbano-industrial, que exigia muitas horas de trabalho nas fábricas, mas sem a contrapartida financeira, ou seja, com baixos salários. As famílias provenientes do campo ou imigrantes de outros países já não desempenhavam as antigas funções de organização econômica de produção.

Os assistentes sociais, na ótica de Valladares (2005), participaram de modalidades de gestão da pobreza marcadas pelo clientelismo, combinando proteção social e controle dos pobres. Esses profissionais realizavam inquéritos familiares e levantamentos nos bairros operários, pesquisando suas condições de moradia, situação sanitária, econômica e moral (estado civil, promiscuidade, alcoolismo, desocupação, etc.). Nessas abordagens, especialmente, sobre a pobreza urbana, a relevância da investigação social decorre da compreensão de que a realidade pode ser entendida fundamentalmente a partir dos dados empíricos recolhidos e da sua descrição morfológica. Aqui, as determinações estruturais e as teorias sociais críticas são desconsideradas.

Na tentativa de resgatar os vínculos comunitários perdidos e a dignidade humana, os assistentes sociais centravam o trabalho na organização e mobilização das comunidades pobres, com base nos aportes teórico-metodológicos e técnico-operativos conservadores vigentes no período, com base na abordagem de Caso, Grupo e Comunidade. Tratava-se de um trabalho essencialmente coletivo e comunitário, sendo que a atuação do Serviço Social na política habitacional fazia uso principalmente do Desenvolvimento de Comunidade (DC)¹⁰⁶.

Mediando a relação entre a população desfavorecida e o Estado, o Serviço Social esteve presente desde a década de 1940 nos programas direcionados a favelas, em vista do aumento destas por meio do avanço do processo de urbanização/industrialização. As favelas cresciam como alternativa de sobrevivência para aqueles que, mesmo estando inseridos no mercado formal de trabalho, recebiam salários insuficientes para suprir suas necessidades básicas (GOMES; PELEGRINO, 2005).

No entanto, o trabalho educativo realizado pelo Serviço Social, nestes espaços segregados, partia do princípio de que as populações pobres urbanas se apossavam de áreas de forma inapropriada ou irregularmente (invasão sem a devida compra). Tal concepção fundamentava-se no movimento higienista, ao mesmo tempo em que justificava a manutenção de certas populações à margem da cidade (GOMES; PELEGRINO, 2005).

¹⁰⁶É um processo de cooperação social [...]. A cooperação, como um processo social buscado pelo homem em sua origem, abre caminhos para a formulação de mecanismos instrumentais que fazem dela um processo complexo também utilizado pelo homem para se defender das barreiras sociais criadas pelo próprio homem. A ação comunitária é uma forma de cooperação que tem como objeto e objetivo a superação das barreiras que, em nível de comunidade, impedem o desenvolvimento do homem enquanto ser coletivo (SOUZA, 1993, p. 22).

Desse modo, os assistentes sociais, ao desempenharem um papel de caráter tutelar, exercido através da ação educativa e da viabilização da assistência e de outros serviços, se tornavam agentes úteis ao disciplinamento dos cidadãos, haja vista o trabalho educativo, já que essas populações eram consideradas inadaptadas, incapazes, dependentes, exigindo uma intervenção social (YAZBECK, 1999). O acompanhamento aos moradores das favelas realizado pelo Serviço Social, neste período, partia do pressuposto de uma relativa incompetência do morador em habitar uma casa, por sua incapacidade de gerir corretamente encargos financeiros referentes à sua moradia, à forma de habitá-la, de usar os recursos que lhe são oferecidos ou de relacionar-se com os vizinhos. Tratava-se, então, de assisti-lo para utilizar de maneira “adequada” sua moradia e não prejudicar o restante da cidade (higiene, limpeza e bons modos), com exceção de alguns grupos de profissionais que iniciaram a questionar o paradigma hegemônico (GOMES; PELEGRINO, 2005).

Paradoxalmente ao ufanismo desenvolvimentista, o Brasil vivenciava uma das fases mais difíceis de sua história política e o Ato Institucional n.º 5 (AI-5), promulgado em 1968, pelo então presidente General Costa e Silva determinou medidas repressivas e toda forma de manifestação coletiva, incluindo o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais. Neste período houve a retomada da remoção de favelas, encabeçada pelo Estado, em várias cidades brasileiras, e os assistentes sociais também se fizeram presentes, sem criticar as manobras de expulsão forçada da população favelizada. O entendimento geral da época era remover os barracos para sanar os problemas de violência e diminuir os problemas de saúde.

Importa salientar que, em relação ao BNH, desenhavam-se programas voltados à população de baixa renda, conforme a afirmação das autoras a seguir:

Nos denominados programas de interesse social registram-se, desde os anos 1970, propostas de programas habitacionais considerados especiais ou alternativos destinados à população com renda mensal inferior a três salários mínimos, mas seus resultados não foram significativos frente à produção habitacional do BNH e do SFH. Esses programas (PROMORAR, PROFILURB, João de Barro, etc.), carregavam o estigma de ‘moradia para pobre’ de baixo padrão de qualidade, precário sistema construtivo e ausência de serviços de infraestrutura (RAICHELIS; PAZ; OLIVEIRA, 2008, p. 242).

O atendimento por parte do BNH visava à remoção de favelas especialmente localizadas nos centros urbanos para áreas e conjuntos habitacionais periféricos, desprovidos de serviços básicos urbanos.

O Serviço Social¹⁰⁷ de então, começou a rever a questão das remoções forçadas a partir da influência do pensamento de Paulo Freire, das mudanças da Igreja Católica, com base do Encontro de Medellín (1968), da Teologia de Libertação e principalmente por meio do Movimento de Reconceituação¹⁰⁸ na América Latina, sob o crivo da teoria crítico-social, ainda que sob viés estruturalista (RAICHELIS; PAZ; OLIVEIRA, 2008). O Movimento de Reconceituação teve uma grande contribuição dos assistentes sociais ligados ao trabalho comunitário, tendo em vista que a equipe era formada especialmente por assistentes sociais e conhecia os problemas enfrentados pela população que morava em morros e favelas (SOUZA, 1993).

Conforme o Grupo A, as Companhias de Habitação (COHAB) iniciaram seu funcionamento após a instituição do BNH (1964), voltadas para atender a população de baixa renda. A atuação dos assistentes sociais se focava no acompanhamento aos trabalhadores, desde a constituição das cooperativas habitacionais, execução das obras, até a mudança para os novos conjuntos habitacionais, porém os profissionais da área social (sociólogos e assistentes sociais) eram considerados pela Instituição, enquanto grau de importância, abaixo dos engenheiros, arquitetos e advogados (**4 respondentes**).

Em 1972, ocorreu o Primeiro Encontro Nacional dos profissionais da COHAB e, “a partir daí estruturaram-se equipes, definiram-se diretrizes e o arcabouço metodológico do trabalho social em habitação” (PAZ; TABOADA, 2010, p. 46). O BNH passou a autorizar as COHABs a incluírem nas prestações dos mutuários taxas para cobertura dos gastos relativos à manutenção dos conjuntos habitacionais e seus equipamentos comunitários ou para o pagamento de assistentes sociais que atuassem nesse espaço constituído, executando um plano de Serviço Social. O trabalho social da época:

tinha um caráter mais administrativo, pois se preocupava com a seleção da demanda, o acompanhamento da adimplência dos mutuários e a organização comunitária,

¹⁰⁷O debate sobre a ética profissional instaura-se na profissão no início dos anos 1980, buscando romper com a ética da neutralidade e com o tradicionalismo, afirmando pela primeira vez em 1986 o compromisso com a classe trabalhadora, através da aprovação do novo Código de Ética Profissional. No âmbito da formação buscou-se a ultrapassagem do tradicionalismo teórico-metodológico e ético-político, com a revisão curricular de 1982 e no campo da atuação política inúmeros profissionais engajaram-se nas lutas por democracia e melhores condições de vida.

¹⁰⁸O Movimento de Reconceituação se dá a partir dos anos 1960 a 1970 do século XX na América Latina, onde se iniciou um movimento de crítica ao pensamento conservador da profissão, liderado por acadêmicos e profissionais que atuavam na ponta na relação direta com os grupos de população, e são influenciados pelas correntes teóricas críticas das Ciências Sociais, pelos movimentos operários e sindicais e pelas mudanças na Igreja Católica (Teologia de Libertação). Na América latina foi chamado de Movimento de Reconceituação e no Brasil, por conta do período ditatorial, o professor José Paulo Netto (1991) cunhou a expressão Movimento de Renovação, com diferentes vertentes internas, a modernização conservadora, a reatualização do tradicionalismo profissional e a intervenção de ruptura com o conservadorismo e a constituição de novas bases teórica, de cunho marxista.

especialmente com a constituição de associação de moradores nos conjuntos habitacionais, para que essas pudessem administrar os espaços comunitários construídos nos conjuntos habitacionais (centros comunitários, por meio de comodatos) (PAZ; TABOADA, 2010, p. 46).

Neste período já se observava a composição de equipes multidisciplinares, incluindo sociólogos, psicólogos e assistentes sociais, porém não havia uma prática comum e corrente entre os agentes executores no sentido de seguir uma metodologia de trabalho social (GRUPO A, **4 respondentes**). As abordagens das equipes sociais junto à população beneficiária eram diferentes, de acordo com a filosofia do agente com relação ao programa habitacional e de seus objetivos. Os programas direcionados às comunidades pobres focavam as seguintes frentes: “Educação, Saúde, Capacitação profissional, treinamento de lideranças e cultura geral” grupo A (4 respondentes). Exemplo disso pode ser dado por meio da COHAB de Santa Catarina, em que o Serviço Social na década de 1970 realizou um amplo trabalho de desenvolvimento comunitário nos seus conjuntos habitacionais, com vistas a sua recuperação física, administrativa e social (GRUPO A).

A partir de 1975, por orientação do BNH que se propôs a redimensionar sua atuação para a população de baixa renda, isto é até três salários mínimos, bem como a erradicar as sub-habitações localizadas em áreas irregulares, sem, no entanto, removê-las, ou seja, urbanizando as áreas já ocupadas, nos Programas Habitacionais das Companhias de Habitação e nos Programas de Cooperativas Habitacionais, passou a ser exigido o trabalho social. Foram contratados profissionais específicos e criou-se o Subprograma de Desenvolvimento Comunitário (SUDEC). Nos programas destinados à população de baixa renda – entre os quais: Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR), Programa João de Barro, Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB), bem como nos Programas de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR) –, “o trabalho social adquiriu um caráter menos administrativo e orientava-se no sentido que o mutuário se assumisse como cidadão, com consciência de seus direitos e deveres e da importância de sua participação ou protagonismo social” (PAZ; TABOADA, 2010, p. 46-47).¹⁰⁹

¹⁰⁹Na segunda metade dos anos 1970 surgem vários movimentos sociais no campo da moradia, num cenário de reorganização da sociedade civil, que resistiu e enfrentou os governos militares com o apoio importante das Comunidades Eclesiais de Base (CEB) da Igreja Católica e que adentraram nos anos 1980. Experiências importantes que se tornaram referências nacionais: os movimentos de moradia em Belo Horizonte, MG, em Recife, PE, com a presença de Dom Helder Câmara, liderança das CEBs, que desencadeou uma série de organizações e lutas; os movimentos de loteamentos clandestinos em São Paulo e no Rio de Janeiro, que lutavam por regularização e por serviços urbanos; e os movimentos de favelas ou em defesa dos favelados que reivindicavam água, luz e melhorias (PAZ; TABOADA, 2010).

Mesmo em um período de cerceamento de atividades organizativas, os programas de trabalho social objetivavam¹¹⁰:

a discussão dos direitos e deveres dos cidadãos que adquiriam uma unidade habitacional, o acompanhamento da construção dos conjuntos habitacionais, a preparação para mudança, o apoio na organização da nova comunidade, a capacitação para viver em condomínio, no caso das construções verticalizadas, o apoio, a organização e acompanhamento de grupos de interesses específicos (crianças, jovens, mulheres), a constituição de associações de moradores, a discussão do uso e manutenção do equipamento comunitário e a integração da comunidade ente si e com o entorno. Cabe ressaltar que, majoritariamente os assistentes sociais lideravam e ocupavam postos de chefias e coordenação dos programas (PAZ; TABOADA, 2010, p. 47).

O trabalho social voltado às favelas priorizava a discussão da mudança de vida, na medida em que a política habitacional, do ponto de vista governamental, voltada para a população de baixa renda, especialmente moradora de favelas, reduziu-se ao atendimento emergencial e à remoção de moradores para conjuntos habitacionais na periferia das cidades, desprovidos de serviços públicos. Em muitos municípios as ações ficavam sob a responsabilidade de secretarias ou órgãos de assistência social. Apesar desse enfoque na política habitacional, a presença de profissionais da área social foi um aliado importante na luta por melhores condições de vida ditada pela população empobrecida, especialmente nas grandes cidades (PAZ; TABOADA, 2010).

Na década de 1980, no início das lutas por redemocratização do país, as inúmeras conferências internacionais e nacionais influenciaram os assistentes sociais à participação no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e no Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), além de assessorar diversos movimentos locais, por meio de organizações não governamentais, somando-se a outras categorias profissionais e movimentos sociais na defesa à moradia digna e aos recursos da cidade, como transporte, luz, água, escolas, creches, etc. Os assistentes sociais que atuavam na política habitacional passaram a se “opor ao modelo de remoção” e no foco do trabalho social foi incluída a negociação com as famílias para a desocupação de áreas consideradas impróprias para moradia, bem como foi acrescida a preocupação com o meio ambiente e com a sustentabilidade das famílias, iniciando-se a discussão de programas de geração de trabalho e renda, além de projetos de educação ambiental (PAZ; TABOADA, 2010).

¹¹⁰Experiência importante que se tornou referência nacional desenvolveu-se na Escola de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Belo Horizonte (PUCMG), que realizou estudos e intervenções em bairros operários, elaborando uma metodologia conhecida como Método BH.

Em função da crise econômica que se abateu sobre o SFH, bem como pela abertura adotada pelo governo brasileiro da época, o Brasil voltou a socorrer-se de recursos externos para o desenvolvimento de seus programas de prestação de serviços públicos (SILVA, 1989). A partir da parceria entre Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e governo federal brasileiro (neste período o Ministério da Fazenda, juntamente com a CAIXA, coordenava a PHIS) o trabalho social passou a ser um elemento importante nas intervenções públicas de urbanização, saneamento e construção de novas unidades habitacionais.

Segundo Paz e Taboada (2010), com base no Programa Habitar Brasil-BID, o Ministério das Cidades (2003) define a obrigatoriedade do trabalho social nos programas habitacionais, inclusive para os programas de saneamento ambiental integrado, que atualmente denomina-se de Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2007). A partir da criação do Ministério das Cidades (2003), definiu-se a obrigatoriedade do trabalho social na PHIS, sendo responsabilidade do poder público local, estadual ou municipal, concebido de forma parceira entre os entes públicos envolvidos em programas ou ações.

A Portaria n.º 465 dispõe as prerrogativas do PMCMV, mas se estende aos demais programas, conforme o chamado Caderno de Orientação Técnico Social (COTS), que prevê a organicidade das atividades da equipe técnica social envolvida na execução dos programas de desenvolvimento urbano promovidos pelo governo federal. No referido documento, consta a Instrução Normativa n.º 8 que se propõe: “[...] orientar as equipes técnicas dos estados, Distrito Federal, municípios, entidades organizadoras/construtoras e empresas credenciadas para o desenvolvimento do Trabalho Técnico Social nos programas operacionalizados pela CAIXA [...]”, a qual é responsável pela avaliação dos projetos enviados pelos estados, municípios e Distrito Federal (CAIXA, 2010, p. 2).

O trabalho social deverá ser executado junto às famílias beneficiárias ou comunidades sujeitas à intervenção do poder público (PMCMV, Regularização Fundiária ou Reassentamento, ou outro), em sintonia com as obras físicas e dando continuidade, por determinado período, no término das obras (normalmente de nove a 12 meses pós-obras). Tem como objetivo geral:

Proporcionar a execução de um conjunto de ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários, que promova o exercício da participação cidadã, favoreça a organização da população e a gestão comunitária dos espaços comuns; na perspectiva de contribuir para fortalecer a melhoria da qualidade da vida das famílias e a sustentabilidade dos empreendimentos (PORTARIA DA PMCMV n. 465, de 3 de outubro de 2011).

Os objetivos específicos do trabalho social na PHIS incluídos na Portaria n.º 465 do PMCMV de 2011 são os seguintes:

a) disseminar informações detalhadas sobre os programas, o papel de cada agente envolvido e os direitos e deveres dos beneficiários; b) fomentar a organização comunitária visando a autonomia na gestão democrática dos processos implantados; estimular o desenvolvimento da consciência da coletividade e dos laços sociais e comunitários, por meio de atividades que fomentem o sentimento de pertencimento da população local; c) assessorar e acompanhar, quando for o caso, a implantação da gestão condominial, orientando a sua formação nos aspectos legais e organizacionais; d) disseminar noções de educação patrimonial e ambiental, de relações de vizinhança e participação coletiva, visando a sustentabilidade do empreendimento, por meio de atividades informativas e educativas e discussões coletivas; e) orientar os beneficiários em relação ao planejamento e gestão do orçamento familiar; f) estimular a participação dos beneficiários nos processos de discussão, implementação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local; g) promover articulação do trabalho social com as demais políticas públicas e ações de saúde, saneamento, educação, cultura, esporte, assistência social, justiça, trabalho e renda, e com os conselhos setoriais e de defesa de direito, associações e demais instâncias de caráter participativo, na perspectiva da inserção dos beneficiários nestas políticas pelos setores competentes; h) articular e promover programas e ações de geração de trabalho e renda existentes na região indicando as vocações produtivas e potencialidades dos grupos locais e do território; i) promover capacitações e ações geradoras de trabalho e renda; j) acompanhar, junto aos órgãos responsáveis no município, as providências para o acesso dos beneficiários às tarifas sociais.

As principais diretrizes são as seguintes:

a) estímulo ao exercício da participação cidadã; b) formação de entidades representativas dos beneficiários, estimulando a sua participação e exercício do controle social; c) intersetorialidade na abordagem do trabalho social; d) disponibilização de informações sobre as políticas de proteção social; e) articulação com outras políticas públicas de inclusão social; f) desenvolvimento de ações visando à elevação socioeconômica e à qualidade de vida das famílias e sustentabilidade dos empreendimentos (PORTARIA PMCMV n. 465, de 3 de outubro de 2011).

A partir das novas diretrizes do trabalho social estabelecidas pelo Ministério das Cidades, os entes federados não poderão acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, em qualquer programa ou ação, sem desenvolver o trabalho social que está organizado em três eixos fundamentais: Mobilização e Organização Comunitária (MOC), Educação Sanitária e Ambiental (ESA) e Geração de Trabalho e Renda (GTR). O desenvolvimento dos três eixos compõe uma série de ações, antes, durante e após a conclusão das obras físicas, objetivando apoiar os moradores no novo espaço de moradia.

No próximo item entra em cena a atual conformação do trabalho social, considerando os seguintes aspectos: as formas de inserção na PHIS, as principais demandas; o objeto, os meios e o produto do trabalho; e o subsídio teórico e metodológico utilizados. Na tentativa de

fazer um contraponto são comentados os fatores negativos levantados pelas respondentes que influenciam o cotidiano profissional.

5.2 A ATUAL CONFORMAÇÃO DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA PHIS

As profissionais de Serviço Social pesquisadas desenvolvem seu trabalho na Política de Habitação de Interesse Social (PHIS) por meio de instituições públicas. Dessa forma, estão inseridas “[...] na divisão sociotécnica do trabalho, que tem na questão social sua vinculação à realidade social [...]” (COUTO; PERUZZO, 1999, p. 20).

O Serviço Social é reconhecido como uma profissão especializada que vem acumulando conhecimentos e competências ao longo de sua trajetória histórica, com dimensão ética, política, teórica, metodológica e operativa, que lastreiam sua atuação nas manifestações da questão social, sendo estas seu objeto profissional (IAMAMOTO, 2009). Portanto, o trabalho do assistente social na PHIS não se dá de forma isolada, individualizada, ou sem conflitos, mas sim, está incluso em uma estrutura organizacional e hierárquica com definições preestabelecidas, programas e projetos que demandam sua atuação.

Na referida política, as assistentes sociais se inserem, entre outras ações, nos programas de Reassentamento, Regularização Urbanística e Fundiária e no Programa Minha Casa Minha Vida. Tais programas são desenvolvidos por equipes multidisciplinares, as quais compõem a estrutura organizacional das instituições formada pelos seguintes setores¹¹¹: Engenharia, Arquitetura, Direito, Financeiro, Comercial, Comunicação, Recursos Humanos, Informática e Social. Este último setor é composto por profissionais das áreas de Serviço Social e Sociologia, em sua grande maioria. No caso do Demhab/Porto Alegre, fazem parte do setor social profissionais da área de educação ambiental (pedagogo e educadores ambientais). Os setores que integram equipes multidisciplinares em conjunto com o Serviço Social são: Engenharia, Arquitetura, Direito, Financeiro e Comercial. Logicamente, os demais setores das instituições também fazem parte, porém não diretamente.

O fato de fazer parte de equipes multidisciplinares foi considerado positivo pelas **24** respondentes, pois facilita o trabalho, a troca de experiências e principalmente por representar um canal institucional que possibilita a defesa dos usuários e apontar possíveis mudanças na

¹¹¹As instituições pesquisadas representam órgãos em nível federal, estadual e capitais; portanto, apresentam uma estrutura organizacional multidisciplinar. Tal realidade não se repete nas cidades, especialmente nas menores, onde a assistente social acumula funções em diversas políticas públicas. Outra observação é que na CAIXA a equipe social também é composta por psicólogos, pedagogos e outras áreas afins, não somente por assistentes sociais e sociólogos, como se observou nas instituições pesquisadas.

PHIS. Evidentemente, não seria possível desenvolver o trabalho social na PHIS sem a presença de engenheiros e arquitetos que planejam e fiscalizam as obras físicas, ou seja, sem a construção de unidades habitacionais ou implantação de programas de regularização urbanística e fundiária, etc., pois sem a construção das obras físicas a política não teria razão de existir. O compartilhamento de ideias e experiências com outros profissionais na coordenação e execução de programas e projetos é cada vez mais frequente e necessário em diferentes campos das políticas públicas ou mesmo em organizações não governamentais e com usuários a fim de demarcar alianças em torno de pautas e projetos comuns (RAICHELIS, 2009).

Se, por um lado, o trabalho multidisciplinar é positivo, apesar de não ser interdisciplinar¹¹², por outro, é um espaço antagônico, de disputa de valores e de visão de mundo, além do risco dos setores se fecharem em sua área de conhecimento e não compartilharem, ou não se envolverem em possíveis mudanças. Este comportamento é motivado pela forma organizacional das instituições públicas, que mesmo na atualidade coexiste com sistemas arcaicos e modernos de trabalho, ambientes em que convivem servidores do quadro (concursados estatutários), celetistas (contrato novos) e comissionados (cargos de confiança – contratos temporários). Na maioria das vezes, os comissionados atuam em cargos de chefia de equipes ou de setores, obedecendo às definições da gestão da instituição, que também desempenha uma função de confiança do prefeito ou do governador. Não se observou nas três esferas de governo comissionados coordenando o setor social nas instituições.

Em função do processo eleitoral, as secretarias e departamentos públicos renovam seus representantes a cada quatro anos. Permanecendo o mesmo partido político no poder, assim mesmo há mudanças de secretários e de chefias que implantam novos sistemas gestacionais que oscilam entre o conservador ao inovador. Tais medidas, muitas vezes, se sobrepõem à experiência e ao conhecimento adquiridos pelas equipes multidisciplinares ao longo da carreira profissional, provocando resistência ou acomodação por parte de muitos servidores, fazendo com que emperre ainda mais a máquina pública. Outras vezes, há

¹¹² Segundo Fazenda (1994), o trabalho multidisciplinar se concretiza por uma ação simultânea de uma gama de disciplinas em torno de uma temática comum as quais todas estão em um mesmo nível heterogêneo e não há articulação nem cooperação entre elas. Não há interpretação dos resultados obtidos, busca a solução de um problema imediato sem explorar a articulação e, por fim, mantém sua metodologia e teoria sem modificações. Já interdisciplinaridade, envolve diversas áreas de estudo, no intuito de promover uma integração entre as diversas especialidades e conteúdos, fazendo com que haja integração entre os mesmos e integração dos sujeitos envolvidos com a socialização e construção do saber. Passa de uma concepção fragmentária para uma concepção unitária do conhecimento, buscando superar a dicotomia entre execução e planejamento.

supervalorização de procedimentos e normativas que impossibilita a agilidade na resolução dos problemas cotidianos e emergenciais.

Mediante tal realidade, Iamamoto (2009, p. 355) destaca: “Um dos elementos que incide sobre o trabalho realizado, no âmbito do aparelho de Estado, é a burocracia. As marcas do saber burocrático espraiam-se na cultura das repartições públicas e de seus agentes e impregnam os profissionais que aí atuam”. Nogueira explica o movimento entre democracia e burocracia:

A democracia privilegia a autonomia e a liberdade, ao passo que a burocracia não vive sem ordem e obediência. A deliberação democrática procede de baixo para cima e estrutura-se de modo potencialmente ampliado, ao passo que a burocracia decide de maneira hierárquica e tende a restringir fortemente o número dos que participam do processo decisório em boa medida separando os tomadores de decisão, os implementadores e os beneficiários de suas operações (NOGUEIRA, 2005, p. 43).

A heterogeneidade estabelecida no ambiente público torna a capacidade de organização ou de resistência, por parte dos profissionais de carreira, com vistas a mudanças qualitativas na PHIS, cada vez mais diluída ou até mesmo inexistente, em razão da divisão estabelecida entre o grupo que toma as decisões e aquele que executa as ações. O grupo político que assume a gestão, frequentemente, não possui o acúmulo de experiência e desconhece os trâmites já consolidados no interior das instituições, comprometendo o andamento do trabalho dos profissionais que ali atuam. Assim, o assistente social que preza pelo trabalho em rede, multidisciplinar e na prestação de serviços de qualidade aos usuários enfrenta muitos desafios, conforme a opinião de Lima:

Outro grande desafio é o trabalho social integrado e articulado com vários profissionais envolvidos, para não se perder de vista a noção de totalidade da intervenção social, uma vez que há um grande risco de se compartimentar as ações, de os técnicos se insularem em seus projetos específicos, distanciando-se não somente dos demais, como também da realidade local (2008, p. 228).

Na tentativa de romper com o isolamento entre os profissionais, os assistentes sociais provocam e reafirmam a importância das reuniões e das trocas de informações junto aos membros das equipes multidisciplinares e, a partir das definições estabelecidas, planejam o processo interventivo junto às comunidades beneficiárias, especialmente na elaboração dos projetos de trabalho social dos programas e ações. Evidentemente, é um processo permeado de avanços e recuos.

Não obstante à participação em equipes internas na instituição, as assistentes sociais do grupo **B (13 participantes)** também fazem parte, ordinariamente, de reuniões com

profissionais de outras secretarias e órgãos municipais, especialmente com representantes de políticas públicas que influenciam diretamente o trabalho com a população de baixa renda, as quais: assistência social, educação, saúde, transporte, limpeza urbana, trabalho e renda, dentre outras. Nesses canais participativos, atuam na perspectiva da garantia de direito, tendo por desafio decifrar permanentemente como se expressam as contradições postas na realidade, buscando a superação das dificuldades encontradas pela população que demanda o acesso ao direito à moradia e a inserção à cidade. No caso das profissionais do grupo **A**, estas fornecem subsídios técnicos aos estados e municípios quanto aos procedimentos da PHIS, bem como **6** representantes deste grupo declararam que participam eventualmente de reuniões com outros órgãos estatais com vistas à implantação de programas e projetos em nível nacional e estadual.

Entretanto, nem sempre o resultado da participação em reuniões intersecretarias responde às demandas da população de baixa renda, haja vista a conformação das políticas públicas no Brasil que, historicamente, entram em cena “[...] caracterizadas como: paternalistas, clientelistas, focalistas, compartimentadas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e, de preferência, devem ser acessadas via mercado, transformando-se em serviços privados” (MOTA, 1995; BOSCHETTI, 2003; BOSCHETTI, 2006; BEHRING, 2000). A participação nos processos de tomada de decisão evidencia a privatização do Estado por setores das classes dominantes, restringindo ainda mais, na prática, os direitos de cidadania. A relação clientelista choca-se com os princípios universalistas em função de uma hierarquia de prestígio e poder. No pensamento de Nogueira:

Não se trata apenas de garantir a rotinização de formas permanentes de participação, coisa que muitas vezes se revela paralisante e contraproducente, mas de possibilitar a circulação de valores, procedimentos e critérios democráticos no interior da organização burocrática para forçá-la a decidir de modo ampliado, a reduzir a prepotência dos técnicos e dos superiores, a abrir-se para formas eficazes de controle externo ou a partir de baixo (2005, p. 43).

A presença do assistente social em equipes multidisciplinares e em reuniões intersecretarias força o debate quanto à defesa de direitos de forma universalizada.

Já no que concerne à participação em conselhos da PHIS não apresentou resultados animadores, pois somente **duas** respondentes dos grupos **A** e **B** fazem parte, em um universo pesquisado de **24**, representando apenas **8,3%** do total. A representação nos conselhos se resume da seguinte forma: **uma** participa no Conselho Nacional de Habitação e **uma** no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Curitiba e no Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA). Outras **14**, dos grupos **A** e **B** participam em outros conselhos, dos

quais: Assistência Social, Pessoa com Deficiência, Idoso, Criança e Adolescente, bem como no Conselho Regional e Federal de Serviço Social (CRESS e CFESS). Não foi possível verificar se há assento permanente ou se trata de participação espontânea, por falta de informação nos instrumentos de pesquisa.

As demais **oito** assistentes sociais do grupo **B** descreveram que até 2008 tinham assento no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), porém, após definições políticas do governo municipal, a representação foi repassada a uma servidora comissionada. Atualmente não há representação do Serviço Social em nenhum conselho, porém não especificaram se participam de algum, somente declararam que sistematicamente fazem parte de reuniões da rede de atendimento e intersecretarias, conforme as demandas dos programas e projetos em andamento.

Em se tratando da atuação dos Conselhos da Política de Habitação de Interesse Social (CHIS), estes permanecem em processo de organização, apesar de ser uma demanda histórica dos movimentos sociais de luta pela moradia e de reforma urbana. Os integrantes dos CHIS ainda não conseguiram tomar o lugar devido no controle dos recursos, programas e projetos habitacionais, pois o órgão que vem substituindo o papel dos mesmos é representado pela CAIXA, em razão de que aprova ou não os projetos arquitetônicos, urbanísticos e sociais, encaminhados pelos municípios e estados, uma vez que controla e repassa os recursos financeiros, sem passar pelos Fundos de Habitação de Interesse Social – FHIS. Este fator vem desmobilizando os conselhos e centralizando as decisões.

A justificativa do novo modelo de política é a agilidade na diminuição do *deficit* habitacional e do incentivo a novos postos de trabalho, da aplicação de investimentos na área habitacional que desde o fechamento do BNH estavam limitados, e da retirada de muitas famílias de áreas de risco. Por outro lado, é consenso dos estudiosos pesquisados que a direção da PHIS nacional saiu da esfera do SNHIS para ações autônomas, ou desconectadas, isto é, o PAC e o PMCMV, provocando perdas significativas na participação e controle popular e nos demais entes federados (ARANTES; FIX, 2011).

Apesar da destituição do papel dos CHIS, foi considerado pelas respondentes um canal importantíssimo de inserção do Serviço Social e que as profissionais devem fazer um esforço para participar desses espaços decisórios, em vista da possibilidade de incidir com maior profundidade na gestão da política e assim, qualificá-la. Igualmente, houve manifestação de **80%** dos grupos **A** e **B** quanto à necessidade da gestão da instituição colaborar para o fortalecimento dos conselhos.

A participação e controle social são dois conceitos interdependentes que caminham juntos e que devem ser entendidos no contexto da democracia e da cidadania, num processo progressivo e permanente, dinâmico de construção e conquista de direitos, ou seja, a participação está diretamente relacionada ao aprofundamento da democracia e de construção de uma nova esfera pública, na qual há a redefinição das relações entre Estado e sociedade civil (PAZ, 2009). Por outro lado, os conselhos, nos três níveis de governo, representam espaços contraditórios e de disputas políticas, em que muitas vezes seus integrantes são capturados por aqueles que apostam em velhas práticas conservadoras (RAICHELIS, 2006).

Desse modo, a presença do assistente social nos canais de controle social é defendida por Bravo e Souza (2002) e Raichelis (2006), em razão da possibilidade de socializar informações e desmistificar possíveis armadilhas que se apresentam nos conselhos. Yamamoto (2008), por sua vez, ressalta o papel do assistente social nos conselhos e movimentos sociais, afirmando que se trata de um trabalho de base, de educação, de mobilização e organização popular, representando um espaço de aprendizado, de compartilhamento de poder e de intervenção em esferas decisórias. Há a necessidade de uma reaproximação desses espaços, não somente dos profissionais de Serviço Social, mas também dos interlocutores da política habitacional, sejam lideranças, ou usuários, a fim de adequar a condução da própria política e aos novos desafios do presente.

Quanto à coleta e repasse de informações, tanto para os usuários quanto para a gestão, **100%** das respondentes participam e acreditam na importância desta ferramenta no cotidiano profissional. Cumpre destacar que no movimento de socialização de informações para a gestão e para as equipes multidisciplinares, o assistente social inclui as demandas e aspirações dos usuários. Da mesma forma, no contato com os usuários, as informações tornam-se componentes fundamentais para a viabilização de direitos, representando um compromisso com a cidadania e com o processo de politização. Mito destaca a importância da informação no trabalho direto junto aos usuários:

[...] o direito à informação não está restrito ao conhecimento dos direitos do legalmente instituído nas políticas sociais. Inclui-se o direito dos usuários de usufruírem de todo o conhecimento socialmente produzido, especialmente daqueles gerados no campo da ciência e da tecnologia, necessário para a melhoria das condições e qualidade de vida ou para que os usuários possam acessar determinados bens ou serviços em situações específicas. Acresce-se ainda que o direito à informação não se restringe ao acesso à informação. Ele pressupõe também a compreensão das informações, pois é ela que vai possibilitar seu uso na vida cotidiana. Dessa forma, o uso da informação ou a incorporação da informação pelos sujeitos, torna-se um indicador importante de avaliação no processo de construção da autonomia dos indivíduos, dos grupos e das famílias, que é a grande finalidade das ações educativas (MIOTO, 2009, p. 502-503).

No repasse de informações, não raras vezes, os assistentes sociais precisam alertar os demais membros das equipes (em reuniões ou em outros atendimentos nas comunidades beneficiárias) sobre a linguagem utilizada pelos engenheiros, arquitetos e advogados, ou seja, a utilização de terminologias técnicas que não são compreensíveis para a população usuária. Rotineiramente, no trabalho multidisciplinar, surgem observações por parte dos profissionais de Serviço Social, “que todos trabalham em prol de uma política pública, voltada aos mais pobres e não somente os assistentes sociais. Portanto, todos têm o dever de prestar informações à população de baixa renda de modo que o conteúdo das mesmas seja compreendido” (GRUPO B, **8 respondentes**).

A forma do assistente social se inter-relacionar, tanto com a equipe multidisciplinar quanto com a com a população beneficiária, se deve ao fato desse profissional se dirigir *in loco* e conhecer a realidade e os espaços pelos quais os sujeitos vivem e constroem suas relações sociais e estratégias de sobrevivência. Assim, possui um acúmulo de dados e outras informações fruto também do diálogo com outros atores sociais que fazem parte do trabalho (entidades não governamentais, lideranças e profissionais de outras secretarias e departamentos, etc.). O acesso à informação sobre a cidade e os territórios tem se tornado uma ferramenta cada vez mais necessária para o processo de gestão em todos os níveis. Sem informação da realidade não se elaboram estudos/diagnósticos efetivos, não se criam parâmetros avaliativos, não se constroem indicadores, não se traz à tona as reais condições de vida dos moradores (KOGA, 2003).

Além da participação em equipes multidisciplinares, da coleta e repasse de informações, dentre outras ações, a atuação dos assistentes sociais nas instituições, conforme respostas de **11** participantes, ocorre da seguinte forma:

Gerência do trabalho social na PHIS, ou seja, coordenação dos projetos específicos do Serviço Social, onde se insere em todas as etapas do projeto: planejamento, execução e avaliação; coordenação do setor (Departamento de Serviço Social); colaboração, juntamente com os demais técnicos, no suporte aos municípios, oferecendo subsídios para a concretização da PHIS nos municípios, repasse de informações dos demandantes à diretoria (GRUPO A).

Outras **13** respondentes declararam que a inserção do Serviço Social na instituição se configura de diversas formas:

Atendimento, através do Plantão Social, ou seja, ao público que chega diariamente à instituição; no desenvolvimento do eixo de Mobilização e Organização Comunitária nos programas de Reassentamento, Regularização Fundiária e MCMV e demais programas demandados pela instituição; no monitoramento, avaliação e supervisão do trabalho terceirizado; bem como na elaboração de diagnósticos junto às comunidades ou famílias demandantes de moradia. A maior interlocução com a

gestão da PHIS se dá no repasse informações à diretoria e aos demais profissionais dos deferentes setores, especialmente no que diz respeito à população beneficiária (GRUPO B).

Por coordenar o setor de Serviço Social na instituição, que incluiu o planejamento, a elaboração e gerência de projetos sociais, a execução ou fiscalização destes foi considerada por **12** respondentes dos grupos **A e B** uma forma de participar da gestão da política, pois tudo o que diz respeito à atuação do setor social está sob responsabilidade dos assistentes sociais. Por outro lado, outras **12** respondentes dos grupos **A e B** entendem que o setor de Serviço Social não participa diretamente na gestão da PHIS, em função de que cumpre o papel específico que cabe a ele, não influenciando no planejamento e nas decisões gerais da instituição, a não ser pela participação em equipes multidisciplinares, intersecretarias e no repasse de informações.

Aqui merece uma inferência quanto ao posicionamento das participantes, pois não fica claro, nos questionários devolvidos, em que medida o Serviço Social influencia na gestão da PHIS. A primeira hipótese está ligada ao fato do grupo pesquisado estar envolvido com o trabalho e com outros profissionais, não favorecendo uma avaliação quanto a este quesito, dando claras evidências de tangenciamento. Como afirma Arretche (2007, p.29) “não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica, neutra e muito menos ingênua”. Emitir uma avaliação política da própria política exige certo distanciamento e principalmente capacidade de fazer uma leitura em relação aos procedimentos e resultados obtidos na política, conjugando com o papel do assistente social, enquanto ator copartícipe neste conjunto de atores. Além do mais, não se deve negligenciar o fato de que, na política pública envolve “decisões tomadas por uma cadeia de implementadores, no contexto econômico, político e institucional em que operam e que por si só já modifica a política em relação aos objetivos e ao seu desenho, tal como concebidos por seus formuladores” (ARRETCHE, 2001, p.46).

Por estas e outras razões que se pode apontar que os assistentes sociais participam de forma tangencial na PHIS, especialmente por meio de repasse de informações acerca das famílias beneficiárias. Portanto, dever-se-á adotar abordagens que articulem a concepção de políticas públicas, desenhando medidas de gestão, execução e avaliação das mesmas, tanto no processo de formação acadêmica, quanto em encontros da categoria, pois é evidente a necessidade de aprofundamento nesta área.

No que concerne à demanda, esta chega ao Serviço Social, na opinião do grupo **B - 8 participantes**, de forma já definida pela gestão, restando apenas sua execução. Relatam ainda

que, além de não influenciarem nas definições importantes da PHIS, o atendimento de programas, como Aluguel Social e PMCMV, não estão sob a coordenação do Serviço Social. No caso do PMCMV, fica a cargo do Serviço Social apenas o desenvolvimento do trabalho social, ou seja, a preparação das famílias para a mudança e acompanhamento pós-ocupação, porém a aplicação dos critérios de inserção está sob a responsabilidade de uma equipe comissionada. Outras **quatro** respondentes do grupo **A** relataram que não participam das definições quanto ao tipo de intervenção urbanística e arquitetônica, em vista de que os colegas arquitetos e engenheiros os definem previamente junto à direção do órgão público, sem discussão com os demais membros da equipe. Tal fragmentação não foi mencionada pelas demais **12** respondentes dos grupos **A** e **B**, pois os programas que envolvem o trabalho junto aos usuários da política estão sob a gerência do setor social e não de outros setores, mesmo no que tange à seleção das famílias beneficiárias, em quaisquer programas ou ações.

Os depoimentos das **12** participantes que denunciam a existência da fragmentação no poder público, do baixo fluxo comunicacional interna e externamente e da falta de liderança por parte da gestão nas instituições vêm ao encontro da análise de Nogueira (2005), o qual discute a sensação de viver num contexto fragmentado, fluido, sem centros de referência ou de coordenação e sem sujeitos capazes de fundar novas formas de coletividade e cooperação. Aliás, não há setor ou instituição, política ou privada, incluindo a instituição familiar, que não estejam passando por mudanças drásticas e um deslocamento de seu eixo constitutivo. Há uma crise de lideranças políticas no mundo globalizado (BAUMAN, 2004).

As mudanças ocorridas no processo produtivo, informacional, econômico e cultural continuamente alteram os relacionamentos individuais e coletivos, pois tais mudanças permanecem em curso e estão sempre se metamorfoseando. O “próprio Estado está ficando sem eixo”, pois muitas de suas responsabilidades vêm sendo absorvidas pelo mercado. “O próprio poder vem modificando sua configuração: desencarna, despersonaliza-se e dilui-se pelas estruturas, transferindo-se para sistemas e circuitos sempre mais ‘invisíveis’ difíceis de serem reconhecidos, evitados ou combatidos” (NOGUEIRA, 2005, p. 202-203).

Tais mudanças são sentidas no cotidiano profissional do assistente social, especialmente porque “o Serviço Social é a porta de entrada. Ele encaminha, orienta e busca mediação junto à instituição, na tentativa de garantir o direito à moradia” (GRUPO B, **13 respondentes**). Outras expressões podem ser observadas a seguir:

As demandas chegam por meio da instituição. O foco principal e a elaboração e atuação em programas os quais: Reassentamento, Regularização Urbanística e Fundiária e MCMV; atendimentos individuais através dos Plantões Sociais ou espontaneamente por meio da fila e na gerência de operações que é a porta de

entrada dos programas e a fiscalização de empresas contratadas para executar o trabalho social (GRUPO B).

Especificamente no Demhab/Porto Alegre a demanda chega também através do Orçamento Participativo (OP)¹¹³ das 17 regiões da capital, sendo que a habitação se tornou uma das principais reivindicações dos moradores pobres portoalegrenses, nos 23 anos de existência do OP. Quanto ao nível estadual e federal, as demandas diferem do Grupo **B**:

Orientações referentes às rotinas a serem seguidas para atendimento ao pleito; Estudo e orientações às propostas dos entes federados e no que tange ao *deficit* habitacional; Apoio à elaboração e execução de projetos na área social; Atendimento às demandas institucionais; programas federais (MCMV), solicitações das prefeituras, sindicatos e pedidos diretos das pessoas interessadas na aquisição de moradia (GRUPO A, **11 respondentes**).

O Serviço Social recebe as demandas por meio de solicitações dos estados ou municípios, os quais buscam informações e orientações quanto à inclusão em determinado programa ou ação. Trata-se de atender principalmente outros órgãos públicos e mesmo cooperativas ou construtoras interessadas nos programas existentes. O atendimento direto aos pretendentes de moradia não representa um grande volume de trabalho.

Em se tratando de demanda, Simionatto (2009, p. 101) ressalta que, somente identificá-la ou realizar atendimentos focalizados, “mobiliza um suporte teórico elementar, cuja análise não ultrapassa o nível da aparência e escamoteia o real significado das mesmas no contexto antagônico das relações sociais capitalistas”. Para compreender a origem da demanda é importante superar a abordagem parcial da realidade, sendo necessário “[...] que o assistente social detenha um conjunto de saberes que extrapola a realidade imediata e lhe proporcione apreender a dinâmica conjuntural e a correlação de forças manifesta ou oculta” (GUERRA, 1995, p. 200).

Não obstante às manifestações supracitadas, **duas** assistentes sociais, fazendo uso da perspectiva crítica que norteia o Serviço Social, descreveram a demanda da seguinte forma:

A demanda por habitação se dá devido ao *deficit* habitacional no país, isto é, pela deficiência do estoque de moradias. A principal causa do não acesso à moradia é a renda, condicionada principalmente pela baixa qualificação profissional e como consequência as dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Também, o custo elevado das moradias não possibilita para muita família alternativa que não seja a ocupação em áreas impróprias para edificar, como beira de rios e encostas, limitando o modo e os espaços a serem ocupados por estas famílias no território. Estes modos

¹¹³É uma prática, originalmente introduzida em Porto Alegre em 1989 e pode ser definida como uma participativa e democrática de definição do orçamento público. Está lastreado em definições acordadas entre o Conselho do Orçamento Participativo – COP (FEDOZZI, 2000). As demais capitais ou Estados pesquisados não foi implantado este processo de gestão. Segundo o levantamento das demandas, a habitação sempre ficou entre as três primeiras mais demandas. Ver dissertação de Mestrado de Nilene Maria Nalin, PUCRS, 2007.

de ocupação colocam as famílias em situação de vulnerabilidade física e social, o que se apresentam para o Serviço Social como expressões da questão social na área da habitação (GRUPO B).

Dentre os fatores que geram demandas aos profissionais de Serviço Social na esfera pública pode-se elencar as seguintes: a crise habitacional evidenciada pela falta e precariedade das moradias; as condições irregulares de titulação de terrenos ou áreas ocupadas irregularmente; e as remoções em vista de situações de risco físico e social, dentre as quais, deslizamentos, incêndios ou alagamentos e de interesse público, no caso de abertura de vias, dentre outros motivos, além de assentamentos de famílias inscritas em programas. Em suma, “a fonte da demanda profissional está na existência da chamada questão social, castigando os setores trabalhadores, mesmo que ela não seja direta nem visível e sim mediatizada pelo Estado e outras instituições” (MONTAÑO, 2009, p. 64). Iamamoto reafirma alguns elementos em relação à demanda:

[...] a dimensão contraditória das demandas e requisições sociais que se apresentam à profissão, expressão das forças sociais que nelas incidem: tanto o movimento do capital quanto os direitos, valores e princípios que fazem parte das conquistas e do ideário dos trabalhadores. São essas forças contraditórias, inscritas na própria dinâmica dos processos sociais, que criam as bases reais para a renovação do estatuto da profissão conjugadas à intencionalidade dos seus agentes (2009, p. 24).

Os fatores apresentados se revertem em trabalho para toda a equipe inserida na instituição, porém o Serviço Social é a porta de entrada da demanda, desde o atendimento no plantão social até a coleta de informações junto aos sujeitos e famílias inclusos em programas ou projetos habitacionais. Para o atendimento adequado a essas demandas, exige: “[...] novas qualificações e capacitação teórica para a leitura crítica do tecido social, [...] apropriação crítica do orçamento público, capacidade de negociação, de interlocução pública, etc.” (RAICHELIS, 2009, p. 389).

A busca por moradia digna persiste porque ainda há pessoas que não usufruem desse direito. Aliás, o *deficit* qualitativo existente no Brasil gira em torno de 11. 425.644 milhões de habitações, conforme publicação do PlanHab (2009). A falta do acesso à moradia digna também compõe uma das expressões da questão social:

A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intervenção do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho - das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. [...] (IAMAMOTO, 2001, p. 9-32).

Netto (2004) explica que a questão social é o corolário do modo capitalista de produção, que se reproduz graças à crescente produção social de riquezas, cuja apropriação privada pela classe dominante remete a classe trabalhadora à condição histórica de explorada, pauperizada, destituída dos frutos de seu trabalho, alienada. A questão social se materializa quando sujeitos chegam para atendimento do Serviço Social na instituição ou mesmo pelas comunidades inclusas em intervenções públicas, as quais representam pessoas concretas, de carne e osso, como diz Marx (2004), trazendo suas histórias de vida carregadas de muitas das expressões da questão social, que as tornam vulneráveis social e espacialmente. Esses sujeitos, ao relatarem seus problemas (refração), vão dando pistas sobre como esse processo repercute em suas realidades objetivas e subjetivamente. Assim, o espaço institucional é um espaço complexo e contraditório, no qual se localizam tanto as vias de resistência quanto as vias de transformação (MARTINELLI, 1999).

As expressões da questão social também perpassam pelas instituições, o que implica reconhecer que a intervenção profissional na realidade é atravessada por “[...] múltiplas relações com a esfera da produção/reprodução da vida social, com as instâncias de poder e com as representações culturais-científicas e ético-políticas – que influenciaram e incidiram nas sistematizações da prática e ações profissionais, ao longo do tempo” (IAMAMOTO, 1999, p. 191).

As manifestações de **13** respondentes do Grupo **B** traduzem a seguinte contradição: “não se tem respostas para todos que chegam à instituição, bem como nos atendimentos fora dela”. A partir da demanda inicia a frustração das assistentes sociais, pois quando o sujeito bate à porta da instituição ou ocupa de forma irregular determinado espaço da cidade, seja ele de risco ou não, são formas de resistência ao poder instituído que os ignora. Iamamoto (2009, p. 49) adverte que as “necessidades dos usuários, que condicionados pelas lutas sociais e pelas relações de poder, se transformam em demandas profissionais, reelaboradas na ótica dos empregadores no embate com os interesses dos usuários dos serviços profissionais”. O assistente social, por conhecer as cicatrizes da questão social, consegue compreender as situações vivenciadas pelos sujeitos e suas famílias, grupos e segmentos populacionais que são atravessadas por determinações de classes. Desse modo:

[...] o profissional é desafiado a desentranhar da vida dos sujeitos singulares que atendem as dimensões universais e particulares que aí se concretizam, como condição de transitar suas necessidades sociais de esfera privada para a luta por direitos na cena pública, potenciando-a em fóruns e espaços coletivos. Isso requer tanto competência teórico-metodológica para ler a realidade e atribuir visibilidade aos fins que integram o singular no coletivo quanto o conhecimento do modo de vida, de trabalho e expressões culturais desses sujeitos sociais como requisitos do

desempenho profissional, além da sensibilidade e vontade políticas que movem a ação (IAMAMOTO, 2008, p. 221).

Ao se debruçar sobre a questão social na sociedade capitalista, o assistente social busca intervir sobre as múltiplas expressões por meio de seu trabalho o qual é partícipe, porém não há respostas rápidas ou mesmo definitivas quanto à garantia de direitos por parte do poder público. Vale lembrar que as regras do jogo são determinadas pelo modelo econômico atual em que o Estado, definido como mínimo, repassa a responsabilidade à sociedade civil o investimento nas políticas, deixando a população de baixa renda exposta a um sistema desigual que beneficia somente àqueles que conseguem competir no mercado.

Nisso, os e (as) assistentes sociais atuam:

nas manifestações mais contundentes da questão social, tal como se expressam na vida dos indivíduos sociais de distintos segmentos das classes subalternas em suas relações com o bloco de poder e nas iniciativas coletivas pela conquista, efetivação e ampliação dos direitos de cidadania e nas correspondentes políticas públicas (IAMAMOTO, 2009, p. 19).

Na tentativa de reconhecer as manifestações da questão social, destaca-se a percepção das participantes do estudo no que concerne ao objeto, aos meios e ao produto do trabalho relativos à política habitacional. Antes, porém, o Serviço Social é uma profissão eminentemente interventiva e, segundo Paviani (2009), a palavra intervir vem do latim *intervire*, que significa meter-se de permeio, ser ou estar presente, assistir, interpor seus bons ofícios. Para Guerra (2010, p. 19), “o trabalho do assistente social tem uma instrumentalidade [...] e uma intencionalidade”. A instrumentalidade e a intencionalidade pressupõem a escolha de um referencial, que no caso do Serviço Social se subsidia no dialético-crítico. Nesta perspectiva, segundo Marx e Engels, *apud* Iamamoto (2008, p. 13) o trabalho ganha centralidade, pois é o primeiro pressuposto da história humana, em razão de que “o homem para prover sua existência material, relaciona-se com a natureza, transformando-a, e, ao fazê-lo, transforma-se a si mesmo”. O segundo pressuposto é o de que “este ato de autocriação e de transformação incide sobre os outros homens, alterando sua natureza individual e distinguindo-os de outros seres vivos”. O trabalho é originalmente definido da seguinte forma:

[...] atividade dirigida com o fim de criar valores de uso, de apropriar os elementos naturais às necessidades humanas; é condição necessária do intercâmbio material entre o homem e a natureza; é condição natural eterna da vida humana, sem depender, portanto, de qualquer forma dessa vida, sendo antes comum a todas as suas formas sociais (MARX; ENGELS, 1989, *apud* IAMAMOTO, 2008, p. 208).

Nesse processo, o homem constitui-se num ser prático-social que se realiza pelo trabalho (MARX, 1975, p. 195). Ao trabalhar, o homem transforma a matéria-prima ou seu objeto de trabalho e, ao mesmo tempo, desenvolve-se enquanto sujeito social. Em Marx encontra-se o fundamento que confere ao trabalho um *status* de centralidade. O trabalho exige planejamento, pois o homem idealiza aquilo que vai realizar antecipadamente, ou seja, seu fazer tem clareza de finalidade (MENDES; PRATES, 2007). A reflexão sobre o fazer profissional inicia desde o reconhecimento de como se constitui o objeto de sua ação, quais são os meios a serem utilizados para transformar este objeto e definir qual o produto final do trabalho que desenvolve.

Quanto a estes três elementos que compõem o trabalho dos assistentes sociais na PHIS, dos **24** instrumentos devolvidos, de ambos os grupos pesquisados, **quatro** voltaram sem resposta a esta pergunta; **oito** apresentam o objeto, os meios e o produto de forma análoga ao institucional; e por fim, **12** fizeram distinção entre os pertencentes ao Serviço Social daqueles relativos à instituição. O quadro que segue, resume a opinião de **12** respondentes que fizeram distinção entre o objeto, os meios e o produto pertencentes ao Serviço Social, daqueles pertencentes à instituição.

Observa-se que, somente **50%** do grupo de **24** participantes descreveram separadamente os três elementos. A diferenciação é tênue, e ao mesmo tempo, há um entrelaçamento entre eles, porém é preciso distingui-los.

Quadro 10 - O objeto, os meios e o produto

	OBJETO	MEIOS	PRODUTO
Institucional	<i>Deficit</i> habitacional; Demandas dos municípios ou estados por programas e ações.	Programas, projetos e ações.	Diminuição do <i>deficit</i> de moradia
Serviço Social	<i>Deficit</i> habitacional e vulnerabilidade social enquanto expressões da questão social; Sujeitos que buscam a garantia do direito à habitação; O objeto do Serviço Social é construído através do Código de Ética e do Projeto Ético Político da profissão; O objeto do Serviço Social é a questão social.	São as ferramentas do Serviço Social para o desenvolvimento dos programas: material didático, normas instrutivas, projetos, rotinas, visitas domiciliares, reuniões, construção de rede, plantões sociais, escuta sensível, etc.	Diminuição do <i>deficit</i> habitacional e atendimento das famílias; Emancipação da família beneficiária da PHIS e maior protagonismo dos sujeitos de direitos. Famílias atendidas com moradia digna; inserção das famílias à cidade formal.

Fonte: síntese de 12 instrumentos de pesquisa (2012, s/p).

Mediante o resultado obtido pode-se levantar duas hipóteses: a primeira indica a fragilidade na formação profissional acerca da definição dos elementos que compõem o trabalho do assistente social (o objeto, os meios e o produto); e a segunda hipótese, balizada

em Martinelli (1993), está atrelada à absorção da ideologia institucional no cotidiano profissional. Pelo fato do Serviço Social ter nascido e sido moldado pelas exigências do poder hegemônico da classe dominante, lhe foi “atribuída uma identidade”. A mesma autora assevera que:

A ausência de movimento de construção de identidade fragilizara a consciência social dos agentes profissionais, impedindo-os de assumir coletivamente o sentido histórico da profissão que acabou por reproduzir a face do capitalismo, transformando-se em um de seus instrumentos de reprodução das relações sociais capitalistas (1993, p. 156).

É imprescindível que o assistente social resignifique o sentido da própria *práxis*, entendendo que esta possui uma direção social e possui um objeto a ser transformado pela sua ação, do mesmo modo quanto aos meios para esta transformação, bem como ao produto de seu trabalho, redimensionados sob o crivo do método adotado. Caso o assistente social não venha a estabelecer distinção entre seu fazer profissional e os propósitos institucionais, corre o risco de desfigurar a própria identidade ou comprometer a intencionalidade e o planejamento da ação profissional (IAMAMOTO, 2001).

No entanto, os profissionais, cotidianamente, são pressionados a atender as demandas institucionais e da população numa perspectiva completamente oposta, dificultando o reconhecimento do próprio objeto profissional. Aliás, na prática:

[...] a (re)construção do objeto da ação profissional é um processo que envolve operacionalização das demandas institucionais, das pressões dos usuários e das decisões profissionais. Uma vez que a intervenção e o planejamento da ação do profissional se realizam primordialmente nas instituições e o planejamento da ação profissional se realiza primordialmente nas instituições, é a demanda institucional o ponto de partida e o ponto de referência para a construção e para o planejamento da intervenção. Isso não implica a redução da decisão e da ação aos limites institucionais, mas o reconhecimento de que essa demanda pode potencializar a abertura de novos espaços para o enfrentamento concreto da questão a ser trabalhada (BAPTISTA, 2000, p. 32).

O processo de reconhecimento do objeto é dinâmico, pois a realidade social é dinâmica. Assim, o objeto profissional precisa continuamente ser construído e reconstruído a fim de saber ler a realidade e compreender às múltiplas linguagens expressas pela questão social. Este movimento representa um dos grandes desafios no campo de atuação, isto é, a articulação da profissão com a realidade, pois o assistente social não atua sobre a realidade, mas na realidade (IAMAMOTO, 2001).

O objeto é a questão social, que incide no trabalho do assistente social. Esta compreende os rebatimentos de suas múltiplas expressões e a materialidade das relações sociais na vida dos seres em sociedade. Sabe-se que a sociedade não é algo abstrato; se faz

“na totalidade das relações dos seres sociais e na força da conjugação dos movimentos entre os sujeitos que nela se inter-relacionam e se interpenetram transforma-a constantemente”. A “materialidade da vida social é vivida de forma a expressar uma organização desta sociedade, onde grande parte dos sujeitos encontra-se desprovida dos bens e serviços socialmente produzidos pelo trabalho humano” (IAMAMOTO, 2001, p. 27-28).

A produção da riqueza e a produção da miséria fazem parte do mesmo contexto de sociedade permeada pela mesma estrutura econômica que a constitui, enquanto base das relações sociais. Na avaliação de Marx (1993), a realidade é inclusiva e nela convivem tanto os elementos de conservação como os de transformação. No mesmo espaço convivem forças antagônicas, que ora lutam para a preservação de uma ordem arcaica, ora impulsionam para sua transformação. Assim, a questão social se apresenta aos assistentes sociais de forma diversa e refratária, ou seja, “na tensão entre a produção da desigualdade e a produção da rebeldia”. (IAMAMOTO, 2002, p. 28-29).

Na composição dos meios de trabalho concentram todo o arsenal teórico, metodológico e técnico-operativo do Serviço Social, os quais foram construídos historicamente pela categoria. Já o produto não é só material, mas também simbólico (IAMAMOTO, 2008), ou seja, é a modificação da demanda que origina seu trabalho. O produto está atrelado à produção de efeitos nas condições de vida, tanto material quanto subjetiva dos sujeitos, ações estas que contribuem diretamente no processo de reprodução social, na consecução de finalidades sociais dos organismos aos quais estejam vinculados (COUTO; PERUZZO, 1999).

Em relação aos subsídios teóricos e metodológicos, as respostas das participantes dos Grupos **A** e **B** foram semelhantes. Quanto aos teóricos:

Constituição Federal, Estatuto da Cidade e demais estatutos; normativas da Política Nacional de Habitação, Plano Local de Habitação, Plano Diretor, Instruções Normativas do PMCMV, Matriz de Indicadores para Avaliação do Pós-ocupação; Código de Ética e Projeto Ético-político da profissão, pois possibilita não perder o fio condutor no trabalho social; Trabalhos de Conclusão de Curso que tratam sobre PHIS, dissertações e Teses que discutam o trabalho do assistente social, especialmente na área de políticas públicas. O subsídio teórico está focado no método marxista o que nos ajuda escolher subsídios que tragam este viés para no nosso trabalho (GRUPOS A e B).

Somente **oito** participantes do grupo **B**, o que equivale a **30%**, citaram livros e artigos específicos do Serviço Social, com base em Iamamoto, Martinelli, Sposati e Maria Ozanira, dentre outros autores. Percebe-se que, **70%** das repostas, centram-se em leis e diretrizes nacionais sobre a PHIS, o Código de Ética da Profissão e o Projeto Ético-político

que embasam o fazer profissional, além do método materialista-histórico que permite fazer conexões com a realidade, criticá-la e intervir sobre ela.

Cabe destacar o posicionamento das participantes do estudo diante da pergunta relativa à questão histórica, pois, ao se referirem aos subsídios teóricos-metodológicos, **100%** responderam que se utilizam do método materialista-histórico enquanto paradigma analítico, ao passo que **75%** das profissionais não responderam a pergunta que abordava a trajetória histórica do Serviço Social na PHIS, sabendo que a categoria historicidade compõe o referido método. A falta desse entendimento implica numa contradição quanto ao método utilizado.

Em se tratando do método, este significa a forma de chegar ao real por meio de várias estratégias e articulações construídas, de acordo com as circunstâncias, para ultrapassar o imediato. Em outras palavras, o método, na perspectiva dialética, é pensado para o desmonte do fetichismo das relações sociais, para se obter clareza dos processos de alienação e, ao mesmo tempo, para o trabalho de conscientização (IAMAMOTO, 2008).

Quanto aos fundamentos ético-políticos, teórico-metodológicos e técnico-operativos, através dos quais a profissão busca explicar e intervir sobre a realidade e definem uma direção social, vêm sendo construídos, sobretudo nas últimas três décadas, com base nas principais matrizes do conhecimento e da ação do Serviço Social (YAZBEK, 2009). Conhecer o legado e o acúmulo trazido pelo Serviço Social é indispensável para intervir na realidade. Mesmo que o Serviço Social não seja considerado uma ciência, conforme definições de vários pensadores – Montañó (2009) e Iamamoto (2008) –, faz uso de diversas ciências, entre as quais, Sociologia, Psicologia, Filosofia e Antropologia, dentre outras, para compor seus aportes teóricos. Cabe salientar que o Serviço Social, segundo Montañó (2009, p. 136): “[...] possui uma cultura profissional própria, mas este saber é conformado pelas particularidades da sua história, pela identidade e pelo seu instrumental técnico-operativo [...]”.

Em relação aos aspectos metodológicos:

COTS - Caderno de Orientação Técnico Social da CAIXA; Instruções Específicas para o Desenvolvimento do Trabalho Social em Intervenções de Provisão Habitacional, legislações sobre a PHIS, os Planos Locais de Habitação; Experiências de outras profissionais que atuam na área e integração com outras políticas públicas. Na COHAB-Curitiba, existe um subsídio metodológico próprio; I. N. 8 que dá o norte do trabalho para as diferentes ações da prefeitura: Eixo Suporte às Intervenções Físicas (sob responsabilidade da COHAB); Eixo de Proteção Social (sob responsabilidade da FAS – Fundação de Ação Social de Curitiba, que envolve as secretarias afins) e Eixo Educação Sanitária e Ambiental: sob responsabilidade da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (GRUPOS A E B, **14 respondentes**).

No quesito metodologia, **58%** citaram os Cadernos Técnicos da CAIXA e somente **17%** das assistentes sociais do Grupo **B** mencionaram a existência de um subsídio

metodológico próprio. Não houve nenhuma menção sobre o uso de literatura específica do Serviço Social que subsidie o fazer profissional. Além disso, o relato de **seis** respondentes, que equivale a **25%**, destacou as contradições em relação aos subsídios teóricos e metodológicos utilizados no cotidiano do trabalho:

Existe uma miscelânea de conceitos e referências bibliográficas utilizadas pela equipe multidisciplinar. Não há uma discussão específica do Serviço Social. A política do trabalho social não é do Serviço Social. Todos colocam a mão no trabalho social. Porém, o Serviço Social possui um código de ética e um projeto ético-político que nos inspira a defesa de direitos e não somente preparar o sujeito para receber uma casa nova. Há um dilema na literatura utilizada. Também, quando a equipe encaminha um projeto de trabalho social à CAIXA, profissionais de outras áreas vão ler, aprovar ou não um projeto elaborado por assistentes sociais. É preciso assegurar a responsabilidade técnica do Serviço Social (GRUPO A).

Outras manifestações do Grupo A, traduzem a fragilidade, ou o receio de perder a identidade profissional, até mesmo de identificar o que toca ao Serviço Social:

Buscar a especificidade do Serviço Social nas equipes multidisciplinares (o que toca ao Serviço Social?); recuperar a responsabilidade técnica dos projetos sociais na PHIS. O Serviço Social deve ser o responsável em elaborar e avaliar os projetos e não outros profissionais (profissionais na CAIXA de outras áreas do conhecimento, avaliam os projetos elaborados pelo Serviço Social); recuperar o espaço do Serviço Social no trabalho social na PHIS, pois antigamente a categoria era a maioria e atualmente não é assim. Outros profissionais vêm assumindo o trabalho social na PHIS (**6 respondentes**).

Nota-se, por meio das declarações das participantes que, as concepções teóricas e metodológicas foram capilarizados no plano do discurso, mas ainda se separam na mediação e na ação concreta, seja no planejamento, seja na avaliação. Há clara distorção entre as respostas, ou frágil argumentação em outras manifestações. Pelo que se pode compreender, o material de consulta está balizado nos Cadernos Técnicos da CAIXA, sem outras sugestões.

Fora isso, **seis** participantes do estudo trouxeram à baila a existência de uma miscelânea de referências no trabalho social e mesmo a preocupação de profissionais de outras áreas “que põem a mão no trabalho social”. Na visão de Yamamoto, ocorre justamente o inverso:

São as diferenças de especializações que permitem atribuir unidade à equipe enriquecendo-a e, ao mesmo tempo, preservando aquelas diferenças. Em outros termos, a equipe condensa uma unidade de diversidades. Nesse contexto, o assistente social, mesmo realizando atividades partilhadas com outros profissionais, dispõe de ângulos particulares de observação na interpretação dos mesmos processos sociais e uma competência também distinta para encaminhamento das ações, que o distingue do médico, do sociólogo, do psicólogo, etc. (2002, p. 41).

A atuação em equipes multidisciplinares “não leva à diluição das identidades e competências de cada profissão; ao contrário, exige maior explicitação das áreas disciplinares no sentido de convergirem para a consecução de projetos a serem assumidos coletivamente” (IAMAMOTO, 2002, p. 41). Os desafios presentes no campo da atuação do assistente social exigem dispor de habilidades que permitam um profícuo diálogo com os demais profissionais envolvidos no trabalho social. O conhecimento da realidade, em conjunto com conhecimento específico do Serviço Social, aliado a outras áreas do saber, ilumina o deciframento e a condução do trabalho a ser realizado.

[...] conhecimento se constrói no contraponto permanente com a produção intelectual herdada, incorporando-a criticamente e ultrapassando o conhecimento acumulado. Exige um profissional culturalmente versado e politicamente atento ao tempo histórico; atento para decifrar o não-dito, os dilemas implícitos no ordenamento epidérmico do discurso autorizado pelo poder (IAMAMOTO, 2009, p. 17).

Na visão de Raichelis:

[...] o trabalho interdisciplinar demanda a capacidade de expor com clareza os ângulos particulares de análise e propostas de ações diante dos objetivos comuns a diferentes profissões, cada uma delas buscando colaborar a partir dos conhecimentos e saberes desenvolvidos e acumulados pelas suas áreas de conhecimento (2009, p. 389).

Montaño (2009) alega que, os espaços ocupacionais, não pertencem exclusivamente aos assistentes sociais e não há como delimitar, com precisão, os campos profissionais, que são partilhados por outros profissionais, especialmente no trato da questão social, pois esta não é exclusividade do Serviço Social, mas de todos que com ela lidam, sem falar do Estado e da sociedade civil organizada.

Não obstante à atuação interna, um dos focos principais de atuação das assistentes sociais na PHIS, especialmente do Grupo **B (13 respondentes)**, está no contato direto junto aos sujeitos e comunidades inclusas em programas e ações do poder público, conhecendo o território¹¹⁴, levantando informações e sugestões para que a intervenção seja mais próxima das necessidades dos beneficiários.

Nesta esteira, segundo Iamamoto (2008), requer ir além das rotinas institucionais para buscar apreender, no movimento da realidade, as tendências e possibilidades ali presentes, passíveis de serem apropriadas pelo assistente social, desenvolvidas e transformadas em projetos de trabalho.

¹¹⁴Os passos para o reconhecimento do território e formulação do diagnóstico territorial podem ser aprofundados em Paz e Taboada (2010).

Em se tratando de comunidade¹¹⁵, esta terminologia vem substituindo antigas denominações (favela ou vila), não pode ser confundida com uma massa homogênea, mas sim, grupos heterogêneos que aglutinam interesses antagônicos e reproduzem valores e conceitos que permeiam a sociedade (BAUMAN, 2003). Assim, ao iniciar uma intervenção em determinado território é preciso observar suas particularidades e formação sócio-histórica, implicando no desvendamento dos percursos e especificidades que o forjaram, bem como a correlação de forças ali presentes. É no território que se processa o exercício da cidadania e, ao mesmo tempo, se evidenciam as desigualdades sociais:

O território representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações com a vizinhança e solidariedade, as relações de poder. Também é no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre os moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença ou ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresenta-se desigual (KOGA, 2003, p. 33).

O território deve ser percebido como um espaço usado e histórico, permeado pela vivência e apropriação desses sujeitos que ali construíram suas vidas. Santos (1998, p. 58) afirma que “o território é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, lugar da residência, das trocas materiais, afetivas e espirituais e do exercício da vida”.

Considerando o contexto territorial, o assistente social, a partir do conhecimento, da sensibilização e da construção de vínculos com os beneficiários, inicia um plano interventivo, o qual deve estar pactuado com todos os envolvidos, seja com a equipe multidisciplinar ou com as comunidades inclusas em programas habitacionais. Assim, acompanha as intervenções desde seu início (antes, durante e após o término das obras físicas), buscando contribuir na tomada de decisões.

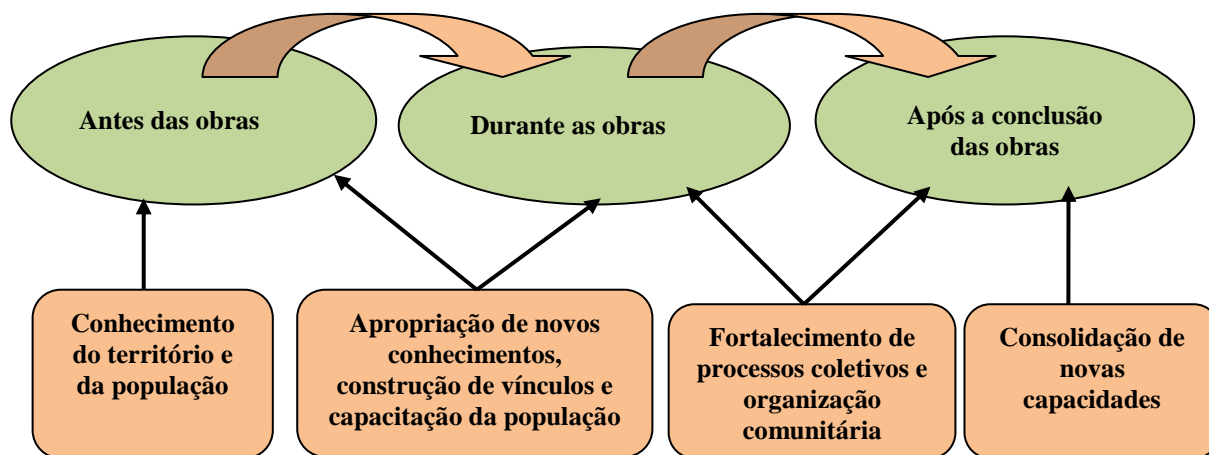
Os três momentos¹¹⁶ (antes, durante e após a conclusão das obras) são trabalhados consecutivamente, exigindo aproximações contínuas, conhecimento da situação familiar dos

¹¹⁵Segundo Bauman (2003) a terminologia comunidade pode representar “comunidade global”; comunidade de amigos na internet; pequenos lugarejos no interior e mesmo carrega significados de ser uma coisa boa, familiar e aconchegante, onde todos são bons e desfrutam a solidariedade. No entanto, o sentido de comunidade precisa ser desmistificado, pois ali também existe exclusão e preconceitos.

¹¹⁶Antes das obras: reconhecimento do território e dos atores sociais ali existentes por parte da equipe de trabalho social; formação de parcerias com as instituições, organizações sociais e lideranças que atuam no território de intervenção; cadastramento das famílias moradoras do referido território; formação de comissões representativas (comissão de obras, dentre outras comissões necessárias), de forma a incluir moradores e outros parceiros; implementação de plantões no local para a socialização de informações e apresentação e aprovação pela população beneficiária dos projetos urbanístico e arquitetônico que serão desenvolvidos. Durante as obras: construção de vínculos com a população beneficiária e com demais atores sociais; realização de visitas, reuniões e outros atendimentos; repasse de informações e capacitação da população beneficiária,

moradores e da área de intervenção, reconhecimento das lideranças locais e dos demais atores que atuam no mesmo território. O esquema a seguir mostra tal dinâmica:

Figura 2 - Metodologia do trabalho com comunidades/beneficiários na PHIS



Fonte: Raichelis, Paz e Oliveira (2010).

Ao trabalhar junto a comunidades empobrecidas exige dos profissionais a articulação de um duplo movimento: de um lado, compreender as condições macrossocietárias estabelecidas naquele território, suas possibilidades e contradições; e de outro, desencadear respostas, de acordo com as demandas impostas pelo processo interventivo (obras e trabalho social).

Nesta direção, vários problemas são desencadeados no cotidiano profissional em função do tempo para a elaboração do projeto de trabalho social *versus* a burocracia existente nas três instâncias políticas ou mesmo pela falta de comunicação interna na instituição. O Grupo B traduz tal impasse:

É preciso dimensionar o tempo entre o início concreto das obras e a elaboração do projeto de trabalho social, pois é muito burocrático, trazendo conflitos com a comunidade e o Serviço Social. Pelo fato da equipe social estar na linha de frente, visitando, cadastrando as famílias que serão atendidas em determinado programa, precisa de respaldo em relação ao início das obras, bem como para planejar o trabalho social. Ocorre que não se tem definições quando ao início das obras, qual é o volume de recursos que se tem para utilizar no trabalho social, dentre outras indefinições. Além do mais, a gestão da instituição deposita a responsabilidade nos assistentes sociais para dar respostas à comunidade quanto à demora do início dos projetos. [...] (GRUPO B, 13 respondentes).

especialmente das comissões representativas, reuniões periódicas com as comissões representativas e a consolidação dos espaços participativos. Após as obras: avaliação do processo de intervenção (físico e social) pela população e pelas comissões representativas; acompanhamento das famílias pelo menos por mais seis meses; entrega à comunidade a responsabilidade de gestão do empreendimento ou do espaço, com vistas à sustentabilidade (cuidado e manutenção da intervenção) e acompanhamento das lideranças e comissões representativas quanto à gestão do novo empreendimento ou do novo espaço urbano.

O conflito que se estabelece nas três etapas (antes, durante e após as obras) resulta em fragmentação ou rupturas no trabalho social, pois, o cronograma estipulado pelas equipes não é desenvolvido de forma linear. Integrar as diferentes etapas exige planejamento, avaliação contínua, superação de práticas isoladas e principalmente coesão da equipe multidisciplinar envolvida. A metodologia estabelecida em reuniões, no início das ações, na prática, muitas vezes, não se confirma, em vista dos trâmites burocráticos, licitatórios ou do repasse efetivo dos recursos financeiros, tanto para as obras físicas, quanto para o desenvolvimento do trabalho social.

O hiato existente entre o tempo necessário para preparar as comunidades, e por conseguinte, as famílias, especialmente quando se trata do programa de reassentamento, mas não exclusivamente, que receberão novas unidades habitacionais está muito aquém das obras físicas; outras vezes ocorre justamente o oposto, as obras estão paradas ou encontram-se num ritmo lento, desmobilizando os beneficiários que já vinham participando das ações previstas no projeto de trabalho social. Mediante os vários impasses, abrem-se brechas para críticas por parte de lideranças, comissões representativas e mesmo pelos moradores das comunidades inclusas nesses programas. O descompasso existente nesse processo é trazido pelas especialistas em política habitacional:

A tônica dominante que tem orientado a intervenção social nos programas habitacionais voltados às camadas mais pobres das classes trabalhadoras sejam eles de urbanização, remoção ou construção, tem sido a da fragmentação das ações no interior do trabalho social, a dicotomia entre o social e físico (projeto e obras), o imediatismo e o voluntarismo das iniciativas e, via de regra, a partir de pressões institucionais para o equacionamento de emergências sociais e/ou políticas (RAICHELIS; PAZ; OLIVEIRA, 2008, p. 238).

Fatores como estes exigem maior planejamento e amadurecimento das equipes técnicas; caso contrário, surgem conflitos internos, conforme relatos de **13** participantes do estudo do Grupo **B** “todos os acontecimentos que ocorrem fora do planejado, a responsabilidade recai sobre o Serviço Social [...]”. A presença constante do assistente social nos espaços territoriais inclusos em programas ou projetos, visitando ou atendendo em plantões locais, torna-os responsáveis pelo fracasso das intervenções públicas, seja em relação aos projetos arquitetônicos e urbanísticos (falhas nas construções, tamanho das unidades, etc.), seja pela ausência de alguma política pública (saúde, educação, trabalho, etc.). É de praxe que tudo que diz respeito aos pobres está subentendido que o Serviço Social tem obrigação de amenizar conflitos ou buscar consensos. Tal visão distorcida relembra o papel histórico imposto aos assistentes sociais, ou seja, agentes que deveriam “acalmar as massas”.

Em regra, a equipe social era não apenas testemunha, mas caixa de ressonância dos dramas e das insatisfações das famílias, com os quais se identificavam, não obstante os limites de sua atuação no que tange às macrodefinições da intervenção, que não contou, em sua formulação, com a participação da população (LIMA, 2008, p. 233).

Pelo fato de estar na linha de frente, o assistente social carrega o peso da insatisfação das famílias beneficiárias, não somente relativo ao trabalho social, que por vezes não atinge os objetivos propostos, mas também pelas obras físicas e de outras ações governamentais (pela ausência de outras políticas públicas) que não corresponderam às expectativas. Nesta dinâmica, Montaño chama atenção de que o profissional de Serviço Social tem um compromisso e uma obrigação ético-política de:

[...] estar ciente desta tensão, saber exatamente por onde ela perpassa (o que exige do assistente social um conhecimento da realidade socioeconômica e política em geral, das categorias teóricas com as quais se depara na sua prática cotidiana, podendo então compreender a funcionalidade e o verdadeiro significado de fenômenos diretamente relacionados à sua intervenção, [...]), o que exige que o assistente social assumira uma postura, uma opção ética e político-profissional e que, dentro desse campo de tensão, participe profissionalmente com claras perspectivas ideológicas e teórico-metodológicas (2009, p. 113).

Ora, o compromisso com o processo interventivo pertence a todos os envolvidos na instituição e fora dela, ou seja, pertence ao ente público que está executando uma respectiva ação ou projeto no território e não somente a determinado segmento profissional. A compreensão do assistente social frente a este contrassenso recoloca o limite em relação às responsabilidades dos membros envolvidos, não tomando para si o ônus de decisões ou resultados que ultrapassam sua alçada.

Embora os constantes refluxos existentes nas instituições, a centralidade do trabalho do assistente social na PHIS, dentre outras responsabilidades, é o desenvolvimento de ações socioeducativas junto aos beneficiários. O conceito do trabalho social elaborado pelo Instituto de Estudos Especiais da PUCSP é corroborado pelo Ministério das Cidades, conforme descrição a seguir:

[...] é um conjunto de ações inclusivas de natureza socioeducativa, adequadas à realidade socioeconômica e cultural da população e às características da área de intervenção, afinadas com os princípios da Política Pública de Habitação, com as diretrizes dos programas e desenvolvidas em articulação com os demais agentes sociais envolvidos nos processos de decisão, implantação e controle social dos programas de moradia (RAICHELIS; OLIVEIRA; PAZ, 2006, p. 24).

As ações socioeducativas consistem no ato de educar, de maneira a envolver os sujeitos numa perspectiva dialogal de aprender. É um ato político, porque contém intencionalidade e direcionalidade. As ações socioeducativas significam aprendizagem

constante, porque acontece ao longo da vida dos sujeitos e em todas as situações estabelecidas por eles. Para que isso ocorra, a ação deve ser planejada e o educador necessita estabelecer objetivos, bem como informar o que, e como pretende ensinar, explicando aos envolvidos o processo e seus princípios orientadores (ABREU, 2004; FREIRE, 1983; PEREIRA, 2004).

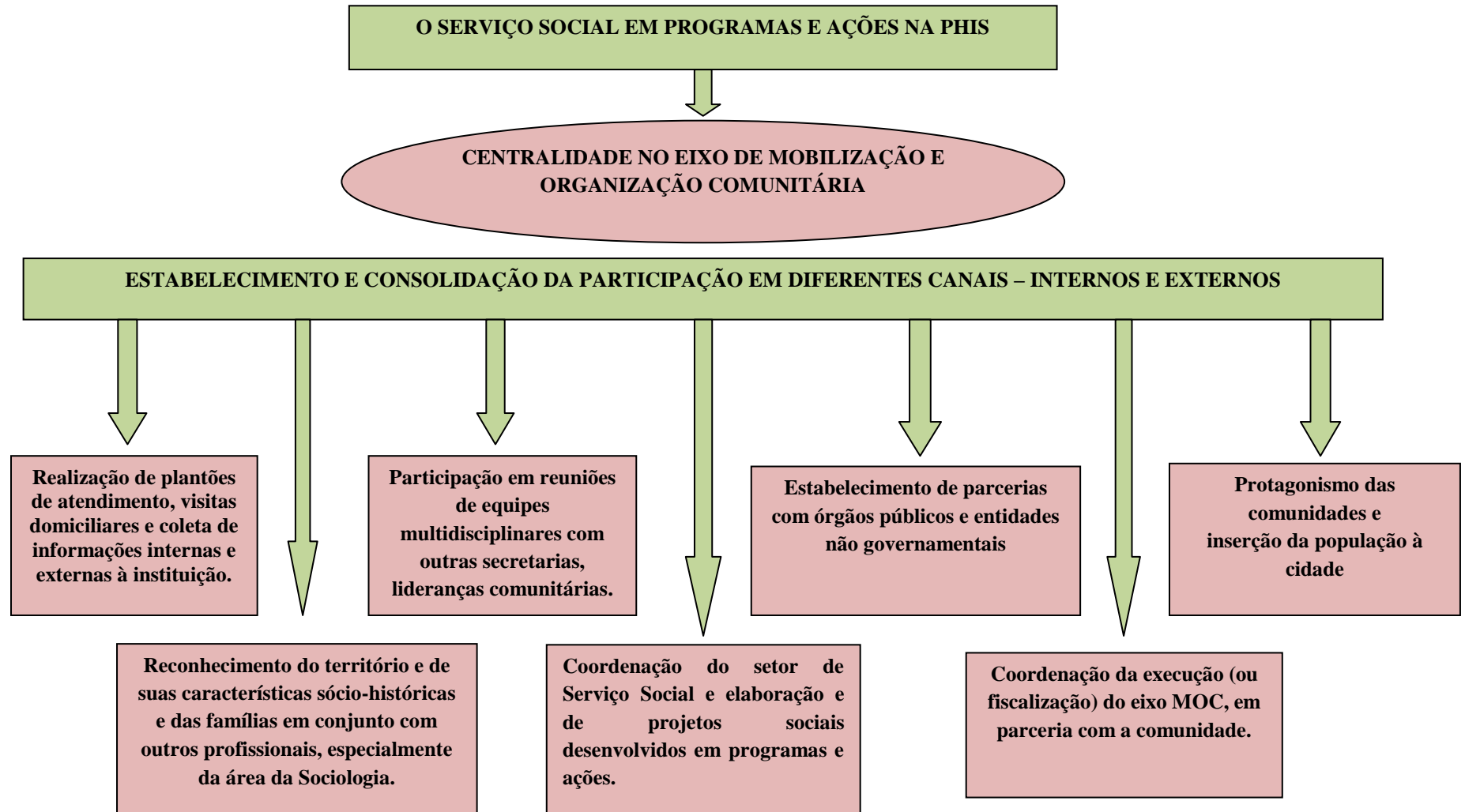
As ações socioeducativas intentam o diálogo problematizador e a coletivação de demandas individuais. Seus principais objetivos são a mobilização, a organização e a participação social. A ênfase conferida às ações socioeducativas são identificadas como um marco na intervenção dos assistentes sociais, considerando sua importância no processo de produção/reprodução social. Iamamoto (1999, p. 67) referenda que, à medida que se inscrevem na dimensão social desse processo, “[...] produzem efeitos reais na vida dos sujeitos”, pois veiculam determinados interesses e compromissos de classe.

A consolidação de uma pedagogia emancipatória se dá a partir de condições sócio-históricas e político-ideológicas de elaboração e desenvolvimento do projeto profissional de caráter ético-político, calcado no paradigma crítico-dialético (ABREU, 2004). O ferramental utilizado nas ações socioeducativas possui uma orientação ética, política, democrática e organizativa, com base: na participação¹¹⁷, na ação coletiva da população, no protagonismo cotidiano do cidadão, na socialização de informações, no diálogo e na problematização dos acontecimentos, no apoio e na capacitação dos sujeitos, com vistas à apropriação de novos valores e percepções de morar e de conviver no espaço urbano (FREIRE, 1983; FERNANDES, 2008).

As principais ferramentas utilizadas são: conhecimento da realidade e levantamentos socioeconômicos, construção de parcerias, reuniões com lideranças e moradores, construção de vínculos com a comunidade, e por fim, o produto final a ser atingido é o protagonismo dos beneficiários e sua inserção à cidade. O resumo do processo interventivo pode ser visto na figura que segue:

¹¹⁷Segundo Paz (2009, p. 68) o entendimento sobre participação mudou ao longo das décadas: a) Participação comunitária: década de 1950 e início de 1960. Parte de uma visão de comunidade utópica, sem conflitos, contradições ou mesmo diferenças de classes sociais. A participação comunitária significa os esforços de uma comunidade para a resolução de seus problemas em complementação às ações do Estado, que incentivava o trabalho voluntário e solidário na execução das políticas sociais; b) Participação popular: terminologia que se consolida nos anos 1970 e 1980, período de lutas e resistências à ditadura militar, em que novos movimentos sociais se organizam nos bairros periféricos por melhores condições de vida e pela redemocratização brasileira. A categoria comunidade para a ser substituída pela noção de povo; c) Participação cidadã ou participação social: a partir da segunda metade dos anos de 1980, com as lutas democráticas e as conquistas na Constituição Federal de 1988 passa-se a adotar a categoria central de sociedade civil, onde a participação é vista como o protagonismo de grupos organizados de cidadãos e cidadãs, que defendem os interesses das majorias por liberdade, democracia, melhores condições de vida e justiça social.

Figura 3 - Intervenção do Serviço Social em programas e ações na PHIS



Fonte: organizada pela pesquisadora (2013).

A centralidade do trabalho da equipe social está no desenvolvimento do eixo de Mobilização e Organização Comunitária (MOC), ou seja, desencadear a mobilização e participação dos beneficiários de modo a promover ou qualificar a organização comunitária, em determinado território sob intervenção pública.

No entanto, a autonomia e o protagonismo dos moradores/beneficiários, objetivos pretendidos pelos profissionais de Serviço Social, não é tarefa corriqueira ou rápida, pois, segundo Freire, “[...] ninguém é sujeito da autonomia de outrem”. Além do mais, ninguém amadurece de repente aos 25 anos. O ser humano vai amadurecendo a cada dia. Não ocorre em data marcada e para atingir essa maturidade é necessário instrumentalizar os atores sociais para que eles possam caminhar com as próprias pernas e reivindicar os seus direitos. Para tal fim, “exige tempo e investimento, tanto humano quanto material, além de confiança e empatia em todo o processo interventivo” (FREIRE, 1983, p. 17).

Investir em uma cultura participativa no território no qual se desencadeia a intervenção profissional exige conhecimento do movimento da comunidade e dos cenários existentes, especialmente compreender que, uma vez estabelecidos canais de participação, estes “não são permanentes e precisam constantemente de novos caminhos para a sua concretização” (DALLARI, 1984, p. 43).

Se, por um lado, a centralidade do Serviço Social na PHIS é a mobilização e organização comunitária, tendo por instrumento principal a participação, tanto na instituição quanto fora dela, este trabalho é apontado pelas respondentes, nos três níveis de governo, como difícil e contraditório no cotidiano profissional. As expressões de **nove** participantes destacam os principais entraves:

Subordinação a uma dimensão política ideológica do Estado que se apropria da prática do assistente social para amenizar os conflitos junto às comunidades, inibindo uma verdadeira prática participativa; não há uma prática participativa efetiva da população e nem das equipes internas, há sim uma pseudo-participação em todos os níveis; inexistência de investimentos na capacitação dos profissionais; ingerência política; desarticulação da PHIS com a política urbana e demais políticas públicas; especulação imobiliária; investimentos descontínuos na PHIS, que ora tem investimentos e ora fica estagnado (GRUPO A).

As demais **13** participantes do estudo reforçam as dificuldades enfrentadas no quesito participação e de subordinação, dentre outros aspectos dificultadores:

Fragilidade no processo de participação entre as equipes multidisciplinares, intersecretarias e órgãos da prefeitura, bem como acomodação dos beneficiários e lideranças comunitárias; visão distorcida por parte de muitos técnicos e mesmo da gestão quanto ao direito dos pobres; descontinuidade, desconhecimento e falta de comprometimento das gestões públicas com a PHIS, dificultando o trabalho social;

terceirização do trabalho social, a qual vem precarizando e enfraquecendo a categoria profissional; aporte de recursos para o trabalho social é insuficiente para uma real mudança na qualidade de vida dos beneficiários; lideranças comunitárias lutam para atender seus próprios interesses e não da comunidade; as lideranças comunitárias muitas vezes são cooptadas pelos governos; descompasso entre o cronograma de obras e o trabalho social (GRUPO B).

Por tratar-se de política pública, a questão levantada pelo Grupo **A**, em relação à subordinação, os profissionais de Serviço Social são considerados funcionários públicos. Geralmente, o serviço público é regido por normas burocráticas e subordinado hierarquicamente, segundo estratos político-institucionais, não necessariamente técnico-políticos (FALEIROS, 1999). Além disso,

[...] a composição de gênero eminentemente feminino do Serviço Social, constitui mais uma particularidade da profissão, que a acompanha desde sua gênese [...] e expressa claramente desdobramentos do processo de inserção da mulher [...] reproduzindo, em parte, uma situação de subalternidade profissional numa sociedade marcadamente sexista (MONTAÑO, 2009, p. 159).

Netto (1991, p. 84), na mesma perspectiva de Montaña, afirma que “a ruptura com o regime do voluntariado não equivaleu à ruptura com a subalternidade técnica (e social) à qual se destinava e alocava a força de trabalho feminina”. Iamamoto e Carvalho chamam atenção quanto ao trabalho assalariado do assistente social na divisão sociotécnica do trabalho e “[...] uma das pré-condições para tal ingresso é a transformação de sua força de trabalho em mercadoria e de seu trabalho em atividade subordinada à classe capitalista” (2005, p. 85).

Não obstante às considerações apontadas, não se pode cair na visão fatalista de que nada pode ser feito dentro das truncadas organizações públicas burocráticas, mas implica indignação e luta por parte dos assistentes sociais em traçar estratégias de intervenção, mesmo porque o “sofrimento organizacional tem a ver com a complexificação das organizações, fenômeno que acompanha a configuração das sociedades modernas” (NOGUEIRA, 2005, p. 203).

Outro aspecto levantado por **20** respondentes do estudo, dos Grupos **A e B**, representando **87%** do total, refere-se à falta de cultura democrática e participativa da população inclusa nos programas habitacionais, aliado à resistência dos gestores e profissionais que julgam este processo como conflituoso e lento. A importância da participação popular é referendada e elogiada pelos manuais de agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos programas de reforma do Estado, bem como nos discursos de vários governos locais que afirmam em promover, graças à

participação dos cidadãos, estratégias de inovação e de radicalização da democracia local. A prática não corresponde aos discursos:

[...] muitos planejadores e gestores passaram a sacralizar a participação e as virtudes comunitárias como base ética do ‘bom governo’, o que frequentemente se tratava de recurso de retórica para isentar o Estado de seu papel na regulação social ou mesmo para fomentar financiamento público e/ou privado, já que se adequava às orientações das agências nacionais e internacionais. Participação, nesse diagrama, tornou-se sinônimo de parceria público/privado e de capacitação das comunidades para a cooperação, o voluntariado e o empreendedorismo (LIMA, 2008, p. 231).

A manipulação do “apelo ao povo” desqualifica os mecanismos de participação direta (BENEVIDES, 1996), que no caso da PHIS, se dá mediante a presença dos beneficiários e das lideranças comunitárias. Para se estabelecer canais participativos efetivos implica em colocar a decisão em debate (DAGNINO, 2002) e não somente apresentar alguns elementos na roda de discussão, sendo que outros são omitidos ou são apresentados de forma definida, como se presencia na PHIS. O argumento que ainda permanece no seio das instituições públicas está atrelado à incapacidade do homem comum em opinar tecnicamente no processo decisório, no entanto, na política que se diz pública não é possível falar em decisões exclusivamente técnicas, mas é preciso que se privilegiem os aspectos políticos na mesma proporção.

A fragilidade no processo de participação se repete no interior das instituições e, parafraseando uma expressão do Grupo **A (11 respondentes)**: “há sim uma pseudo-participação em todos os níveis”. Há uma tendência à diminuição do controle democrático, demonstrando o avanço no processo de desmonte do Estado, nas diferentes esferas de governo. Isto por que:

[...] a hegemonia burguesa no interior do Estado reafirma-se de forma contundente com o neoliberalismo, cujas políticas engendram uma concepção singular de democracia, que abandona a perspectiva do Estado liberal de direito e de um tecido social mais denso e participativo em nome: da participação nos processos eleitorais, os quais se convertem – em muitas situações – mas não em todas, dependendo dos processos histórico-sociais internos dos países – em mecanismos plebiscitários de legitimação do sistema; do reforço do poder executivo em detrimento dos demais poderes constitucionais; do freio ao desenvolvimento de uma sociedade civil mais densa e capaz de inferir e controlar os processos decisórios; da animação, em contrapartida, de um ‘associacionismo *light*’ e bem comportado, que tem a função de amenizar as sequelas da dura política econômica, ao lado de uma relação dura e antidemocrática com os segmentos mais críticos e combativos da sociedade civil (BEHRING, 2009, p. 73-74).

A crescente renúncia fiscal, a reorientação do fundo público para as demandas do empresariado e a diminuição da taxa sobre o capital alimentam a crise fiscal e, por sua

vez, pressionam o corte de gastos das políticas sociais. Aliado a isso, o escamoteamento do custo do trabalho, excessivas medidas provisórias e decretos por parte do governo, corrupção nas três esferas de governo, dentre outros elementos, camuflam uma real democracia (ANDERSON, 1995; CHESNAIS, 1996). Tais mecanismos antidemocráticos provocam descrédito por parte da sociedade civil organizada, pois, instauram-se canais de participação “bem comportados”, parafraseando Behring (2009), sob um caráter de salvaguardar decisões do poder hegemônico.

Segundo Nogueira (2005), há certo esvaziamento dos canais participativos sejam eles: partidos políticos, conselhos de políticas públicas, associações de moradores, agremiações, orçamento participativo (Porto Alegre, RS), dentre outros, pois há descrédito, tanto no que diz respeito às intenções, quanto aos efetivos resultados. Em tempos de comunicação virtual, corre-se o risco de corresponder aos métodos de cooptação, dispensando o debate e a presença concreta. Não raras vezes, a consulta aos integrantes de projetos ou programas nas organizações ou instituições se dá através de *e-mails*, com baixo nível de articulação e diálogo. A ordem é dinamizar o processo, dissociando o ser humano da própria ideia ou dos sentimentos que permeiam o trabalho que realiza. Se, por um lado as redes de comunicação facilitam a troca de informações e mesmo a construção de relacionamentos e união de determinadas “tribos”, por outro, fragilizam os contatos diretos e o fortalecimento de equipes de trabalho, movimentos sociais ou de outras formas associativas.

Em acepção vulgar, “participação significa tomar parte ou ter parte em algo, ou ainda, fazer ou ser parte de algo” (BORDENAVE, 1983, p. 22). No que concerne à participação popular, é o “processo político concreto que se produz na dinâmica da sociedade, mediante a intervenção cotidiana e consciente de cidadãos individualmente considerados ou organizados em grupos ou em associações, com vistas à elaboração, à implantação ou fiscalização das atividades do poder público”.

Ora, os programas institucionais na PHIS exigem que o profissional de Serviço Social abra canais participativos e democráticos com a população usuária a fim de dar andamento às intervenções públicas; mas, contraditoriamente, este mesmo profissional não encontra abertura nos espaços internos das mesmas organizações, para discutir e construir os encaminhamentos necessários às demandas trazidas pelos beneficiários, conforme a leitura de **67%** das respondentes dos Grupos **A** e **B**. Por esta razão, motivados pela pressão interna ou externa, o assistente social reproduz práticas de cunho conservador, isto é, repassa informações, sem a devida crítica, ou mesmo não respondendo às solicitações dos demandantes.

As manifestações dos Grupos **A** e **B (12 respondentes)** não deixam dúvidas quanto a este movimento: “desmistificar a conotação da atuação do Serviço Social nas comunidades como agente controlador e repassador da filosofia governamental da PHIS”. Aqui também aparecem traços de subalternidade, bem como de obrigatoriedade no estabelecimento de consensos. Segundo Iamamoto (1992, p. 53), “[...] numa análise histórico-estrutural em âmbito societal, o assistente social se apresenta como um profissional da coerção e do consenso [...]”. Historicamente, foi concedido ao assistente social o papel de mediador entre o Estado e a classe trabalhadora. Sobram, paradoxalmente, mecanismos de controle ou de dominação junto aos usuários, a fim de salvaguardar o espaço ocupacional. Percebe-se, a existência de uma tensão entre o trabalho controlado e submetido ao poder dos empregadores, as demandas dos sujeitos e a relativa autonomia profissional. Raichelis, Oliveira e Paz também abordam em suas pesquisas tal comportamento:

[...] o caráter socioeducativo presente no trabalho social em programas de habitação popular, extensivo a outras políticas sociais, assume, não raras as vezes, uma perspectiva de inculcação de novos códigos de conduta individual e familiar, tendo em vista o enquadramento da população aos padrões de sociabilidade requeridos e considerados socialmente e que se reproduzem no âmbito da gestão pública (2008, p. 238).

É inegável que o trabalho do assistente social encontra-se sujeito a um conjunto de determinantes externos que fogem ao seu controle, impondo-lhe limites. Apesar de ser um profissional liberal e possuir características que lhe possibilita este estatuto, o “[...] assistente social afirma-se socialmente como um trabalhador assalariado, cuja inserção no mercado de trabalho passa por uma relação de compra e venda de sua força de trabalho” (IAMAMOTO, 2001, p. 96). Aliás, o maior empregador dos assistentes sociais, no momento, são as instituições públicas geridas ou subsidiadas pelo Estado (YAZBEK, 1999). Mesmo sofrendo os dilemas indissociáveis do trabalho assalariado, impulsionado por gestões antidemocráticas, o profissional deve estar atento ao seguinte fato:

[...] não é a função atribuída pelo empregador que define a qualificação profissional, as competências e atribuições que lhe são inerentes. A profissionalização depende da formação universitária, que atribui o grau de assistente social e o Conselho Profissional que dispõe de poder legal para autorizar e fiscalizar o exercício a partir das atribuições e competências historicamente reguladas por lei (IAMAMOTO, 2002, p. 40).

A possibilidade de imprimir uma direção social ao exercício profissional decorre da autonomia que o assistente social dispõe, resguardado pela legislação profissional e passível de reclamação judicial. “A efetivação dessa autonomia dependente da correlação de forças

econômica, política e cultural em nível societário e de forma particular, nos distintos espaços ocupacionais [...]” (IAMAMOTO, 2008, p. 220). Cabe destacar que, o sistema capitalista produz e reproduz a questão social, a qual desfigura os sujeitos e, ao mesmo tempo, não oferece soluções para aqueles que atuam sobre ela. Faz-se necessário que o assistente social continuamente rompa com certos modelos excludentes e construa novas mediações:

[...] não há rupturas no cotidiano profissional sem resistências, sem enfrentamentos e que se a intervenção profissional do assistente social circunscreve um terreno de disputa, é aí que está o desafio de sair da nossa lentidão, de construir, reinventar mediações capazes de articular a vida social das classes subalternas com o mundo público dos direitos e da cidadania (YAZBEK, 2001, p. 39).

Ser assistente social é se apropriar de um mundo que trata com indiferença a opressão e a exploração. É estar atento ao sujeito singular que chega, trazendo em sua história de vida marcas das expressões da questão social. É poder avançar, ainda em um cotidiano perverso e excludente, ir além do aparente, superar o objeto desvendado através de uma postura ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa voltada à garantia de direitos. É não se conformar ou naturalizar os acontecimentos do cotidiano.

Tanto as instituições internacionais, quanto as nacionais as quais atuam na PHIS, atribuem ao Serviço Social a responsabilidade de “reeducar os mais pobres a viverem harmoniosamente em condomínios ou em conjuntos habitacionais”, desconsiderando as reais causas da exclusão e apartação social. Em meio a esta contradição, o assistente social sente-se subordinado por um Estado que, historicamente, anda de braços dados com a classe que domina o capital. Dentro disso, deve-se reconhecer que o Serviço Social faz parte da divisão sociotécnica do trabalho, não se diferenciando de outras categorias assalariadas.

É nesse campo de tensões que se realiza o trabalho profissional carregando, em si, as contradições sociais atinentes a qualquer trabalho na sociedade capitalista, mas que, simultaneamente, se expressam de maneira particular nessa especialização do trabalho social, porquanto dependente de sua específica funcionalidade social e das respostas profissionais, que materializam o legado coletivamente acumulado (IAMAMOTO, 2008, p. 337-338).

Não obstante a restrição da autonomia no trabalho, as subordinações, as tensões e contradições que perfilam os espaços ocupacionais. Freire (1998, p. 21) faz um alerta: “[...] se deve reconhecer que somos seres condicionados, mas não determinados”. Assim, é preciso recuar, mas não o tempo todo, é preciso se calar, mas também existe espaço para se manifestar e apontar alternativas de mudanças. Os pressupostos da atuação do assistente social, na contemporaneidade, exigem um profissional que busque o conhecimento do

movimento societário, as novas configurações da questão social, a singularidade dos atores sociais envolvidos e as determinações que engendram as instituições as quais está inserido.

O desenvolvimento do eixo de mobilização e organização comunitária representa o principal objetivo, mas também um dos entraves no trabalho com as comunidades inclusas em projetos de intervenção pública. Apesar do esforço empreendido para desencadear ações de desacomodação dos beneficiários, na tentativa de que estes participem e assumam tarefas em prol do coletivo; contrariamente, o Grupo **B (13 respondentes)** trouxe a dificuldade de quebrar a apatia e a visão individualista dos usuários, os quais articulam o atendimento dos próprios interesses, ausentando-se do processo quando suas demandas são atendidas, ou estão presentes quando lhes conveniente. Tal comportamento, segundo Hopenhayn (1989) se configura em função de que as pessoas participam quando há a possibilidade real de atendimento de suas demandas, quando acreditam que somando esforços poderão solucionar os problemas, ou quando se sentem valorizadas pelo grupo. Também, Dahal assinala alguns aspectos que motivam à participação coletiva:

- 1) Atribui valor às recompensas esperadas; 2) Acha que as alternativas à sua frente são importantes; 3) Tem confiança em que pode contribuir para alterar os resultados da atividade política ou coletiva; 4) Acredita que se não agir, esses resultados serão insatisfatórios; 5) Possui conhecimento ou habilitação relevante para as questões sob debate; 6) Precisa superar poucos obstáculos para agir (DAHL, 1987, p. 102).

A experiência do processo participativo na conquista de uma moradia permite a construção de uma base de novos valores e posicionamentos frente à questão da habitação e da infraestrutura urbana, essenciais à consolidação desse direito. Essa proposta de trabalho exige, portanto, que se redimensione a participação para que ela ultrapasse sua perspectiva conservadora de processo de cooptação da organização e de mobilização das classes populares. Nesse sentido, a participação deve compreender estratégias cotidianas das populações com as quais trabalha cujo objetivo é ampliar seu espaço social, cultural e político no cenário da sociedade.

A consolidação de canais participativos não se dá de forma imediata, tão pouco representa um conteúdo que se possa transmitir ou uma destreza que se possa adquirir pelo mero treinamento. A participação é uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender na *práxis* grupal. Em outras palavras, ninguém nasce sabendo participar e somente se aprende a participar, participando (BORDENAVE, 1983). Ao experimentar o ser humano conhece. “A experiência pessoal e subjetiva é o fundamento sobre o qual o conhecimento é construído, no decorrer do processo de vir-a-ser do homem”

(FREIRE, 1998, p. 12). O movimento entre participação e cidadania somente se concretiza quando se coloca em prática requisitos mínimos, principalmente o engajamento dos envolvidos, a começar pela gestão, que na opinião de Paz exige:

- a) Adequado sistema de geração e circulação de informação, com a constituição de canais de participação, espaço de negociação de conflitos e momentos de pactuação;
- b) Interação entre o saber técnico e saber popular;
- c) Processo de mobilização social;
- d) Processo de aprendizagem coletiva;
- f) Processos decisórios definidos;
- g) Compromisso do governo para fazer valer as decisões (2009, p. 68).

As instituições responsáveis pela PHIS designam o papel de mobilizador e organizador das comunidades beneficiárias ao profissional de Serviço Social. No entanto, os assistentes sociais precisam que os requisitos trazidos por Paz sejam colocados em prática, pois, sem informações claras e espaços de pactuação internos não é possível desenvolver qualquer trabalho consistente nos espaços externos. Por outro lado, deve-se considerar que não se pode creditar à participação a solução de todos os problemas existentes na sociedade, incluindo a PHIS. Sabe-se que o processo participativo possibilita a construção de uma nova cultura política, democrática e cidadã, exercício coletivo da cidadania e aponta caminhos alternativos para a solução desses problemas, mas não está isento de retrocessos.

A participação não pode ser percebida numa perspectiva dualista em que ora é entendida como elemento de reprodução da ordem, ora é entendida como instrumento de transformação social. A participação contém “elementos simultaneamente reprodutores e superadores da ordem, independentemente dos agentes implicados no processo. Isso confere à participação e aos programas sociais um caráter ambíguo, tenso, que incorpora as contradições próprias da vida social, configurando um novo processo” (IAMAMOTO, 1992, p. 112). Para Marx (1993) a realidade é inclusiva. Nela convivem tanto os elementos de conservação como os de transformação. Ao mesmo tempo, convivem juntas forças para preservar a ordem arcaica das coisas, como forças para impulsionar mudanças desta mesma ordem.

A respeito desta questão, Hopenhayn (1989, p. 15) aponta três dimensões ou reivindicações emergentes dos movimentos associativos que potencializam a participação. “A participação social direta propicia um tipo de acesso a bens e serviços que combina maior presença das demandas próprias das instituições públicas pertinentes com um maior protagonismo na gestão e/ou produção de recursos no âmbito comunitário”. A cultura democrática supõe a integração a processos que conservam a heterogeneidade dos sujeitos que o compõem e uma redistribuição social da autoestima, através de estratégias de

sobrevivência e autoafirmação em que há uma melhor inserção dos sujeitos em iniciativas coletivas. Poder resolver, a partir daí, problemas imediatos de recursos, permite gerar autoconfiança crescente. Portanto, existem motivações para que pessoas participem de projetos coletivos, dentre as quais:

1. Ganhar controle sobre a própria situação e o projeto de vida, mediante a intervenção em decisões que afetam o entorno vital em que tal situação e projeto se desenvolvem; 2. Ascender a melhores bens e/ou serviços que a sociedade está em condições de oferecer, mas que por algum mecanismo institucional ou estrutural, não oferece; 3. Integrar-se a processos de desenvolvimento nos quais os setores excluídos se constituem no 'bode expiatório' de sistemas que muitas vezes produzem mais marginalidade do que a absorve; 4. Aumentar o grau de autoestima gregária mediante um maior reconhecimento, por parte dos demais, dos direitos, necessidades e capacidades próprias (HOPENHAYN, 1989, p. 20-21).

Mesmo atendendo aos aspectos mencionados por Hopenhayn, no sentido de desencadear processos participativos, Lipovestsky (1983, p. 12) defende que se vive a chamada “era do vazio”. A sociedade está “educada” a valorizar o capital, o qual preconiza a cultura do individualismo, do consumismo, da competição, das incertezas, do narcisismo, do efêmero, do descartável, da sedução, da alienação, da obsessão do tempo em favor do trabalho/produção, em contraposição ao aniquilamento do homem; culto da aparência em oposição ao homem com capacidades (razão e sentimentos). Tudo isso “desencadeia uma verdadeira crise de valores, onde a apatia e a indiferença dominam os comportamentos”.

No livro “Os Tempos Hipermodernos”, Lipovestsky (2004, p. 31) afirma que “chegamos ao momento em que a comercialização dos modos de vida não mais encontra resistências estruturais, culturais nem ideológicas, em que as esferas da vida social e individual se reorganizam em função da lógica do consumo”. A “suposta felicidade está no ter [...]. Crescer significa gastar mais dinheiro. [...] não faz diferença para onde o dinheiro vai, nem por que” (BAUMAN, 2004, p. 86). Ninguém mais tem tempo para se dedicar ao outro ou mesmo aos próprios filhos, na busca insana do ter mais e gastar mais. Logo, quem tem condições de deixar de lado os compromissos pessoais para se dedicar à participação coletiva? O imperativo, hoje, é resolver, primeiramente, os assuntos pessoais, deixando em segundo plano os interesses coletivos.

Mediante as transformações societárias que vêm cristalizando-se, não é difícil explicar a dificuldade de motivar as pessoas para participar, tanto os beneficiários, lideranças, como outros atores, conforme questão mencionada pelo grupo **B (13 respondentes)**. No caso das lideranças, estas também reproduzem o processo excludente e corruptivo existente no restante da coletividade. O pobre também aderiu ao mundo do que o fez pobre. “Tornou-se

cúmplice, para desespero de quem tem a visão do mundo pautada por uma história possível, diversa da história irremediável” (MARTINS, 2002, p. 37). O mesmo autor adverte que:

O pobre ostensivo, mal vestido ou esfarrapado, estereotipado, que havia há algumas décadas, foi substituído pelo pobre para o qual a aparência e o aparente e, portanto, o disfarce, tornaram-se essenciais. Os pobres descobriram uma característica fundante da sociedade contemporânea e da modernidade, a da realidade social como máscara, a incorporaram e por meio dela realizam a sua plena e impotente integração social. Negam no imaginário e na vivência a propalada exclusão social de que falam os militantes da classe média incomodada (2002, p. 27).

Os pobres, do mesmo modo que as elites e a classe média descobriram que na sociedade contemporânea o consumo ostensivo é um meio de afirmação social e de definição de identidade, a qual – na chamada “era da modernidade” – é um meio manipulável de realização da pessoa. O excluído reproduz as formas que o marginalizam. “É preciso, sobretudo, compreender a nossa incompreensão, a nossa resistência em compreender o outro como agente de reprodução da iniquidade que o vitima e ao vitimá-lo nos vitima também” (MARTINS, 2002, p. 45).

Os sujeitos, os assistentes sociais e demais envolvidos no processo sofrem os reflexos das transformações societárias, e por isso é tão difícil incidir sobre uma realidade que continuamente se altera. A população empobrecida, no afã por reconhecimento, também incorpora os valores da classe burguesa, sendo um deles a propriedade privada:

A propriedade tem fortíssimo significado simbólico para toda a população, enquanto componente de valorização social na sociedade capitalista, onde o ter é muito mais importante que o ser, está impregnada no imaginário coletivo, por força da disseminação ideológica de que a segurança e a estabilidade estão radicadas na casa própria, sonho de todos, possibilidade de poucos (RAICHELIS; OLIVEIRA; PAZ, 2008, p. 246).

Adquirir um terreno ou imóvel para si e para a família faz parte do desejo da maioria dos cidadãos brasileiros, porém, “no âmbito do capitalismo, à moradia é atribuído valor de uso e valor de troca. A moradia é apresentada como mercadoria posta em circulação associada, ainda –a terra – que, por sua vez, é valorizada a partir de investimentos diversos” (FERNANDES, 2005, p. 222). Na mesma linha, Menegat (2008, p. 272) argumenta que, “ao recriar a propriedade privada, o proprietário criou seu outro, o sem-propriedade [...]. Existem duas classes sociais: a classe dos proprietários e a classe dos sem-propriedades”. Portanto, é um objeto essencial para a sobrevivência humana, mas que pertence a alguém de modo exclusivo. A mesma autora assevera que, ao considerar o termo proprietário e sem-propriedade, “confere aos indivíduos não apenas a partir do lugar que ocupam no sistema de

produção de riquezas – função exercida na divisão social do trabalho –, mas, também e indissociavelmente, a partir da forma – legal ou ilegal – de apropriação territorial que os mesmos utilizam” (MENEGAT, 2008, p. 277).

A propriedade da moradia representa uma prioridade na sociedade capitalista. O lugar que ocupa no processo de reprodução social das classes populares representa não apenas o espaço da privacidade e da sociabilidade familiar, mas “é o *locus* onde se condensa a produção de discursos nos quais a casa própria é valorizada em relação à moradia de aluguel” (KOWARICK, 2000, p. 84). Na mesma direção, Caldeira (2000) afirma que a casa representa parte da realização de um projeto de ascensão social: ser proprietário, estar no que é seu, não depender do aluguel, significa uma integração mais efetiva à cidade, e é uma das marcas de que se conseguiu ascender social e economicamente.

Trabalhar o acesso à moradia enquanto um direito, não necessariamente vinculado à propriedade, constitui um dos entraves no trabalho social com as comunidades demandatárias da PHIS, mesmo porque, como garantir o direito à moradia desvinculado do direito à terra? O direito à moradia está assegurado na Constituição de 1988, juntamente com outros direitos sociais, mas o direito à terra é difuso. Segundo o Grupo **B (8 respondentes)**, o fato de assinarem um contrato provisório ou mesmo uma concessão prevista no Estatuto da Cidade (Concessão de Direito Real de Uso – CDRU) não é interpretado pela população como um direito, mas sim, “como um aluguel eterno ou benesse”. A valorização da moradia perpassa pela concretização da propriedade e não somente pela posse do bem (imóvel).

Além desses aspectos dificultadores do trabalho, há uma preocupação das **24** profissionais dos Grupos **A** e **B** quanto à terceirização do trabalho social na PHIS. Se por um lado estão sendo abertos novos espaços ocupacionais para os assistentes sociais em vista do aumento dos recursos e, por sua vez, maior demanda, por outro, as instituições não abrem concursos para ampliar as equipes sociais, privilegiando a terceirização.

Em alguns campos de atuação, como é o caso da habitação social, entre outros, a terceirização vem se consolidando como novo modelo de produção e gestão da habitação, no qual o projeto, a obra, a operação, sua fiscalização e gerenciamento, bem como o trabalho social passam a ser contratados através de processos licitatórios, sem que, no entanto, a administração pública consiga manter a regulação e o controle estratégico de todo o processo (RAICHELIS, 2009, p. 383).

A literatura mostra um crescente aumento de empresas do terceiro setor que vêm preenchendo as lacunas deixadas pelo Estado. Os processos de desmonte do Estado e das leis

trabalhistas são um dos principais pontos de desconstituição dos avanços contidos no aspecto legal. Montaño pontua que:

[...] retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto às políticas (estatuais) de qualidade; criar uma cultura de autculpa pelas mazelas que afetam a população, e de autoajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferências de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do terceiro setor, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial (2002, p. 23).

Pereira traduz os argumentos sobre os quais os neoliberais se apóiam:

1. [...] cortar substancialmente o gasto público para liberar recursos para intervenção privada; 2. [...] desregulamentação do mercado de trabalho e da comercialização da força laboral; 3. [...] diminuir o efeito redistributivo das políticas sociais, o que supõe a flexibilização ou retração de sua garantia (2002, p. 36).

Raichelis confere a seguinte observação:

O que é mais grave nessa dinâmica de terceirização dos serviços públicos é que se trata de um mecanismo que opera a cisão entre serviço e direito, pois o que preside o trabalho não é a lógica pública, obscurecendo-se a responsabilidade do Estado perante seus cidadãos, comprimindo ainda mais as possibilidades de inscrever as ações públicas no campo do Direito (2009, p. 383).

As novas expressões da questão social no contexto neoliberal são enfrentadas pelo Estado através do incentivo ao trabalho voluntário, da filantropia social e empresarial e da naturalização das diferenças sociais, negando a sua responsabilidade, enquanto promotor e defensor de políticas públicas universais. O processo de terceirização, como se vê em outras políticas públicas, também se repete na PHIS, pois as grandes empreiteiras estão tomando conta do processo construtivo, desde o planejamento até sua execução, influenciando diretamente na composição do quadro dos servidores públicos.

Tal prática é recorrente em diferentes políticas públicas, “comprovando que a terceirização representa a alternativa no setor público” (MARTINS, 2002, p. 14). Na mesma direção, Pereira (2009) explica que foi apresentada a privatização como a grande estratégia de publicização das políticas sociais, o que denominaram de descentralização e o financiamento público de organizações privadas, como sendo a via de ampliação da denominada *res publica*.

A “terceirização é um mecanismo que permite ao capital a busca incessante pelo menor custo” (TAVARES, 2009, p. 33). A gestão das políticas sociais aconteceu por meio do núcleo estratégico de regulação destas, mediante as agências reguladoras e a execução de uma seguridade social básica, incluindo, prioritariamente, ações de segurança pública na defesa da

res publica, a ampliação dos espaços de controle social, ao substituir a administração pública gerencial (PEREIRA, 2009).

Preconiza-se que, ao descentralizar as ações do poder público para o privado, se multiplicam os mecanismos de controle social, porque tais serviços estariam mais próximos da realidade do “cidadão-cliente”, que, ao não se satisfazer com os serviços oferecidos por uma empresa, teria a oportunidade de buscar atendimento em outra. Consta-se que os aspectos da proposta neoliberal pressupõem um Estado forte para o mercado e mínimo na área social. Aliás, as características das políticas públicas no Brasil, nas diferentes fases históricas, estão marcadas pela setorização, fragmentação e dispersão, estruturadas para funcionarem isoladamente e de acordo com negociações econômicas e partidárias (PAZ; TABOADA, 2010).

Segundo as 24 respondentes do estudo, o processo de terceirização na PHIS veio para ficar, e o mais preocupante é que os profissionais terceirizados não possuem a visão abrangente e histórica da política, bem como não apresentam o mesmo envolvimento com os beneficiários, antes, durante e após a entrega das obras. Além do mais, em muitas licitações, as empresas de engenharia se qualificam para executar os projetos de construção dos empreendimentos, mas em razão de que está embutido no pacote o trabalho social, subcontratam profissionais da área social, com valores e condições precarizadas. Em se tratando dos assistentes sociais, a ausência do estabelecimento de um piso nacional para a categoria e de regras para a contratação, contribuem para sua desvalorização ou precarização. Raichelis alerta para as consequências dessa forma de contratação:

As consequências dessa forma de condução das políticas públicas para o trabalho social são profundas, pois a terceirização desconfigura o significado e a amplitude do trabalho técnico realizado pelos assistentes sociais e demais trabalhadores sociais, desloca as relações entre a população, suas formas de representação e a gestão governamental, pela intermediação de empresas e organizações contratadas; além disso, as ações desenvolvidas passam a ser subordinadas a prazos contratuais e aos recursos financeiros destinados para esse fim, implicando descontinuidades, rompimentos de vínculos com usuários, descrédito da população com as ações públicas (2009, p. 384).

Nas instituições pesquisadas, especialmente em nível municipal, as terceirizações são frequentes desde 2004, quando o volume de recursos federais destinados à habitação de perfil social aumentou e o trabalho social tornou-se obrigatório. Nisso, as assistentes sociais efetivas vêm se tornando fiscais de equipes terceirizadas, o que demanda novas competências e estudos da categoria quanto aos aportes teóricos e metodológicos, em vista desta nova demanda da profissão.

Além desses aspectos dificultadores, as **24** respondentes dos Grupos **A** e **B** reiteram que a PHIS, apesar de ter iniciado em meados de 1960, encontra-se em fase de formatação, engatinhando no sentido de implantar e cumprir nacionalmente as prerrogativas estipuladas e divulgadas pelo Ministério das Cidades. Segundo o Grupo **B (8 respondentes)** declarou, a PHIS difere da trajetória da política de saúde que há mais de vinte anos está configurada nacionalmente ou da política de assistência social, que implementou as novas prerrogativas do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) em grande parte dos municípios brasileiros, além de mais é conhecido pela sociedade civil organizada. Este processo não vem se repetindo na PHIS, pois não há uma discussão ampla dos planos e tão pouco acerca da efetivação dos conselhos e fundos de habitação.

Comparando a PHIS, segundo expressões do Grupo **B (8 respondentes)**, com a política de saúde e de assistência social no que se refere à regionalização, a população sabe onde se localizam os postos de saúde e os centros de referência de assistência social, conhecem as respectivas regras e critérios de atendimento, bem como os profissionais que ali atuam. No caso da PHIS, existem as instituições responsáveis pela sua execução, porém sua atuação é pontual (em diversos espaços da cidade), não permitindo uma aproximação efetiva dos demandantes à moradia. O trabalho social é pontual e temporário, pois, a partir da conclusão do prazo estipulado pelo programa ou ação, os profissionais se dirigem para outra região que está sob intervenção pública. Os dois fatores mencionados, mas não exclusivamente, dificultam a construção de vínculos, a socialização e debates mais específicos sobre as normativas estruturantes da PHIS.

Não obstante os vários aspectos apontados, algumas prerrogativas do trabalho social permanecem fundamentais nos programas de habitação de interesse social. Raichelis, Paz e Oliveira trazem elementos, apesar de extenso, que servem de fechamento para este item:

- Deve ser sistemático, contínuo e interdisciplinar, para obter eficácia e efetividade em termos de apropriação cotidiana do território, da moradia, do acesso à cidade e aos serviços públicos;
- Não é o único responsável pelas ações e resultados dos programas habitacionais, pois há numerosos fatores intervenientes e responsabilidades compartilhadas pelos diversos agentes públicos e privados;
- A participação da população envolvida é inerente ao trabalho social e à metodologia que o fundamenta;
- Se desenvolve com sujeitos individuais e coletivos, tendo como elementos centrais os direitos sociais e a formação de cidadãos ativos;
- Tem como horizonte a autonomia relativa das famílias beneficiárias, uma vez que a superação da pobreza estrutural envolve a adoção de políticas macroestruturais que extrapolam o âmbito de uma política setorial;
- Incorpora a concepção de território como campo de práticas sociais feitas de conexões e interações sociais que articulam espaços diversos e dimensões variadas

da cidade, atravessadas pelas circunstâncias objetivas e processos (des)estruturadores do trabalho e da cidade; pela experiência e formas de subjetivação; por mediações e mediadores; agenciamentos da vida cotidiana que operam como condensação de práticas diversas (TELES, 2006, p. 72). A dimensão territorial envolve, portanto, complexas articulações entre espaço e sujeito enquanto dinâmicas de construção e reconstrução de relações sociais, supondo ações que considerem as perdas e aquisições decorrentes dos processos de mudança (RAICHELIS; PAZ; OLIVEIRA, 2008, p. 247-248).

A avaliação das autoras supracitadas resume as reflexões já expostas, apontando que o trabalho social deve ser sistemático e interdisciplinar e que a participação é inerente ao trabalho social, o qual incorpora o território. O foco do trabalho está centrado no eixo de mobilização e organização comunitária, sob a perspectiva do desenvolvimento de ações socioeducativas dirigidas antes, durante e após a conclusão das obras físicas, visando o protagonismo dos pretendentes à moradia digna.

No próximo item discute-se a importância do Serviço Social, a concepção da PHIS, os avanços e desafios, os aspectos positivos e as sugestões das profissionais para a qualificação da política.

5.3 O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA PHIS: AVANÇOS E DESAFIOS

O esforço reflexivo sobre as políticas públicas tem reiterado o papel protagônico do Serviço Social no conjunto das profissões, tanto no plano teórico-intelectual quanto no plano político-organizativo, tornando-se vanguardista dentre os segmentos progressistas da sociedade. Muitos dos avanços nas políticas públicas se devem também ao esforço da categoria, especialmente na área da assistência social, saúde e de políticas voltadas para as crianças e adolescentes, idosos e tantas outras.

O assistente social, utilizando-se de pensadores das áreas de Economia, Sociologia, Ciências Sociais, Filosofia, e no caso da política habitacional, da Geografia, do Urbanismo, da Arquitetura e do Planejamento Urbano, influencia os espaços internos e externos da instituição, sob um olhar social nas intervenções da PHIS, trazendo no centro das discussões a garantia de direitos, especialmente daqueles que convivem diariamente com a exclusão socioespacial. “O assistente social não só apóia o cidadão na busca por uma moradia digna, mas também contribui na construção de cidades mais igualitárias e inclusivas” (GRUPO B, **8 respondentes**). Tal afirmação evidencia a importância do Serviço Social na política de habitação de interesse social e na política urbana, o que é corroborado por Lima:

O trabalho social se tem constituído em um elemento fundamental nos projetos de intervenção urbana, especialmente no que diz respeito à tarefa de viabilizar, de forma bem sucedida, a participação da comunidade na implementação. Ele é chamado a compor essa complexa dinâmica em que se entrecruzam demandas populares, exigências de agências locais, nacionais e internacionais e de outros agentes sociais (2008, p. 227).

Atuar na política habitacional representa mudar a geografia da cidade. Se antes existia uma favela ou vila, após uma intervenção pública de urbanização, regularização ou reassentamento, transforma a configuração existente naquele espaço urbano. Por esta razão, o assistente social inserido na PHIS torna-se partícipe dessa mudança, pois a transformação ultrapassa o espaço físico, atingindo as pessoas que ali residem. Logicamente, não se pode atribuir ao trabalho social o mérito de todas as mudanças, mesmo porque o trabalho do assistente social é polarizado pela trama das relações sociais e interesses vigentes na sociedade capitalista. Segundo Iamamoto, o assistente social:

[...] participa tanto dos mecanismos de exploração e dominação, quanto, ao mesmo tempo e pela mesma atividade, dá resposta às necessidades de sobrevivência das classes trabalhadoras e da reprodução do antagonismo dos interesses sociais. Isso significa que o exercício profissional participa de um processo que tanto permite a continuidade da sociedade de classes quanto cria as possibilidades de sua transformação (2009, p. 24).

Num processo de fluxo e refluxos, o assistente social interfere no processamento da ação, seja individual ou coletivamente, incentivando a construção de novos projetos de vida e busca por alternativas de inclusão social. Como assinala Engels (1977), a vontade se move pela reflexão e pela paixão. A reflexão e a paixão têm força, ou seja, podem romper anos de apatia e de conformismo, por desejos de respeito e reconhecimento dos direitos sociais. Nesta perspectiva, o trabalho social na PHIS ultrapassa simplesmente o acompanhamento social, parafraseando Raichelis, Paz e Oliveira (2008), mas consiste no esforço contínuo de incluir os sujeitos e comunidades na política habitacional e na cidade, subentendida a necessidade de planejamento urbano global, haja vista que a política habitacional, especialmente de perfil social, não pode ser concebida dissociada da política urbana e das demais políticas públicas.

A importância do Serviço Social na PHIS está configurada pelo compromisso ético na defesa de direitos, seja em relação à moradia digna, seja pelo direito à cidade. Além do mais, o Grupo A, por conhecer a realidade dos estados e municípios específicos de sua área de abrangência, se posicionou de forma mais contundente em várias perguntas do instrumento de pesquisa, como pode ser visto a seguir:

Os assistentes sociais realizam pesquisas, diagnósticos, avaliações junto às comunidades e, após o término dos projetos, conseguem apontar elementos para aos demais setores (engenharia, arquitetura e outros setores da instituição), as demandas mais importantes das mesmas, buscando provocar possíveis mudanças na PHIS; provocam e articulam constantemente o trabalho multidisciplinar na instituição, bem como junto à rede de atendimento para que a população seja protagonista e autônoma de sua história; defendem os interesses dos beneficiários, mediante o compromisso com o Código de Ética e do Projeto Ético-político da profissão, na tentativa de transformar a realidade onde se encontram; conhecem o território aonde vivem os sujeitos demandantes de moradia e procura instrumentalizá-los na busca de alternativas; elaboram o projeto de trabalho técnico social de modo que auxilie na mobilização comunitária e na mudança efetiva de vida dos beneficiários e inclusão à cidade [...] (**11 respondentes**).

Além das citações supracitadas, os Grupos **A** e **B** (**24 respondentes**) trouxeram à tona a preocupação quanto à aproximação e construção de vínculos junto à população beneficiária, bem como o direito à moradia inclusa na cidade. Em diversos instrumentos de pesquisa, as respondentes grifaram a importância do assistente social em relação à escuta ao usuário, à mediação junto à instituição, à compreensão dos aspectos simbólicos dos moradores pretendentes de moradia. A seguir, estão descritas parte das inúmeras citações das respondentes do Grupo **B**:

O assistente social preocupa-se não somente com a moradia em si, mas com todo o conjunto de direitos e inclusão à cidade; o Serviço Social tem compromissos éticos previstos na lei que regulamenta a profissão que prevê a garantia de direitos; cumpre um papel de resistência visando à qualidade dos serviços prestados; conhece as comunidades e cria vínculos com as mesmas, favorecendo seu protagonismo; media às demandas entre a instituição e os beneficiários; abre canais de participação e de mobilização comunitária, com vistas à transformação social; é um canal de escuta e mediação entre a instituição e a população beneficiária; representa os interesses da comunidade junto à instituição, priorizando os mais vulneráveis; instrumentaliza a população beneficiária para que esta participe de todas as etapas do processo de mudança para a casa nova, desde a concepção dos projetos até a sua avaliação; o assistente social sabe se aproximar dos usuários e, portanto, possui o compromisso de buscar, junto com eles, possíveis mudanças e inclusão social; o assistente social, junto às equipes multidisciplinares na instituição, faz constantemente observações quanto à inclusão à cidade e não somente à moradia; há maior conhecimento e compreensão dos assistentes sociais em relação ao território, às manifestações e aspectos simbólicos dos moradores; o assistente social, utilizando-se do Código de Ética e do Projeto Ético Político da profissão norteia sua ação na defesa de direitos, especialmente o direito à cidade que inclui outros direitos e todos os moradores, independentemente de idade, sexo ou classe social (**13 respondentes**).

Para não perder de vista o objetivo principal que é a transformação da sociedade, a matriz inspiradora centra-se no Projeto Ético-político e no Código de Ética da profissão, os quais se tornaram referência para a ação dos assistentes sociais, conforme as manifestações das **24** respondentes dos Grupos **A** e **B**. Torna-se imprescindível examinar crítica e constantemente o sentido conferido ao exercício profissional em seu cotidiano e as tendências e desdobramentos dos projetos e soluções propostos na intervenção. O Código de Ética (Lei

n.º 8.662/1993) – com seus princípios universais de reconhecimento da liberdade, da autonomia e emancipação, da defesa intransigente dos direitos humanos, da ampliação e consolidação da democracia e da cidadania, da gestão democrática, da defesa da equidade e justiça social, que assegure o acesso aos bens e serviços públicos de todos os cidadãos – inspira e instrumentaliza os assistentes sociais nos aspectos éticos, políticos, metodológicos e nos procedimentos técnicos e operativos do fazer profissional, pois direciona as ações.

O texto legal do Código de Ética e o Projeto Ético-político da profissão expressam um conjunto de conhecimentos e competências, a partir dos quais elucida respostas às demandas sociais. A incorporação dos princípios éticos e profissionais pela categoria “comprova o potencial renovador da profissão na afirmação dos direitos sociais dos cidadãos”, na atenção e no respeito às suas necessidades, interesses e na vontade de respeito e inserção social (IAMAMOTO, 2009, p. 21). O Código de Ética da profissão equipara-se ao direito à cidade, pois permite uma visão ampliada e universal dos direitos de todos os cidadãos.

Segundo as **24** respondentes do estudo, a partir do Código de Ética e do Projeto Ético-político da profissão, a observação sobre o conjunto da cidade tornou-se mais apurada, saltando aos olhos uma série de situações que contrariam o direito à cidade e o exercício da cidadania, não somente a exclusão socioespacial que marca negativamente o processo de conquista de direitos, bem como não se restringe à PHIS, mas amplia o olhar para os aspectos simples que marcam o cotidiano dos cidadãos, isto é, desde a falta de rampas para os cadeirantes nos espaços públicos, a supervalorização das vias para os automóveis particulares, desconsiderando o transporte público e os pedestres, as más condições das calçadas que dificultam a mobilidade das pessoas e até o tempo curto dos semáforos que impede os traslados seguros dos idosos e de pessoas com dificuldade de locomoção, conforme o livro “Morte e Vida de Grandes Cidades” (JACOBS, 2009). No pensamento de Marx (2004, p. 142), “o olho tornou-se um olho humano, no momento em que seu objeto se transformou em objeto humano, social, criado pelo homem para o homem [...]”.

A dimensão política e ética do Serviço Social brasileiro está representada no Projeto Ético-político e no Código de Ética e esta é a razão da menção reiterada das respondentes do estudo, pois estes estão vinculados a um projeto de transformação da sociedade. O rumo ético-político do projeto profissional, segundo Iamamoto:

[...] estimula a cultura democrática, o apreço à coisa pública, atentando à dimensão cultural do trabalho cotidiano do assistente social, contrapondo-se à difusão dos valores liberais que geram desesperança e encobrem a apreensão da dimensão

coletiva das situações sociais presentes na vida dos indivíduos e grupos das diferentes classes sociais, embora não eliminem sua existência objetiva (2009, p. 53).

Teixeira e Braz defendem, na mesma linha de Yamamoto, a dimensão política do projeto profissional:

O projeto, e logo, toda prática, numa sociedade classista, têm uma dimensão política, [...]. Ou seja, se desenvolvem em meio às contradições econômicas e políticas engendradas na dinâmica das classes sociais antagônicas. Na sociedade em que vivemos (a do modo de produção capitalista), elas são a burguesia e o proletariado. O projeto profissional (e a prática profissional) é também, projeto político: ou projeto político-profissional. Detém, como dissera Yamamoto (1992) ao tratar da prática profissional, uma dimensão política, definida pela inserção sociotécnica do Serviço Social entre os distintos e contraditórios interesses de classe (2009, p. 188)

Ao atuar no movimento contraditório das classes, a categoria imprime uma direção social às ações que favorece um projeto societário que defende os interesses da classe trabalhadora. Nas diversas ações do assistente social, desde as mais simples às intervenções mais complexas, está embutida determinada direção social, entrelaçada por uma valoração ética. Para Barroco:

[...] a ética é uma parte, um momento da práxis humana em seu conjunto (LUKÁCS, 2007, p. 72). Como tal, a ética dirige-se à transformação dos homens entre si, de seus valores, exigindo posicionamentos, escolhas, motivações que envolvem e mobilizam a consciência, as formas de sociabilidade, a capacidade teológica dos indivíduos, objetivando a liberdade, a universalidade e a emancipação do gênero humano (2009, p. 170).

Os princípios éticos pressupõem uma verdadeira escuta à cidade, ou seja, o assistente social possui o compromisso com a defesa intransigente dos direitos humanos e com a qualidade dos serviços dirigidos a todos os cidadãos, de forma ampla e não restrita a determinados segmentos. Escutar a cidade significa compreender e lutar para que os cidadãos usufruam de seus serviços e benefícios, os quais foram socialmente construídos pelo trabalho de todos, e, portanto, pertencente a todos. Importa é desmistificar a ideia prevalente de “consumir a cidade como uma mercadoria tão efêmera quanto às mercadorias que circulam através dela” (CARDOSO, 2008, p. 50).

As respondentes dos Grupos **A** e **B** trouxeram a relação entre o direito à moradia e à cidade sob o crivo do Projeto Ético-político e do Código de Ética da profissão. Tal afirmação pode ser constatada conforme segue:

PHIS é a concretização do direito à moradia, conforme está preconizado na Constituição Federal; trata-se de assegurar o acesso ao direito à população de baixa renda, entendendo por habitação ao conjunto de ações urbanísticas, sociais e

ambientais que integram à cidade ao ato de morar. O Serviço Social deve conceber a PHIS a partir do Projeto Ético-político da profissão e do Código de Ética, isto é, de forma crítica, dialética, sob o compromisso da defesa de direitos, incluindo a moradia digna incluída à cidade, com acessibilidade para todos os cidadãos, e não de forma positivista/funcionalista como nos modelos tradicionais de concepção da PHIS até o início dos anos 1980. Também a PHIS deverá ser submetida ao controle social como as demais políticas públicas (**18 respondentes**).

Na opinião de **18** respondentes a cidade deve ser projetada enquanto parte do processo interventivo, de forma que não sobressaia uma política pública sobre a outra, possibilitando uma real inserção da população que sofre a exclusão, tanto no que tange ao acesso à moradia digna quanto aos demais recursos existentes. A visão ampliada do direito à moradia, de acordo com as novas definições da Agenda *Habitat II*, mostra que a categoria profissional aderiu aos novos conceitos, porque segundo Saule Júnior:

O direito à moradia é derivado do direito a um nível de vida adequado, que se configura com sua indivisibilidade, interdependência e inter-relacionamento como direito humano, com o direito à liberdade de escolha da residência, o direito de liberdade de associação a qualquer associação de bairro, com o direito à segurança (em casos de despejos e remoções forçadas ou arbitrárias, ilegais), o direito à privacidade da família, casa e correspondência, com o direito à higiene ambiental e o direito de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental (1999, p. 77).

Movidos pelo compromisso ético e político da profissão, o Grupo **A** fez a seguinte menção: “[...] os conceitos referentes à moradia, à cidade e ao território vêm sendo ampliados, o que ajuda o profissional a compreender a relação existente entre os mesmos e apontar melhorias no atendimento dos beneficiários da PHIS [...]” (**11 respondentes**). Da mesma forma o Grupo **B** apontou:

[...] permanente resistência dos assistentes sociais no sentido de garantir direitos, não somente em relação à moradia, mas também à cidade. O assistente social preocupa-se não somente se o sujeito mora em algum lugar, mas também como mora e de que forma se relaciona com o seu entorno e seu processo de inserção nos diferentes campos sociais. O Serviço Social possui uma visão ampla e universal dos direitos [...] (**13 respondentes**).

Nos espaços ocupacionais pesquisados, as profissionais lutam com vistas a fortalecer os processos de resistência da população no enfrentamento das desigualdades. Para isso, segundo as **24** respondentes do estudo: conhece a realidade da população demandante de moradia, faz pesquisas e levantamentos, media, escuta, abre canais de participação, representa, identifica, articula, instrumentaliza e tantas outras formas de defesa dos sujeitos. O acesso à moradia e à cidade representa um direito essencial no processo de conquista da cidadania e, portanto, representa um elemento básico que habilita as pessoas e os grupos

sociais a fazerem outras escolhas e desenvolverem novas capacidades reflexivas e de inclusão social.

Na verdade, a cidade se constitui em um verdadeiro lócus interventivo para o Serviço Social, pois as expressões da questão social se manifestam especialmente nos territórios urbanos, mesmo porque o maior percentual da população brasileira (84,35%) encontra-se nas cidades. Logicamente, não se pode confundir a cidade com um mega objeto do Serviço Social, mas sim, “é o reconhecimento da especificidade dos conflitos urbanos, articulados à desigual apropriação de bens socialmente produzidos”. Conhecer a própria cidade “por dentro”, como dizem Ribeiro e Santos Junior (2007, p. 41), é compreender, além do território geográfico, os problemas de ordem física, organizacional, política e os conflitos que se travam entre os atores sociais que atuam em determinado espaço.

As diretrizes do trabalho social estabelecidas pelo Ministério das Cidades demarcam a lógica das ações no espaço o qual está sob intervenção pública:

- a) A cidadania, a defesa dos direitos sociais, em particular o direito à moradia digna;
- b) A participação e organização da população em movimentos sociais e outras formas associativas;
- c) O território entendido como espaço de relações sociais e de disputas;
- d) O respeito às diferenças e diversidades;
- e) A capacitação daqueles que vivem em territórios de intervenção (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 71).

A partir desse conjunto de prerrogativas, o assistente social que trabalha na PHIS preocupa-se não somente se o sujeito mora em algum lugar, mas como mora utilizando de expressões dos Grupos **A** e **B (20 respondentes)**, pois o fato de viver em territórios estigmatizados lhe imputa um pré-julgamento de favelado, significando “perigoso ou vagabundo” ou não pertencente à cidade. Tal estigma é reforçado no cotidiano do processo de apropriação do espaço, que revela desde o preenchimento de uma ficha de emprego até a compra de um eletrodoméstico, simplesmente porque o lugar que ocupa não faz parte do mapa oficial dos órgãos públicos e, na argumentação de Santos (1998, p. 20), “é a partir do território que o homem pensa e vê o mundo”.

Sabe-se que o descaso do poder público, o avanço do capitalismo hegemônico e os baixos salários são os principais fatores da favelização no espaço urbano brasileiro.

A escassez da moradia é percebida como manifestação da desigualdade implantada pelo capitalismo enquanto sistema de produção. É um fenômeno que cresce paralelamente ao exército industrial de reserva, sendo ambos benéficos para o processo de acumulação, na medida em que o capitalismo cria como condição necessária a sua expansão, a existência de uma classe que não tenha outra coisa para vender a não ser sua força de trabalho (SILVA, 1989, p. 31).

Sem renda não é possível comprar um terreno ou um imóvel, mesmo porque é uma das mercadorias mais caras no sistema capitalista e continua em franco aumento, pois nas grandes cidades um imóvel bem localizado no espaço urbano triplica de valor a cada dez anos¹¹⁸; da mesma forma ocorre com os aluguéis. Mesmo que a economia do país e a renda dos brasileiros estejam estáveis, segundo alguns economistas, o valor dos imóveis continua num processo progressivo de aumento, impedindo o acesso da população de baixa renda.

Basta verificar as fotos a seguir, as quais representam a moradia de uma grande parcela da população. Mesmo sendo construções de alvenaria não significam moradias dignas e inclusas à cidade.

Figura 4 - Fotos da Favela da Rocinha, RJ



Fonte: Rio +20 (exposição, 2012).

Por meio dos registros fotográficos, pode-se observar alguns aspectos: o adensamento das construções, as escadas estreitas e mal construídas que não permitem o acesso à própria casa, especialmente pelos idosos, gestantes, crianças ou pessoas com mobilidade reduzida. O direito de receber na porta de casa um eletrodoméstico de grande porte ou mesmo um botijão de gás é descartado nestas condições, sem contar o perigo de incêndios em vista das ligações elétricas clandestinas e da sobrecarga na fiação. A ventilação e iluminação estão comprometidas, descaracterizando os princípios da habitabilidade, o que muitas vezes, prejudica a saúde de seus moradores.

¹¹⁸Um imóvel bem localizado no espaço urbano que valia R\$ 100.000,00 em 2000, em 2010 passou a valer R\$ 350.000,00, segundo dados fornecidos pelo SINDUSCON Porto Alegre (2010). É uma média nas capitais do país. Quanto aos municípios do interior, o aumento foi menor, mesmo assim dobrou de valor no período de 10 anos.

Grande parte dessas moradias é construída sem orientação técnica¹¹⁹ tornando-se fonte de preocupação para as instituições públicas do Brasil, pois se traduzem em risco de morte para as famílias moradoras dessas ocupações, haja vista as 982¹²⁰ pessoas que morreram por deslizamentos e soterramentos, somente no Estado do Rio de Janeiro no período entre 2011 e 2012.

Mediante tal situação, pode-se perguntar: de que modo resolver o crescimento das favelas nas grandes cidades, da violência urbana, da falta de serviços públicos, da falta de oportunidades para a população pobre que mora nas metrópoles que se pode caracterizar como a “metropolização da questão social?” (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 11). De que maneira tornar visível a população favelizada ao planejamento urbano e à legislação? Não se pode deixar de ressaltar que as periferias e as favelas do país, há décadas, estão sendo objeto de microinvestimentos em infraestrutura ou em outros de serviços, que, diante da ambiguidade de inserção legal desses assentamentos irregulares à cidade, são expressões condescendentes, reiteradas como favores a serem recompensados por lealdades políticas (ROLNIK, 2006).

Os pobres urbanos, conforme Devis (2006, p. 39), “[...] precisam resolver uma equação complexa ao tentar otimizar o custo da habitação, a garantia da posse, a qualidade do abrigo, a menor distância entre casa e o trabalho e, por vezes, a própria segurança”. Na sombra desta equação está a lógica capitalista, pela qual move as “relações sociais é a antítese dos interesses privados, ou dos interesses de classe [...]” (IAMAMOTO, 2008, p. 59).

Nas cidades, a injustiça social se mostra como injustiça espacial, ou seja, é no espaço territorial que as injustiças acontecem. A busca por uma cidade justa passa pela compreensão e resolução das injustiças associadas ao espaço, iniciadas desde o processo de urbanização no Brasil e que, ainda, não foram solucionadas. São lutas no espaço e pelo espaço. Através da reforma urbana pode-se, e muito, reduzir as desigualdades sociais.

Portanto, morar não significa apenas ter um teto e residir em algum lugar, mas sim perceber que os problemas não param nos aspectos concretos, ultrapassando o próprio território onde o sujeito reside. Isto acontece em razão de que é a partir do espaço territorial que o cidadão é reconhecido e constrói suas relações sociais de vizinhança e de identidade. O direito à moradia não é somente morar em algum lugar, mas é ter o sentimento de pertença, ser reconhecido e ser encontrado (SPOSATI; TOLEDO, 2001). O homem não subsiste sem

¹¹⁹ Segundo o Conselho de Arquitetura em Porto Alegre, calcula-se que mais de 50% das construções no Brasil foram ou são construídas sem orientação técnica, seja da engenharia ou arquitetura. Foram construídas pelos próprios moradores ou através da contratação de pedreiros e outros profissionais da área da construção civil.

¹²⁰ Números divulgados pelo Jornal Nacional da rede Globo em Janeiro de 2013.

um espaço concreto para se desenvolver e estabelecer relações com a realidade que o circunda. Em outras palavras, “ao mesmo tempo em que determina seu espaço é determinado por ele”. E “[...] para viver é preciso ante de tudo comer, ter moradia, vestir-se e algumas coisas mais [...]” (MARX, 2004, p. 53).

A moradia faz parte da identidade do ser humano, e, portanto, significado dizer que se trata de um processo de morar, pois, à medida que o ser humano muda, a moradia também muda, seja na cor, na estrutura interna ou externa, na decoração, ou em outros aspectos. A moradia e sua localização passam a fazer parte da apresentação pessoal dos cidadãos, seja nas rodas de amigos, na escola, no trabalho e, nesta apresentação, naturalmente se revela o nome, sobrenome, trabalho e local de moradia, até mesmo com especificações de rua, bairro, etc. Sendo assim, a moradia identifica o sujeito e lhe atribui um conjunto de referências socioespaciais, positivas ou não, dependendo da localização do endereço. Se a localização revelar área perigosa, feia, pobre e se for caracterizada como vila ou favela, ela estigmatiza o morador, e por vezes, em caso de uma entrevista de emprego, poderá até eliminar a chance de preencher a vaga. O endereço faz parte do conjunto de direitos de cidadania e, parafraseando Sposati e Toledo (2001, p. 18), “quem não tem endereço está fora até mesmo das estatísticas”.

A dimensão do *habitat* abrange o conceito de moradia, significando o espaço de vivência e convivência com o bairro e com a cidade e passa a ser um direito, consubstanciado à liberdade de escolha da residência, que pressupõe a inclusão do endereço no mapa da cidade, o acesso aos serviços públicos, a possibilidade de acesso à correspondência, a qualidade do meio ambiente, a luminosidade adequada na moradia, o lazer, a cultura e educação e a participação em associações de moradores, o acesso aos serviços existentes no bairro, como farmácias, rede comercial, padarias, bancos e no usufruto dos equipamentos comunitários e dos recursos e benefícios que a cidade oferece (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2007).

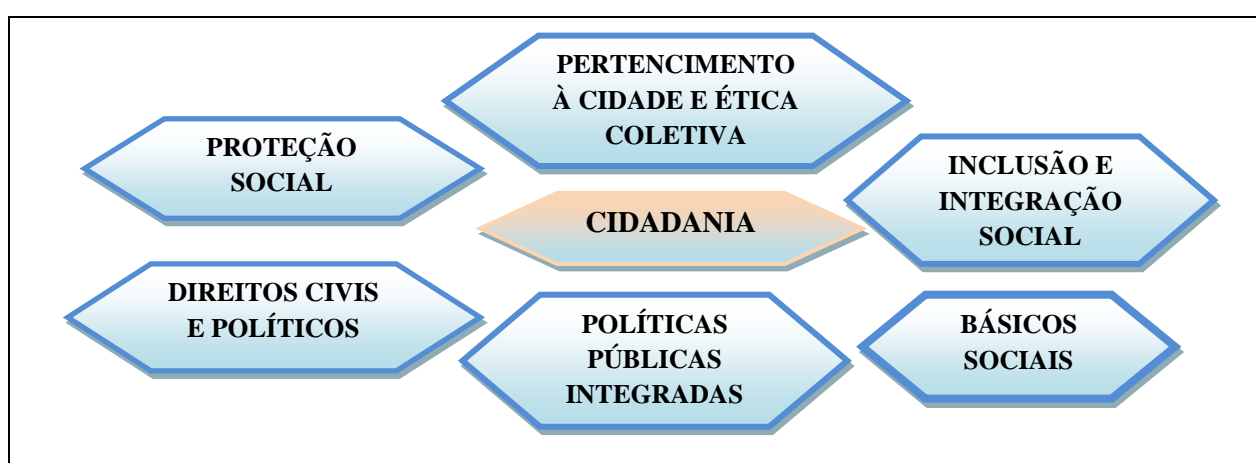
A moradia é o cenário do cotidiano de seu habitante, carregado de história, de subjetividade, de afetividade, de desejos, de possibilidades objetivas e subjetivas, de formas de ser e viver a moradia como elemento mais presente na vida das pessoas e sentido de seu pertencimento a um determinado território. Desse modo, a moradia não está desconectada do restante da cidade e, portanto, precisa ser compreendida num conjunto que engloba a urbanidade.

A preocupação com a questão urbana e, aliado a ela, a política de habitação, é compartilhada pelo Conselho Federal de Serviço Social - CFESS, em vista da organização do Seminário Nacional intitulado: Serviço Social e a Questão Urbana no Capitalismo

Contemporâneo, realizado em outubro de 2011. O debate, neste encontro, perpassou pela materialização do projeto ético-político do Serviço Social, o qual se concretiza no compromisso com a garantia de direitos e no desvendamento das desigualdades sociais, incluindo a segregação socioespacial, as quais representam marcas no país. E ainda, a luta por inclusão social se dá através do acesso aos direitos e às políticas públicas, mas não de forma isolada, mas integrada.

A figura a seguir mostra um conjunto de elementos que balizam a construção da cidadania.

Figura 5 - Elementos de inclusão social



Fonte: organização da pesquisadora, com base no seminário do CFESS, 2011 e CEPAL (2007).

A cidadania se efetiva à medida que o cidadão é atendido por um conjunto de elementos, incluindo o pertencimento à cidade, juntamente com o estabelecimento de uma ética social que garanta aos cidadãos a livre convivência com os demais, baseada no respeito e acolhimento. Qualquer pessoa precisa sentir-se inserida e pertencente a um grupo, a um espaço, sendo respeitada, reconhecida como um ser semelhante e não diferente ou desigual. Nesta lógica, o conceito de cidadania também perpassa pelos aspectos subjetivos, isto é, “[...] de se fazer ver e reconhecer a si próprio e a sociedade a sua própria respeitabilidade” (TELLES, 2001, p. 64).

Para torna-se cidadão exige um movimento relacional contínuo entre o individual e o coletivo, corpo e espaço, onde o ser humano constrói seus parâmetros e estabelece diferenciações com o outro e com a coletividade. Não basta o atendimento individual nas políticas de saúde, assistência social, educação, ou em outras políticas públicas se não há possibilidade de inserção social à cidade a qual o cidadão vive e convive. Para Freire (1987) o pertencimento e apropriação de determinada realidade ou espaço são compreendidos como

ferramentas de transformação social, implicando vê-los por dentro, criticá-los e contextualizá-los. É a possibilidade de o homem reconhecer-se homem, de sentir-se capaz de buscar novas alternativas para si e para os outros.

Segundo a Comissão de Estudos para América Latina e Caribe (CEPAL, 2007) a segregação territorial é um grande problema para a consolidação da cidadania, pois não contribui para a construção do sentimento pertença societal ou de coesão social. A inclusão e pertencimento, ou pertencimento e igualdade, são eixos que incorporam o conceito de cidadania e também diz respeito à coesão social.

A coesão social¹²¹ refere-se, pois, tanto a eficácia dos mecanismos instituídos de inclusão social como aos comportamentos e apreciações dos sujeitos que conformam a sociedade. Esses mecanismos incluem, entre outros, a titularidade dos direitos e as políticas que fomentam a equidade, a proteção social e melhor qualidade de vida. Já os comportamentos e as apreciações dos sujeitos abrangem âmbitos tão diversos quanto à confiança nas instituições, o potencial individual, o sentido de pertencimento e solidariedade, a aceitação de normas de convivência e a disposição para participar em espaços de deliberação e em projetos coletivos.

A integração dos membros da sociedade é concebida como um sistema compartilhado de esforços e recompensas, igualador no tocante a oportunidade e meritocrático em termos de retribuição. Já a noção de inclusão social, poderia ser considerada como uma forma ampliada da integração que supõe, não somente a melhoria das condições de acesso a canais de integração, mas também a promoção de possibilidades de autodeterminação dos atores em jogo. A noção de ética social ou coletiva, por sua vez, alude a outra dimensão imprescindível da coesão social. Nela se destacam a comunidade e mínimos sociais, o respeito como valor ético e como valor prático, e um princípio assumido de reciprocidade no tratamento, o que não acontece com o mercado, pois não possui nenhuma moral distributiva (CEPAL, 2007).

Cidadania, portanto, está vinculada ao sentido de pertencimento na confluência entre igualdade e diferença. Nesse ponto é necessário conjugar a maior igualdade de oportunidades

¹²¹ O conceito de coesão social costuma ser confundido com outros, porém referencia três pontos: Desigualdade, Instituições e Pertencimento. A desigualdade inclui: renda, pobreza e indigência, emprego, educação, saúde, habitação e não inserção digital; Instituições: o grau de democracia, a organização das instituições estatais, instituições do mercado e da família e por último o Pertencimento: que inclui o sentimento de pertença, ser parte integrante da sociedade, o multiculturalismo, confiança, participação, expectativa de mobilidade e respeito mútuo. A noção aproximada de coesão social refere-se ao capital social, entendido como a capacidade que pessoas ou grupos sociais têm de pautar-se por normas coletivas, construir e preservar redes e laços de confiança, reforçar a ação coletiva e assentar bases de reciprocidade no tratamento que se estendem progressivamente ao conjunto da sociedade.

com políticas de reconhecimento. O pertencimento é construído não só com maior equidade, mas também com maior aceitação da diversidade. Não pode haver um “nós” internalizado pela sociedade, se essa mesma sociedade invisibilizar identidades coletivas, seguir práticas institucionalizadas ou cotidianas de discriminação de grupos definidas por diferenças sociais, geográficas, de gênero, idade, etnia e credos religiosos (CEPAL, 2007).

No caso da política habitacional de perfil social, o assistente social precisa conhecer o morador, bem como a estrutura de sua moradia e a organização do território no qual ele se encontra. Desse modo, ao entrar em uma casa ou se aproximar da população excluída social e espacialmente, desacreditada de promessas enganosas e de anos de abandono do poder público, exige que se leve em conta a trajetória histórica, a formação da identidade dessas pessoas e a forma pela qual construíram suas redes de apoio no referido território.

O ponto fundamental é desmistificar o pré-julgamento em relação ao pobre que vale pelo território onde vive e como vive, sem considerar as verdadeiras causas de sua condição. Fazendo uso das ideias de Ianni (1986), a questão social atinge visceralmente a vida dos sujeitos numa luta aberta e surda pela cidadania.

A compreensão das desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais que se materializam na vida dos sujeitos de forma a desqualificá-los ou culpabilizá-los pela própria condição de pobreza e mesmo pelo lugar no qual residem, faz parte do quadro de pobreza e iniquidade que conformam a atual questão social brasileira, fruto do processo de colonização estabelecido no país há 500 anos. A violência da exploração de base fundiária e econômica transformou, durante estes séculos, inumeráveis deserdados do direito de possuir algum lugar para morar e desenvolver suas raízes. A citação a seguir ilustra tal afirmação:

A desqualificação social é uma experiência humilhante, ela desestabiliza as relações com o outro, levando a fechar-se sobre si mesmo. Mesmo as relações no seio da comunidade familiar podem ser afetadas, pois é difícil para alguns admitir que não estejam à altura das pessoas que o cercam (PAUGAM, 1999, p. 74).

Pelo fato de não possuir nada além da força de trabalho, um verdadeiro contingente populacional sente-se excluído do próprio território no qual vive. O sentimento de desqualificação e inadequação gerou formas próprias de apropriação do espaço e de viver da população “sem propriedade”, parafraseando Menegat (2008). A trama socioespacial interna é claramente distinta da ordem urbana tradicional. O recorte econômico divide as relações e os espaços e a relação dentro do contexto da sociedade, que, segundo Balman (2004), vai determinando a consciência dos homens. A partir dessa determinação, fica explícita no

recíproco intercâmbio entre as pessoas e coisas a personificação das coisas e a coisificação das pessoas. Na vida cotidiana, o “fetichismo” (IAMAMOTO, 2008) do consumo, das máquinas, da sociedade industrial, eletrônica e informatizada foi tomando o lugar da sociedade humanizada, gerenciada por leis do capital que não reconhecem o valor do ser humano.

Por outro lado, há uma preocupação com o que fazer com os excluídos, e a suposição mais difundida é de que os próprios excluídos não sabem o que fazer com eles mesmos e precisam, por isso, de ajuda, de orientação e de intervenção daqueles que se “incomodam” com a situação em que eles se encontram. Mesmo após a Constituição de 1988, segundo Martins, persiste uma consciência reacionária da pobreza.

[...] que trata os pobres como desprivilegiados e proclama uma forma antidemocrática de inclusão, por meio de privilégios e não em forma de direitos sociais, políticos e civis. Uma consciência que, no fundo nega ou não questiona os verdadeiros fundamentos que retroalimentam a desigualdade e a exclusão (MARTINS, 2002, p. 37).

Em nome dos excluídos são encaminhadas providências políticas de integração à sociedade que os exclui. Em nome deles pede-se habitação, educação, saúde, emprego, etc. Contudo, “não se admite a contradição existente no âmago do sistema econômico que alimenta o processo que os vitima” (MARTINS, 2002, p. 40). Nesta lógica, Iamamoto (2009, p. 34) chama atenção sobre o processo de conquista da cidadania, que: “[...] não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre e não vem de cima para baixo, mas é resultado de lutas permanentes, travadas quase sempre a partir de baixo, pelas classes subalternas.

Ao trabalhar com os sujeitos excluídos social e espacialmente, deve-se considerar “as desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, [...]. Além disso, esse processo é denso de conformismos e rebeldias, forjados ante as desigualdades sociais e políticos de todos os indivíduos sociais” (IAMAMOTO, 2001, p. 9-32).

O fato dos sujeitos ocuparem áreas a revelia da lei, demonstra um processo de rebeldia, a qual deverá ser transformada em âncora na *práxis* do assistente social. Em se tratando de trabalho, enquanto forma de *práxis*, Marx (1993) alerta que este possibilita o desenvolvimento de todos os sentidos do ser humano, seja o tato, a visão, o gosto, a percepção, o amor, enfim, todas as formas de manifestação do homem como ser sensível. Cita ainda a potência do amor na construção da humanização do homem:

[...] o amor só poderá permutar-se com o amor, a confiança com a confiança etc. Se alguém desejar saborear a arte, terá que tornar-se uma pessoa; se alguém pretende

influenciar os outros homens, deve tornar-se um homem que tenha um efeito verdadeiramente estimulante e encorajador sobre outros homens (MARX, 1993, p. 234).

Mediar a pertinência à cidade dos sujeitos que estão excluídos social e espacialmente exige dos assistentes sociais aproximação, afeto e cuidado com os sujeitos, parafraseando Martinelli (1993). Bauman (2004, p. 100) destaca que o “amor ao próximo é questão de sobrevivência humana”. O preceito ao amor ao próximo desafia e interpela os instintos estabelecidos pela natureza, mas também o significado da sobrevivência por ela instituído, assim como o do amor próprio que o protege.

O amor na *práxis* profissional não significa referendar uma prática piegas, piedosa ou assistencialista, mas sim, de relação humana e, na visão marxiana o indivíduo concreto é uma síntese das inúmeras relações sociais e necessita do outro para ser reconhecido como cidadão. O indivíduo, que é único e indivisível, se constitui, enquanto tal, na trama das múltiplas relações da sociedade. Não há dicotomia entre indivíduo e sociedade, entre sujeito e objeto, singular e universal. Há uma interdependência entre o sujeito e seu contexto natural e social (MARX, 1993).

O pertencimento e apropriação de determinada realidade ou espaço são compreendidos como ferramentas de transformação social, implicando vê-los por dentro, criticá-los e contextualizá-los. A promoção social e a identidade dos sujeitos são construídas de forma relacional, precisando para isso do outro semelhante para se reconhecer a si mesmo. “Para que o homem sinta-se capaz de produzir e agir [...] é preciso que esteja seguro entre seus pares” (SAWAIA, 1999, p. 23). O cidadão se constrói “objetiva e subjetivamente na cotidianidade das ações, sejam elas banais ou não” (KOSIK, 2002, p. 80).

Além do fortalecimento dos sujeitos, o grupo **B (3 respondentes)** trouxe à tona a seguinte afirmação: “O assistente social busca fortalecer os sujeitos e comunidades, bem como tem o papel fundamental de investir na qualificação da política habitacional, em vista do compromisso profissional na luta por direitos e no aprimoramento das políticas públicas”. Ao defender a constituição de uma política universalista e inclusiva, os profissionais de Serviço Social “[...] assumem em sua prática plenamente a sua vocação social e o seu comprometimento político” (MARTINELLI, 1998, p. 148). O compromisso ético na defesa de direitos também perpassa pela defesa da política pública de qualidade.

O Serviço Social defende a construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e na cidadania, afirmando a prevalência dos direitos humanos e instrumentalizando os sujeitos de sua ação para que estes viabilizem, coletivamente, as transformações necessárias

para que a cidade desempenhe sua função social. Portanto, aposta em cada cidadão e no poder de controlar e de organizar espaços cívicos que viabilizem mudanças na configuração do processo de morar com dignidade e de viver na cidade, tornando-a efetivamente de utilidade pública, ou seja, para todos.

Raichelis chama atenção sobre a importância do Serviço Social na formulação e avaliação das políticas públicas:

Embora historicamente os assistentes sociais tenham se voltado à implementação de políticas públicas, como executores terminais das políticas sociais, como definiu José Paulo Netto; esse perfil vem mudando nos últimos anos e, apesar de ainda predominantemente, abrem-se novas alternativas e áreas de trabalho profissional. Os assistentes sociais passam a ser requisitados para atuar também na formulação e avaliação de políticas, bem como no planejamento e na gestão de programas e projetos sociais, desafiando a exercitarem uma intervenção cada vez mais crítica e criativa (2009, p. 388).

A busca por estratégias que façam frente à questão social inclui também a estruturação e fortalecimento de políticas sociais públicas (BRAVO, 1996; PEREIRA, 1998) e não somente o fortalecimento dos sujeitos. O posicionamento de **três** respondentes (**12,5%**), num universo de **24**, merece ressalvas, em razão do percentual ínfimo de manifestações. O papel do assistente social enquanto agente de transformação social inclui também o fortalecimento da política pública, pois esta representa um canal de acesso aos direitos e mudança na qualidade de vida dos sujeitos. Trata-se, pois, de um contexto que interpela a profissão sob vários aspectos, apesar da permanente resistência na garantia de direitos e a prontidão¹²² dos assistentes sociais frente às disputas que se fazem presentes no cotidiano, e tal realidade precisa ser alterada. Para tanto, é necessário:

[...] identificar acontecimentos, contextos, relações de força, para saber onde e como atuar. Para tanto, precisamos de uma sólida base de conhecimentos, de um 'olhar político', como o denomina a ensaísta argentina Beatriz Sarlo, que nos permita 'aguçar a percepção das diferenças como qualidades alternativas e saber descobrir as tendências que questionam ou subvertem a ordem' (SARLO, 1997, p. 55-63, *apud* MARTINELLI, 2006, p. 5).

Na tentativa de aguçar a percepção e mudar o rumo da PHIS é preciso reforçar uma permanente articulação por dentro da categoria profissional, no âmbito da sociedade civil organizada, bem como junto aos pretendentes de moradia, com vistas à definição de propostas mais claras e democratizadas de controle social. Mesmo em um campo minado, submetido a comandos não democráticos, existem brechas para avançar, apesar dos muitos recuos. Os

¹²²Prontidão segundo Freire (1993) é estar atendo e preparado para enfrentar novos desafios.

rumos da política serão alterados na medida em que a perspectiva do conflito foi instaurada, conforme defende Lima:

Torna-se, pois, cada vez mais recorrente a necessidade de trabalhar com a perspectiva do conflito, uma vez que ela permite compreender o jogo de forças que enreda a definição da política urbana e as disputas políticas pelos espaços da cidade e da riqueza social aí produzida. Trata-se de dilemas que implicam o redimensionamento das propostas de trabalho social, geralmente restritas à implementação dos programas e projetos sociais, daí que esquadrihar a realidade local, discutir e decidir com a população as prioridades, promover a articulação de redes em torno dos problemas e dos programas sociais a ser desenvolvidos devem ser o ponto de partida das intervenções urbanas e do trabalho social a elas inerentes (2008, p. 228).

Consustanciados na articulação entre os usuários e as equipes multidisciplinares nas instituições, os assistentes sociais possuem um ferramental próprio para desencadear formas não submissas de participação, integração e ampliação da cidadania, implicando na construção de atores sociais, de fato sujeitos da própria história, conforme Freire (1996). A participação ativa da população dá suporte às reivindicações coletivas e à condução de um projeto de sociedade mais igualitária, neutralizando inclusive os interesses contraditórios que podem interferir nesse processo.

Entretanto, sabe-se que qualquer mudança representa uma tarefa árdua, em vista de que os espaços institucionais são permeados por discursos e práticas frágeis e contraditórias e refletem interesses contrapostos, marcados pela necessidade imperativa de formação de consensos e de pactos hegemônicos, a fim de legitimar as ações estratégicas das instituições. Além do mais, as transformações societárias em nível global vão na contramão dos esforços das equipes sociais pela garantia de direitos.

Quanto aos avanços na PHIS, as respondentes do estudo dos Grupos **A** e **B** apontam os seguintes:

Momento histórico favorável aos processos participativos e democráticos; políticas públicas mais claras e federalizadas; legislação existente na PHIS permite o direcionamento do trabalho social e dos demais envolvidos com a política habitacional; a concepção dos assistentes sociais na PHIS vem avançando incluindo o direito à cidade; participação do Serviço Social em diversas instâncias; influência positiva de organismos internacionais quanto à participação e controle social na PHIS; maior abrangência nos diagnósticos, isto é, atualmente são regionais e não mais focalizados nas comunidades; dimensão social de investimentos nas instituições em nível federal e não somente focalizado nas obras físicas; aumento no aporte de recursos para a PHIS que possibilitou melhora no processo interventivo, tanto em relação ao tempo quanto na qualidade; melhora na estruturação das equipes nas instituições; abertura de novos postos de trabalho para os assistentes sociais na PHIS; obrigatoriedade do trabalho social antes, durante e após as obras o que possibilita o aumento dos resultados junto aos beneficiários (GRUPO A, **11 respondentes**).

Quanto ao grupo **B**:

Melhoria na tecnologia como *Google maps*; o trabalho multidisciplinar nas instituições vem avançando, pois é possível apontar melhorias em projetos arquitetônicos e urbanísticos que antes era quase impossível; apoio institucional e obrigatoriedade do trabalho social nos programas e projetos que utilizam recursos federais, condicionando os gestores a desenvolverem ações conjuntas, incluindo geração de trabalho e renda, educação sanitária e ambiental e mobilização e organização comunitária; maior preocupação com a elaboração de diagnósticos regionais e não somente locais, que amplia a visão do Serviço Social quanto às potencialidades e vocações existentes na região de atuação; aprimoramento nas normativas em nível federal que norteiam o trabalho em todos os aspectos; aumento dos recursos financeiros para o desenvolvimento do trabalho social; a aprovação do Estatuto da Cidade e em seguida a implantação da Política Nacional de Habitação em 2004 (criação do Ministério das Cidades, dos Conselhos, PLHIS e FHIS) norteou o trabalho dos envolvidos na PHIS; maior conhecimento por parte dos técnicos em relação ao direito à cidade e não somente à moradia, que força o trabalho em rede (**13 respondentes**).

O fato do Ministério das Cidades ter estabelecido diretrizes gerais para a PHIS em todo o território nacional norteou, embora ainda incipiente, a atuação dos envolvidos, tanto os gestores quanto os técnicos, segundo as **20** respondentes do estudo. Dentro disso, **quatro** respondentes dos Grupos **A e B** acreditam que as diretrizes não determinaram mudanças, **83%** pensam o contrário. A obrigatoriedade do trabalho social, antes, durante e após as obras, desencadeou maior visibilidade e importância à dimensão social da PHIS, que antes se centrava nas obras físicas da moradia, segundo as **20** respondentes. Mesmo se historicamente o Serviço Social foi chamado para atuar na política habitacional com vistas a “ensinar a cuidar da casa e organizar os gastos dos beneficiários”, não representava peça fundamental ou obrigatória.

A federalização das normativas do trabalho social nos programas e projetos habitacionais possibilitou a abertura de novos espaços ocupacionais para os assistentes sociais, tanto na PHIS como em obras de urbanização e esgotamento sanitário. O Serviço Social não é a única profissão presente neste campo, mas houve expressiva chamada de assistentes sociais, segundo informações do Ministério das Cidades (2012). Mesmo se o protagonismo na PHIS está atrelado às obras físicas, o trabalho social vem deixando, aos poucos, o último lugar para se tornar coadjuvante desse processo, na perspectiva de **20** respondentes do estudo. Mediante tal mudança, a percepção das equipes multidisciplinares e dos gestores em relação aos profissionais da área social PHIS, avançou no sentido de que o trabalho social faz parte das responsabilidades das instituições e não somente da equipe social.

A nova concepção da moradia, inclusa na malha urbana, também foi considerada pelas **24** respondentes como um dos avanços na PHIS, uma vez que até meados de 1980 a preocupação girava em torno da casa em si, desconsiderando os aspectos de habitabilidade da moradia e inserção urbana. As resoluções do Ministério das Cidades e do Caderno de Orientações do Trabalho Social (COTS) da CAIXA, na opinião de **20** participantes do estudo são consideradas avanços, bem como o trabalho social – composto pelos três eixos Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental, e Geração de Trabalho e Renda – pois, forçam a integração de diversas políticas públicas, tendo em vista que as instituições responsáveis pelo desenvolvimento da PHIS não possuem *expertise* e profissionais habilitados para investir nos eixos de ESA e GTR. Assim sendo, os órgãos públicos das áreas do meio ambiente e de trabalho e renda se tornaram peças fundamentais nos programas e projetos da PHIS.

Da mesma forma ocorre com outras secretarias e departamentos, os quais são chamados a atuar na política habitacional, por trata-se de uma política urbana. Os múltiplos objetivos relativos aos três eixos do trabalho social (MOC, ESA e GTR), a responsabilidade de atingi-los não está focada somente no Serviço Social, mas no conjunto de políticas envolvidas, ou seja, do ente público que está desenvolvendo a ação.

Outro fator trazido pelas **24** respondentes do estudo está atrelado à elaboração dos PLHIS, os quais representam indicativos de mudança na política habitacional, pois atrelam diretrizes gerais para o referido órgão público e apontam o volume das necessidades habitacionais e os cenários para o atendimento destas necessidades. Apresenta também os critérios, o sistema de monitoramento e avaliação, incluindo a satisfação do morador que antes não era considerada. Além dos levantamentos locais, os PLHIS apontam a necessidade de acompanhar os dados publicados pelo IBGE e de outras fontes, de modo a indicar melhorias no planejamento, seja em razão da evolução do processo de envelhecimento da população, seja por outras mudanças nas características dos demandantes de moradia.

O simples fato das famílias serem atendidas com novas habitações e mesmo com o programa de regularização urbanística e fundiária, melhora a vida dos beneficiários, uma vez que as condições físicas do território são alteradas, qualificando assim, a saúde e o acesso à cidade, especialmente no que tange aos serviços básicos de infraestrutura. Nota-se que, a partir da mudança nas condições habitacionais, diminui as ocorrências de doenças, entre as quais: diarreias, leptospirose, etc., especialmente a autoestima dos moradores.

Além dos avanços destacados pelas respondentes, estas também trazem os múltiplos desafios que precisam ser superados. O Grupo A discorre da seguinte forma:

Melhorar a integração das políticas públicas; trabalhar qualitativamente em grande escala de famílias ou com grandes empreendimentos; apresentar mais alternativas metodológicas para o trabalho social para atender as demandas da população; contribuir de forma mais contundente na realidade material das famílias antes de ocuparem as novas casas, para garantir mudanças mais expressivas na qualidade de vida; qualificar o produto final do trabalho social junto às comunidades (o resultado está abaixo do esperado); insuficiência de equipamentos comunitários nos projetos entregues; melhorar a satisfação dos beneficiários, pois a moradia entregue não satisfaz as necessidades de muitas famílias, especialmente as numerosas ou com outros problemas. Os assistentes sociais devem aprimorar os estudos sobre a política urbana e habitacional desde a formação no curso de Serviço Social para incidir tanto por dentro da categoria profissional, quanto aos demais campos de atuação [...] (11 respondentes).

O Grupo **B** trouxe, dentre outras citações, a necessidade de planejar a sustentabilidade das famílias na medida em que as novas unidades habitacionais aumentam as taxas a serem pagas, seja de energia elétrica, água ou o pagamento do novo espaço de moradia:

Fortalecer o trabalho multidisciplinar na instituição e aperfeiçoar o trabalho em rede; trabalhar com qualidade em grandes conjuntos habitacionais e com grande número de famílias; trabalhar com unidades habitacionais padronizadas, que não atendem adequadamente as famílias maiores ou com tipos de deficiência; aumentar a participação dos beneficiários no processo decisório e nas definições das áreas que serão construídos os empreendimentos; planejar o processo de sustentabilidade das famílias para que estas consigam arcar com os custos das novas moradias; aprofundar o conhecimento da PHIS para evitar a reprodução de antigos procedimentos e mesmo para avançar na conquista de direitos; trabalhar toda a região no caso do Programa de Regularização Fundiária e não em partes isoladas; não considerar que os problemas acabaram após a entrega das unidades habitacionais, pois a população beneficiária é vulnerável e necessita de maior acompanhamento do poder público, ou seja, considerar as necessidades que continuam e não desapareceram com a entrega da unidade habitacional; trocar mais experiências sobre a PHIS em encontros da categoria, como aconteceu em São Paulo em 2011; aumentar os estudos sobre a questão urbana, o Estatuto da Cidade e outras leis, desde a graduação, a fim de melhorar a atuação; melhorar os fluxos dos programas e projetos, pois estes são morosos, burocráticos e de baixa aceitação por parte dos beneficiários que travam o processo de mobilização e organização comunitária [...] (13 respondentes).

O primeiro desafio citado pelas 24 respondentes foi avançar na integração da equipe multidisciplinar e na rede de atendimento. O trabalho na perspectiva da transversalidade representa um instrumento de gestão sob uma ótica poliédrica da sociedade e, para tanto, exige competência, conhecimento e o estabelecimento de inter-relações com as demais políticas públicas.

No caso de Porto Alegre, diferentemente das demais instâncias pesquisadas, as respondentes denunciaram fragmentação interna na gestão da própria política habitacional, em razão dos Programas Socioambiental e da Vila Tronco, que juntos somam cerca de três mil famílias que necessitarão de soluções habitacionais (moradias novas ou regularização

fundiária), os quais estão sob coordenação da Secretaria da Copa e da Secretaria de Gestão, delegando ao Demhab, órgão responsável pela política de habitação no município, um papel secundário ou tangencial. Tal fragmentação fragiliza a gestão da política, desconsidera a trajetória histórica e a expertise dos técnicos, além de potencializar a repetição de antigos equívocos em relação ao atendimento das famílias em suas múltiplas necessidades.

Sabe-se que a fragmentação das políticas públicas faz parte das armadilhas do pensamento liberal, pois divide em partes a questão social, atribuindo unilateralmente aos indivíduos singulares a responsabilidade por suas dificuldades e pela sua pobreza, isentando a sociedade de classes de sua responsabilidade na produção das desigualdades sociais. A partir de uma falsa análise, elimina-se a dimensão coletiva da questão social, reduzindo-a a uma dificuldade individual e isolada. A questão social é extraída da arena pública, da arena de negociação dos interesses em jogo, dos direitos e da possibilidade de atendimento às necessidades sociais e é situada na arena privada, no foro íntimo, com a coesão da vida social. Transitar a questão social da esfera pública para a esfera privada significa transferir a ideia da livre iniciativa para o campo do atendimento às sequelas sociais (YAZBEK, 2001).

Os demandantes de moradia apresentam uma série de carenciamentos que precisam ser sanados, haja vista que 83% do *deficit* habitacional no Brasil está concentrado na faixa entre zero a três salários mínimos, conforme números apresentados pelo PlanHab (2009). As pessoas em situação de exclusão socioespacial apresentam um acúmulo de privações em diferentes âmbitos, ou seja, multidimensional, significando dizer que o atendimento com moradia não atenderá a falta de acesso à saúde, à educação e demais políticas públicas, incluindo o acesso ao trabalho, pois ninguém vive em uma casa sem condições de mantê-la, haja vista o pagamento dos serviços de água, de energia elétrica e de condomínio, no caso de apartamento.

Ademais, no estudo realizado no Mestrado, muitas famílias contempladas pelo Demhab/Porto Alegre, em três loteamentos pesquisados, abandonaram ou venderam suas casas e voltaram para áreas irregulares, pois apresentavam extrema pobreza, tinham como atividade laborativa a reciclagem de resíduos sólidos e possuíam carroças e cavalos, o que não era permitido nos novos conjuntos habitacionais. Parafraseando uma expressão de uma moradora entrevistada, “ninguém come portas e janelas” (NALIN, 2007, p. 142). Sendo assim, a articulação com a política de geração de trabalho e renda foi unânime entre as respondentes do estudo, o que é corroborado por Raichelis, Paz e Oliveira:

A importância de programas de (re)qualificação profissional e inserção produtiva é inegável e deveria ser priorizada. No entanto, dadas as características atuais do mercado de trabalho, com desemprego estrutural, informatização e precarização das relações de trabalho, além do perfil das famílias/indivíduos a quem se destina a locação social (moradia), os chamados programas de capacitação profissional e geração de renda têm demonstrado pequeno poder de alteração das condições objetivas dos beneficiários, reiterando a precarização e a insegurança existentes, a despeito da importância de algumas experiências localizadas (2008, p. 241).

As dificuldades percebidas pelas autoras supracitadas acerca do baixo resultado obtido nos programas de requalificação profissional também é percebido pelas 24 respondentes do estudo, sendo necessário maior investimento no trabalho social, especialmente no eixo de geração de trabalho e renda, por meio de parcerias que absorvam a mão de obra, dentre outras ações.

Avançar no planejamento e na concretização de projetos integrados torna-se imprescindível a fim de incluir os sujeitos à cidade, com qualidade de vida, pois, verdadeiros contingentes populacionais viveram trinta, quarenta ou cinquenta anos sem a presença efetiva do Estado, o que não representará inclusão caso a política habitacional for implementada isoladamente. Reitera-se a necessidade de uma atuação conjunta do poder público junto à população de baixíssima renda, caso contrário não se obterá os resultados esperados.

No entanto, potencializar o trabalho em rede é uma tarefa que demanda constantemente ser construída e reconstruída, pois há mudanças sucessivas dos atores, dos objetivos dos gestores e das formas de atuação. Sabe-se que a cidadania não se concretiza de forma isolada, mas sim, integrada às demais políticas, incluindo a inserção e pertencimento à cidade. Portanto, é preciso se contrapor à tendência fragmentária e focalizada que o poder público atua, a fim de que os sujeitos adquiram realmente a condição de cidadão. A compreensão das políticas e das ações públicas como concretização de direitos sociais, por meio dos quais são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços em resposta às demandas da coletividade.

O equacionamento da questão urbana com a política habitacional e demais políticas públicas se constitui em um verdadeiro desafio para os governos nas três esferas. A institucionalização e estruturação das instâncias, sua qualificação técnica, a pactuação de agendas e metas gerenciais e operacionais entre os atores envolvidos, a coordenação entre as ações de mais de um agente governamental nas áreas metropolitanas e nas aglomerações urbanas e o aumento do controle social são os principais desafios para a adoção de um sistema que tem por objetivo integrar e privilegiar o papel do setor público em sua implementação. Cabe aqui uma ressalva quanto à competência do Serviço Social na consolidação de canais

participativos junto às equipes multidisciplinares, bem como junto à rede de atendimento, conforme o posicionamento das respondentes do estudo.

O Serviço Social está voltado a instaurar espaços reflexivos e operativos, visando à garantia de direitos. Por esta razão, além de atuar diretamente junto aos sujeitos, também pressiona a articulação de rede, buscando fortalecer o trabalho de forma integrada às demais políticas públicas, pois somente assim será possível garantir um atendimento qualificado aos sujeitos (GRUPO B, **13 respondentes**).

A persistência dos profissionais de Serviço Social está ancorada no propósito de “extrair estratégias [...] e reduzir a distância entre o desejável e o possível” (IAMAMOTO; 2009, p. 17). Somente se obterá o desejável se continuamente se investir no possível. Reafirma-se a importância da articulação entre as políticas públicas, bem como junto aos conselhos de direitos e de gestão, além de fóruns e órgãos de defesa dos direitos, envolvendo também as equipes técnicas multidisciplinares, sem falar dos gestores, pois assim pode-se falar a mesma linguagem.

Embora as políticas públicas sejam de competência do Estado, não são decisões impositivas e nem injunções do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade entre ambas as esferas. Mesmo considerando a primazia do Estado pela condução das políticas públicas, a participação ativa da sociedade civil nos processos de definições e controle de sua execução é fundamental para a consolidação de sua dimensão efetivamente pública. Raichelis e Wanderley (2004, p. 7) apontam que é necessária a construção de uma nova noção de interesse público que “torne a gestão pública mais permeável às demandas emergentes da sociedade; reduza a tendência do Estado, do poder burocrático e de agentes sociais privilegiados de monopolizar as esferas de decisão política”.

Outro desafio apontado pelo Grupo A (**11 respondentes**) atrela-se à construção de conjuntos habitacionais menores, sendo que tal sugestão vem ao encontro dos estudos realizados por Maricato (2012) e Guimarães (2005), dentre outros pesquisadores internacionais, afirmam a ingerência dos megaconjuntos acima de quinhentas unidades habitacionais, porém é o formato preferido das construtoras e empresas imobiliárias, pois o custo-benefício é alto. A reprodução da abordagem generalizante dos conjuntos habitacionais utilizada inclusive pelo PMCMV se assemelha aos grandes conjuntos habitacionais homogêneos construídos pelo falecido BNH, que marcaram negativamente o espaço urbano. Gomes e Pelegrino fazem a mesma observação de Maricato:

[...] a habitação de perfil social no Brasil possui uma clara identificação com a imagem de território excluído, sobretudo nas grandes cidades. A produção em série

de moradias implantadas sem quaisquer referências construtivas com a morfologia predominante na cidade, em espaços coletivos não públicos, constitui-se atualmente em uma estratégia autoritária, com intenção segregacionista (GOMES; PELEGRINO, 2005, p. 21).

A composição das edificações e o arranjo dos espaços públicos carregam e transmitem significados. O espaço construído induz sensações e interpretações, favorecendo ou inibindo a ocorrência de determinados usos, isto é, certos modelos arquitetônicos sem estética definida, não favorecem a autoestima do morador. Pode-se destacar ainda:

Há habitações cuja morfologia desfavorece o acolhimento pela cidade ou desperta na população circunvizinha o sentimento de espaço não pertencente. Essa interpretação exprime a ideia de que há espaços que formam o território e há territórios apenas contidos. [...] Os espaços não formadores são, conseqüentemente, espaços excedentes (GOMES; PELEGRINO, 2005, p. 65).

Nas diversas conferências das cidades os especialistas apontam a importância de construir empreendimentos menores, diversificados e diluídos na cidade, obedecendo aos critérios arquitetônicos e urbanísticos existentes; caso contrário, tornam-se verdadeiras anomalias urbanas, descaracterizadas do seu entorno, sendo conhecidas como “pombais” ou guetos, atribuindo estigmas aos seus moradores. Isso não permite que antigas denominações (favelados ou vileiros) sejam superadas. Aliás, “o ambiente construído onde se mora forma também o cotidiano e é entendido como uma espécie de instrumento que permite acontecimentos intersociais” (GOMES; PELEGRINO, 2005, p. 69).

Os projetos habitacionais de interesse social não podem ser construídos sob uma visão preconceituosa, ou seja, destinados para os pobres, segundo a opinião do Grupo **B (8 respondentes)**, pois estes farão parte da cidade, marcando positiva ou negativamente o conjunto da cidade. A citação a seguir reforça tal ideia:

A convicção de que moradia projetada e construída pelo poder público para os segmentos populares deve respeitar um padrão construído e estético no que se refere ao desenho arquitetônico, à qualidade do material construtivo, ao revestimento e acabamento, de tal forma a evitar estigmatizações da habitação destinada a pobres (RAICHELIS; PAZ; OLIVEIRA, 2008, p. 246).

O número de unidades, sem uma estética definida (todas iguais), continua sendo a força motriz de muitas construções urbanas em razão do custo *versus* benefício. No entanto, a experiência¹²³ e estudos mostram que conjuntos menores são mais sustentáveis e permitem

¹²³No Demhab Porto Alegre os conjuntos de até 200 unidades habitacionais e com estética definida obtiveram melhor resultados do que outros que não apresentavam tais características.

maior permanência e pertença de seus moradores. Evidentemente, um grande número de unidades representa um grande número de famílias. Tal situação dificulta a participação dos beneficiários, bem como a gestão por parte das lideranças e associações de moradores. Além disso, o grande número de famílias *versus* o número de profissionais, o trabalho social não atinge os resultados esperados.

Os conjuntos verticalizados não favorecem as famílias que recebem entre zero a três salários mínimos, em vista dos custos condominiais e da falta de cultura em morar de forma verticalizada, exigindo maior atenção por parte da equipe social, especialmente de ações do eixo de geração de trabalho e renda. Na verdade, muitas famílias pobres utilizam a própria moradia para a geração de renda (reciclagem, confecção de roupas, ou outras formas laborativas), significando dizer que os apartamentos limitam tal possibilidade, bem como impedem a execução de adaptações internas no imóvel, ou seja, ampliações para a acomodação de novos integrantes na família, que frequentemente são necessárias em razão do nascimento de mais um filho ou pelo casamento de um deles, sem falar da diminuição¹²⁴ no tamanho das unidades habitacionais ofertadas à população de baixa renda (cerca de 40m² de área construída e não de área útil).

Na opinião do Grupo **B (8 respondentes)** é preciso diversificar as tipologias e o tamanho das moradias, aumentando para 42m² no mínimo, pois as implantadas nos conjuntos habitacionais apresentam uma metragem de apenas 40m² de área construída (representando 38m² de área útil, isto é, possibilidade de utilização de espaço), a fim de atender as famílias numerosas e mesmo proporcionar melhor qualidade de vida aos beneficiários. Em razão dos atuais projetos habitacionais, pode-se inferir que o poder público está diminuindo o *deficit* quantitativo por um lado, mas, de outro, está gerando o *deficit* qualitativo (adensamento excessivo, isto é, mais de três pessoas por dormitório).

Além disso, o Grupo **B (8 respondentes)** acrescenta ainda que, em razão das tipologias¹²⁵, o tamanho das portas do banheiro, normalmente apresentam 60cm de largura (o

¹²⁴Os projetos arquitetônicos da FCP eram homogêneos e de até 70m² quando se tratasse de projeto de um piso, e de 60m² com dois pisos. Geralmente eram de três dormitórios, por tratar-se de uma clientela de família numerosa. No BNH a média era de 68m² (AZEVEDO; ANDRADE, 1981). As famílias na atualidade são constituídas em média por quatro pessoas, enquanto no período entre 1964 a 1980 a média chegava a seis pessoas. As famílias de baixa renda e baixo nível de escolaridade, conforme dados do IBGE (2010) possuem maior número de filhos, girando em torno de 3,9 filhos por mulher, enquanto as famílias que recebem acima de um salário mínimo e maior escolaridade o número de filhos por mulher correspondem a 1,5.

¹²⁵ Os novos conjuntos do PMCMV já apresentam uma nova especificação quanto às portas internas das unidades habitacionais – 80 cm, inclusive do banheiro, a partir das reformulações de 2011. Conforme o tamanho das unidades habitacionais entregues pelo Demhab - Porto Alegre, o tamanho da cozinha não permite a colocação de mesa, mais um sofá de dois lugares, e a família precisa optar por uma ou outro.

ideal seria medir 80cm), dificultam a entrada de um idoso ou doente que precisa de auxílio de outra pessoa.

Os Grupos **A e B (24 respondentes)** citaram a importância e aprimoramento dos estudos sobre a política urbana e habitacional pelo Serviço Social¹²⁶ em vista de que já é reconhecido pelas conquistas, pesquisas e produções acerca do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), do Estatuto do Idoso e do Estatuto das Pessoas com Deficiência, além do Sistema Único de Saúde (SUS), da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), dentre outras temáticas importantes. Discutir a questão urbana e habitacional nos cursos de Serviço Social, mas não exclusivamente, se faz necessário, pois representam direitos imprescindíveis na vida dos seres humanos.

Na mesma linha, “[...] sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política [...]. Na realidade, não existe direito sem sua realização” (VIEIRA, 1992, p. 59). Ora, esse argumento parece pressupor que todas as políticas públicas deveriam ser estudadas minuciosamente nos cursos de Serviço Social, representando um projeto demais audacioso; mesmo assim, importa salientar que toda e qualquer pessoa necessita de um lugar digno para morar, e, portanto, torna-se fundamental estudá-la.

Outro desafio mencionado por **100%** das respondentes, mas que também serve como sugestão para qualificação da PHIS, diz respeito à participação efetiva dos beneficiários desde a concepção dos projetos arquitetônicos e urbanísticos dos conjuntos habitacionais e não apenas apresentar quando estes já estão prontos. Por conta de uma comissão representativa dos futuros moradores é possível decidir com eles a configuração, as cores das unidades habitacionais e outros detalhamentos do futuro empreendimento ou ação (programas de regularização fundiária, etc.), possibilitando maior apropriação e sustentabilidade do projeto a ser executado. Logicamente, se constitui em uma tarefa árdua, pois envolve as empreiteiras

¹²⁶Os estudos que circunscrevem a questão urbana e política de habitação somam somente 10,27% total, os quais estão inclusos neste universo: movimentos sociais urbanos, violência urbana, organização social, em especial o OP. No que tange à produção do conhecimento em Serviço Social relativo a este eixo temático da questão urbana, movimentos sociais e o meio ambiente apresentou 42 (6,6%) projetos e pesquisas, nos últimos congressos, ou publicações em revistas ou periódicos, os quais destacavam a dinâmica da sociedade no enfrentamento do Estado e do mercado por meio dos movimentos sociais, lutas sociais e organização das massas em uma perspectiva de emancipação humana e reflexões sobre a organização política da classe trabalhadora brasileira. Com base nestes dados apresentados por Carvalho, Silva e Silva (2005), as Faculdades de Serviço Social no Brasil que introduziram, de forma pioneira, linhas de pesquisa tratando da questão urbana e da política habitacional foram a Universidade Federal do Pará e a UFMA, posteriormente a PUCSP e a do Rio de Janeiro. A Faculdade de Serviço Social/PUCRS, por sua vez, acrescentou em 2011 uma disciplina denominada Política Habitacional.

responsáveis em construir os referidos projetos. Mesmo assim, existem algumas experiências exitosas nesta direção.

No sentido de qualificar a PHIS, as respondentes dos Grupos **A** e **B** trouxeram vários indicativos especialmente voltados à gestão comprometida e compartilhada com os demais envolvidos; na capacitação contínua dos gestores e técnicos. As principais sugestões estão descritas a seguir:

Investir em planejamento conjunto com os técnicos (planejamento, execução e avaliação); gestão compartilhada (horizontalizada) e não verticalizada; investir periodicamente em capacitação dos gestores e dos técnicos para qualificar a PHIS; a gestão deve ser comprometida com a PHIS e não pensar em promoção política; fortalecer os conselhos da política habitacional (estadual e municipal) que não possuem voz ativa, alguns são tangenciais e outros inoperantes; atuar de forma articulada com as demais políticas públicas; trabalhar para que o projeto de lei que determine o repasse de 1% do ICMS para o desenvolvimento de programas de atendimento habitacional às populações de baixa renda; lutar para que os Planos Diretores priorizem os territórios excluídos da cidade de modo integrar os mesmos à cidade; combater a especulação imobiliária, para garantir áreas mais acessíveis aos programas habitacionais; aplicar o Estudo de Impacto de Vizinhança previsto no Estatuto da Cidade antes de construir qualquer empreendimento, seja público ou privado para garantir o atendimento das diferentes políticas públicas (educação, saúde, lazer, trabalho, etc.) (GRUPO A, **11 respondentes**).

As assistentes sociais do Grupo **B** trouxeram elementos semelhantes às profissionais do Grupo **A**, especialmente no que tange à melhoria na gestão da PHIS, incluindo a avaliação continuada e abrangente após a entrega dos conjuntos habitacionais; a preocupação quanto ao aporte de recursos para a PHIS; a socialização do PLHIS no espaço institucional, bem como fora dele; e a capacitação das lideranças comunitárias, que muitas vezes não possuem elementos suficientes para sugerir ou criticar as medidas aplicadas pelos gestores da política. As citações mais recorrentes do Grupo **B** estão descritas a seguir:

Melhorar o planejamento da PHIS; a gestão deve ser comprometida com a PHIS e não defender os próprios interesses partidários; melhorar a gestão e investir em capacitação continuada dos gestores e técnicos; implementar gestões mais participativas interna e externamente; os técnicos deveriam ter mais voz ativa e não deixar a condução da PHIS na mão de gestores mal preparados ou mal intencionados; realizar avaliação continuada após a entrega dos conjuntos habitacionais, sob o crivo da satisfação do morador e não somente das obras físicas; articular a PHIS com as questões ambientais e urbanas, bem como os Planos Diretores; aumentar o volume de recursos (próprios e federais) para dar conta da demanda, de forma sistemática, bem como aumentar o percentual de aporte de recursos para a execução do trabalho social, os PLHIS deveriam ser socializados e discutidos constantemente tanto interna quanto externamente a fim de colocá-lo em prática efetivamente, servindo de subsídio às comunidades e demais envolvidos com a PHIS; potencializar a atuação dos conselhos de habitação, para que se tornem realmente representativos e decisórios e não figurativos; investir na capacitação das lideranças comunitárias acerca da PHIS para prepará-los quanto a tomada de decisões; melhorar o sistema informacional dos dados existentes entre as políticas

para facilitar o planejamento global, bem como no controle das mesmas (13 respondentes).

A avaliação realizada pelas 24 respondentes do estudo, especialmente no que se refere à gestão pública recai na necessidade de planejamento urbano ampliado, democrático e participativo, incluindo a participação dos diferentes conselhos. Tal sugestão tem aparecido com frequência em pesquisas, debates, seminários e fóruns sociais mundiais, por representar um verdadeiro nó nas democracias dos países periféricos.

O desejo de construir um Estado honesto e comprometido com o bem comum, “a honestidade política nada mais é que a capacidade política” (CROCE, *apud* BOBBIO, 2002, p. 53), numa outra direção social, com novos critérios de gestão, difere da lógica dos interesses das classes dominantes. “o Estado-máquina não pode ser eficaz se o Estado ético estiver contagiado pela corrupção e pelo arbítrio ou apropriado por interesses particulares [...]” (NOGUEIRA, 2005, p. 49). Desse modo, a destinação de políticas urbanas voltadas às camadas pobres e trabalhadoras da cidade representa a criação de uma arena de conflito entre as classes. Isso porque a forma predominante dos governos está “cristalizada, historicamente, a favor dos interesses do capital, e suas rotinas político-administrativas garantem o alinhamento, nessa direção, das diversas instâncias governamentais” (RAMOS, 2002, p. 116).

Ocorre que a configuração do Estado brasileiro, desde o Brasil colônia, está voltada à manutenção do *status quo* da classe dominante:

A proposta de reversão da direção social das políticas públicas traz à tona conflitos e antagonismos de certa monta, se constituindo em verdadeiros obstáculos à sua efetivação, além da resistência dos próprios atores políticos e da máquina administrativa, acomodados à inércia. Por outro lado, [...] tem havido a falta de condições políticas para viabilizar algumas de suas propostas, muitas das quais carecem de maior tempo no governo dos proponentes locais para que sejam consolidadas (RAMOS, 2002, p. 115).

Na pretensão de reformar a máquina administrativa estatal, muitos se voltam para o desempenho propriamente administrativo do Estado, apostando em tecnologias modernas de gestão, algo relativo ao incremento de habilidades e de conhecimentos técnicos com os quais se pode melhorar o desempenho do aparato público. No entanto, o problema do Estado não está centrado somente na dimensão financeira, fiscal ou administrativa, mas refere-se também a suas estruturas, ao padrão organizacional e à cultura que tipifica suas instituições. A natureza multifacetada do problema de gestão tem a ver com a natureza da crise contemporânea e deve-se reconhecer que se trata essencialmente de uma crise política (NOGUEIRA, 2005). Desse modo:

O próprio Estado-nação parece enfartar [...]. Mas a essência da crise, e particularmente seus efeitos mais desastrosos sobre os povos do mundo, derivam de opções políticas, de projetos de hegemonia e dominação, de políticas governamentais concretas, que não souberam evitar a superposição de desafios nem equacionar a mudança estrutural inerente à fase atual do capitalismo (NOGUEIRA, 2005, p. 9).

Mesmo países com democracias consolidadas são abaladas pelas crises do capitalismo, fazendo com que haja cortes nos gastos sociais, precarização das condições de trabalho e outros ajustes econômicos, atingindo especialmente a classe trabalhadora. As novas mudanças macrosocietárias, incluindo as mudanças no processo produtivo, financeirização da economia e desemprego estrutural, incluindo a retração do papel do Estado nas políticas públicas, vêm sendo recorrentes no continente europeu.

No Brasil, uma mudança significativa de gestão estatal ocorreu a partir da Constituição Federal de 1988 no processo de descentralização, constituindo-se em uma tentativa de reversão da crise institucional brasileira, tendo por objetivo principal a busca de governabilidade¹²⁷ na gestão pública, desde esse momento denominado gerencial, que se contrapõe às formas anteriores da administração pública brasileira, como o patrimonialismo, que durou até 1930, e o burocratismo, que durou até 1985 (PEREIRA, 1998; SCHWARTZMAN, 2007). Através da Constituição de 1988 houve evolução na carga tributária e a distribuição¹²⁸ de receitas entre as esferas de governo.

Pesquisas empíricas sobre a evolução da carga tributária e a distribuição de receitas entre as esferas de governo encontram no município o principal beneficiário da descentralização de recursos, que se expandiram pela ampliação das transferências de recursos constitucionais. Essas vieram da União, por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto pelo Imposto de Renda (IR) e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e do estado, na forma da cota-parte municipal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (LIMA, 2010, p. 24).

Apesar desses impostos e de outros, Lima assevera:

¹²⁷**Governabilidade** são as condições sistemáticas (formas de governo, características dos sistemas partidários e eleitorais) nas quais ocorre o exercício do poder em um sistema político, ou seja, são as condições existentes numa dada sociedade cujo representante do governo exerce sua autoridade política. Em contexto democrático, busca-se governança. **Governança** significa o modo como o representante do governo utiliza sua autoridade política para governar (MELO, 1995; DINIZ, 1996).

¹²⁸Souza (2004), *apud* Lima (2010): transferências federais – 22,5% do total arrecadação com IR e IPI (FPM) e 50% do Imposto Territorial Rural (ITR); estaduais – 25% do ICMS e 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); e dos tributos municipais – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre Transmissão Inter vivos de Bens e Imóveis e de Direitos Reais a Eles Relativos (ITBI).

[...] devido à heterogeneidade regional, socioeconômica e demográfica do país, ressoaram de forma desigual nas distintas esferas subnacionais, ora favorecendo os pequenos municípios, ora os mais ricos, ora as capitais, com repercussões variadas no desempenho da agenda social [...] (2010, p. 25).

Na mesma linha, Pontes e Bava (1996) e Arantes e Fix (2009) apontam que a descentralização gerou um problema de articulação administrativa na política urbana e habitacional, já que estas dependem de iniciativas governamentais articuladas entre esferas políticas e administrativas autônomas. Tal problema se agrava com a enorme disparidade entre os municípios brasileiros, que vão desde grandes cidades com aparatos administrativos bem consolidados e competentes a pequenas localidades, com histórico de administrações com baixíssima capacidade institucional e administrativa, cujas práticas políticas concentram-se ainda no clientelismo e no patrimonialismo. Povoas e Guimarães afirmam ainda:

O novo formato da política e da gestão urbana ditada pela descentralização exige da municipalidade o planejamento e a viabilidade financeira como critérios básicos para a obtenção de recursos. Mas, nem sempre elas possuem esses critérios básicos e estão preparadas para lidar com suas novas atribuições, o que exige a capacitação dos seus técnicos para enfrentarem os novos desafios (POVOAS; GUIMARÃES, 2004, p. 38).

Além da capacitação técnica de muitos municípios brasileiros, outros dois elementos importantíssimos são trazidos por Bonduki (2009), os quais estão atrelados ao controle da terra urbana e ao financiamento; o primeiro está sob jurisdição do município, e o segundo, da União (FGTS e SBPE). A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade (2001) delegaram aos municípios a competência de definir e colocar em prática os instrumentos da política urbana, exigindo o controle do uso do solo urbano, deixando o controle do financiamento da política habitacional na esfera federal.

Caso não haja diálogo entre as três instâncias governamentais, a gestão da PHIS emperra. Exemplo disso está ocorrendo com o PMCMV, pois o governo federal investe recursos e estabelece o processo de construção dos empreendimentos em diversos municípios, porém estes não decretam, em tempo hábil, as áreas nas quais serão construídos os referidos empreendimentos ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS ou ZEIS), exigência prevista no Estatuto da Cidade, dificultando os registros dos imóveis nos Cartórios de Registros (registros individuais dos beneficiários) e o pagamento de taxas mais baixas de imposto predial.

Os Grupos **A e B (24 respondentes)** reforçam a necessidade de melhorar o planejamento para a qualificação da PHIS, iniciando pela socialização do PLHIS, que muitas

vezes fica nas mãos dos gestores, sem a aplicabilidade devida. Tal instrumento deverá ser discutido constantemente com os envolvidos nas instituições, bem como junto aos integrantes dos CHIS, lideranças comunitárias, dentre outros atores que atuam neste universo.

Uma sugestão do Grupo A (**11 respondentes**) atrela a necessidade de aplicação de recursos de forma sistemática para o desenvolvimento da PHIS, a partir de um índice fixo de investimento. Sem aplicação de recursos financeiros e humanos não se faz política pública. No intuito de criar a viabilidade financeira já existe a proposta de Emenda Constitucional n.º 285 de 2008 para a definição de um percentual do orçamento específico para a PHIS, que vincula o mínimo de 2% das receitas da União e de 1% das receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios aos respectivos Fundos de Habitação pelo período de 30 anos, ou até a eliminação do *deficit* habitacional. Trata-se, portanto, de continuar pressionando o parlamento com vistas à aprovação do referido percentual.

Quanto aos recursos do trabalho social, o Ministério das Cidades indica a aplicação de 1,5% a 2,5% sobre o custo físico das obras, sendo que estes dependem da composição de cada programa ou das parcerias estabelecidas entre as três esferas de governo. Apesar disso, é necessário um incremento sistemático e efetivo na PHIS, em vista do estoque do *deficit* habitacional existente no país.

Um aspecto importante, não levantado pelas participantes, refere-se ao Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)¹²⁹, previsto no Estatuto da Cidade e na democratização dos Planos Diretores os quais devem incluir as áreas ocupadas pela população de baixa renda, o que hoje ainda não acontece. O EIV deveria ser aplicado tanto pelo poder público municipal, quanto pela iniciativa privada antes da construção de qualquer empreendimento habitacional no espaço urbano. A ausência deste estudo prévio impacta consideravelmente nos atendimentos, pois, compromete a inclusão de crianças e adolescentes nas escolas do entorno dos empreendimentos, os atendimentos nos postos de saúde e o transporte público, dentre outros serviços. Evidentemente, sem planejamento, os serviços entram em colapso, não dando conta das novas demandas. Na mesma lógica do EIV, ao ser construído um novo conjunto habitacional, os equipamentos comunitários devem ser construídos antes ou conjuntamente às unidades habitacionais, a fim de não impactar o atendimento dos já existentes no entorno.

¹²⁹O Estudo de Impacto de Vizinhança visa mensurar, antecipadamente à construção de qualquer empreendimento, a capacidade de atendimento dos equipamentos coletivos, isto é, escolas, creches, postos de saúde, transporte público, praças e outros equipamentos existentes no entorno dos futuros empreendimentos, dimensionando se haverá impacto com a chegada de novas famílias (considerando um número expressivo de famílias). A aplicação desse instrumento é de responsabilidade do poder público municipal.

O Grupo **B (8 respondentes)** levantou a aplicação da Lei n.º 11.888, em vigor desde 24 de julho de 2009, que garante o direito à assistência técnica gratuita para a população de baixa renda em relação à construção de moradias, nos moldes da Defensoria Pública. Conforme o Ministério das Cidades (2010), 70% da produção habitacional no Brasil é fruto da informalidade, da construção autônoma, gerando desordem urbana e colocando em risco a segurança dos moradores que residem nessas construções. Até o momento não há indícios, por parte dos governos, seja federal, estadual ou municipal (dos entes pesquisados), para introduzir mecanismos de concretização das prerrogativas da referida Lei.

Em se tratando da conjugação - planejamento e avaliação - mencionada pelas **24** respondentes pode ser considerada uma dos maiores problemas em relação à melhoria dos resultados na PHIS, em vista sua inoperância, isto é, são realizadas avaliações entre as equipes multidisciplinares nas instituições, porém há descaso com os resultados ou escassa utilização para realizar um detur na tomada de novas decisões. Muitos equívocos são recorrentes no setor público pela inexistência de sistemas avaliativos e de sistematização de dados que congreguem a tomada de decisões compartilhadas com os envolvidos, obedecendo a critérios rigorosos de avaliação dos problemas, os quais deverão ser resolvidos, além do uso adequado dos recursos.

Atrelado ao problema de planejamento e avaliação, o Grupo **B (8 respondentes)** enfatizou a forma de sistematização dos dados existentes no ente público em relação à população pobre, pois existem uma miscelânea de listagens ou cadastros das famílias, nas diferentes secretarias e departamentos, seja em nível municipal, estadual ou federal. A área da saúde trabalha com seus registros, a assistência social possui outra forma de coletar os dados através do CadÚnico, a habitação cadastra obedecendo a seus critérios, e assim sucessivamente. A inoperância deste sistema prejudica o trabalho social, bem como o atendimento efetivo das diferentes políticas, pois com levantamentos estatísticos fragmentados não é possível oferecer um acompanhamento, das diversas políticas públicas, às demandas da população empobrecida, além de abrir espaço para concessões políticas/partidárias. Já existe um esforço por parte do governo federal em conjugar as informações e cadastros existentes por meio do CadÚnico, porém ainda está em fase experimental.

Importa destacar que em qualquer política pública a avaliação cumpre o propósito fundamental de articular e interagir, de maneira constante, com as outras fases do ciclo da política: formulação, seleção de opções e implementação (FILGUEIRAS, 2007), ou ainda: reflexão, decisão, ação e retomada da reflexão (BAPTISTA, 2000), representando uma

ferramenta para melhorar os resultados, que envolve desde a reflexão, a sistematização dos dados e dos resultados, até a retomada de novas decisões. Portanto, avaliar é medir, agregar valor aos insumos utilizados para a execução dos programas sociais, de forma a “provocar mudanças efetivas na situação da população beneficiária das ações. [...]. A avaliação contribui para gerar mudanças importantes na forma como se tomam as decisões, melhora a gestão das organizações públicas e facilita a prestação de contas à sociedade” (FILGUEIRAS, 2007, p. 155).

Em qualquer planejamento, “o controle é um instrumento de apoio e racionalização da execução, no sentido de assegurar a observância ao programado, prevenindo desvios” (BAPTISTA, 2000, p. 109). Avaliação deve estar presente dialeticamente em todo o processo de planejamento, com vistas a garantir a eficiência, a eficácia e a efetividade¹³⁰ das ações desenvolvidas.

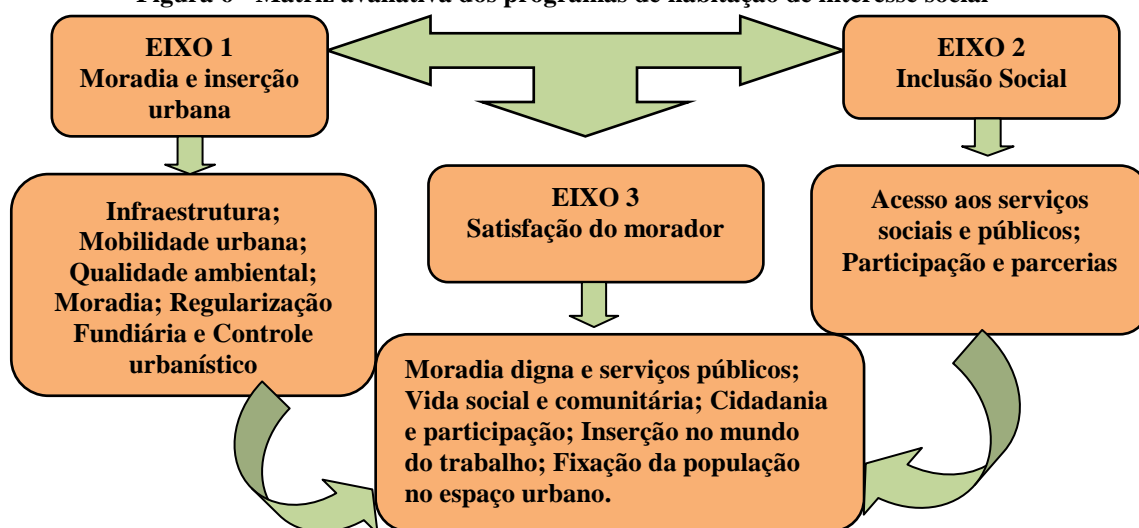
Na PHIS, a verificação dos resultados, pode ser medida utilizando-se uma matriz avaliativa, sugerida pelo Ministério das Cidades. A matriz indica o atendimento de três eixos, a saber: moradia digna e inserção urbana; inclusão social; e satisfação do morador.

Sob a perspectiva de direito e dignidade do *habitat*, atrelam-se os seguintes critérios: arquitetônico, urbanístico, socioantropológico, sociopolítico e ambiental, e, por conseguinte, cada um deles acompanha os respectivos indicadores de avaliação, com vistas a medir a satisfação do morador. A matriz está ancorada nos direitos da pessoa conexos à moradia, conforme já exposto no segundo capítulo, também está balizada no significado do *habitat*, por ser um componente relacional e não estático na vida das pessoas. Assim, exige que o poder público verifique se houve ou não melhora na qualidade de vida do morador após o recebimento da unidade habitacional ou obras de urbanização e regularização fundiária e não somente monitorar a diminuição do *deficit* habitacional.

Os três eixos indicados na matriz devem ser utilizados no período pós-ocupação com ênfase na satisfação do morador. A figura a seguir dimensiona o conjunto da avaliação referida.

¹³⁰ Segundo Baptista (2000, p 117-119): a avaliação da eficiência incide diretamente sobre a ação desenvolvida. Tem por objetivo reestruturar a ação para obter, ao menor custo e ao menor esforço, melhores resultados. Deve ser necessariamente crítica, estabelecendo juízos de valor sobre o desempenho e os resultados que o mesmo propicia. A eficácia é analisada a partir do estudo da adequação da ação para o alcance dos objetivos e das metas previstos no planejamento e do grau em que os mesmos foram alcançados. A efetividade diz respeito ao estudo do impacto do planejado sobre a situação, à adequação dos objetivos definidos par ao atendimento da problemática, objeto da intervenção, ou melhor, ao estudo dos efeitos da ação sobre a questão do objeto do planejamento.

Figura 6 - Matriz avaliativa dos programas de habitação de interesse social¹³¹



Fonte: Paz (2009).

Paralelo à figura acima, o quadro que segue descreve os critérios e os indicadores que correspondem à matriz apresentada:

Quadro 12 - Critérios e indicadores de avaliação nos programas habitacionais

Critérios	Indicadores de avaliação
Arquitetônico	Tipologia do <i>habitat</i> ; natureza dos materiais utilizados; arquitetura/identidade, conforme os requisitos de habitabilidade e qualidade construtiva.
Urbanístico	Inclusão à cidade, acesso à infraestrutura, acessibilidade universal e acesso aos equipamentos públicos (praças, escolas, creches, etc) e serviços implantados: coleta de lixo, transporte público, fornecimento de água e luz, etc.
Socioantropológico	Respeito à origem das populações (noção de etnicidade), dos tipos de relações sociais e das redes de solidariedade existentes; ocupação e apropriação dos espaços construídos; atividades econômicas desenvolvidas.
Sociopolítico	Nível de participação da população antes, durante e após a entrega das obras; acesso à participação e convivência comunitária, adequação cultural após a entrega do empreendimento; sustentabilidade das famílias no novo espaço urbano; regularização formal da nova moradia ou lote no mapa da cidade; relacionamento com o entorno (uso dos serviços da cidade e com a vizinhança); engajamento das famílias nos canais participativos existentes na cidade.
Meio ambiente	Educação ambiental; uso adequado dos recursos (água, energia elétrica, etc.), arborização no novo conjunto habitacional; cuidado com os animais domésticos, e aspecto sonoro; a adoção de comportamentos quanto à separação do lixo e destinação adequada deste.

Fonte: adaptação do quadro de Catarine Reginensi (2005).

Quanto aos critérios¹³² e indicadores do processo de morar, conforme menção de Maricato, a avaliação da PHIS precisa considerar também a satisfação do morador:

¹³¹O Ministério das Cidades faz uso de uma matriz elaborada pela professora Rosângela D. O. da Paz do Instituto de Estudos Especiais - PUC-SP, 2006. Cada um dos eixos é desdobrado em indicadores de avaliação o qual seria importante os assistentes sociais se apropriarem, em vista do parâmetro de análise territorial e urbano que a autora descreve.

¹³²Os critérios e indicadores de avaliação somente fornecerão os resultados esperados caso tenha sido utilizado o Estudo de Impacto de Vizinhança, bem como o estudo antropológico e sociopolítico prévio, antes do início das obras físicas, a fim de conhecer os costumes e formas de organização.

O combate ao *deficit* não pode se resumir apenas aos números. E desde os tempos do BNH, a questão habitacional no Brasil foi quase sempre tratada e avaliada como meramente quantitativa, e o sucesso ou fracasso dos programas medido pelo número de unidades construídas. É óbvio que a PHIS deve obedecer a outros fatores como articulação com as políticas urbanas e sociais, dentre outros fatores que se interligam no processo de morar (2009, p. 33).

Castells (1983, p. 426), por sua vez, sustenta que “toda identidade é construção e que toda construção de identidade implica relações de poder”. Assim, o trabalho na PHIS, seja de ordem arquitetônica ou social, deve primar os valores simbólicos referentes à habitação, trazidos pelos futuros moradores dos conjuntos habitacionais. A citação a seguir amplia tal concepção:

[...] a noção de habitação é definida tanto como uma categoria estatística (unidade habitacional) como uma categoria administrativa (prédio, apartamento) ou como desafio político e societal: nas suas manifestações materiais (arquitetônicas, disposição no espaço) e nas práticas sociais, ou seja, como os grupos humanos utilizam o espaço, como se adaptam ou não, o que se chama morar. Essa noção no sentido amplo integra todos os elementos materiais e simbólicos que qualificam os modos de morar dos homens (SEGAUD, 1998, *apud* REGINENSI, 2005, p. 131).

“Sustentamos que a habitação deve ser considerada como uma célula viva, capaz de se modificar e de se reproduzir, sendo parte de um conjunto que procura estabilidade e identidade” (DUARTE, 2005, p. 187). Agregar elementos simbólicos ao processo avaliativo no pós-ocupação parece óbvio, entretanto Maricato (2012) alerta que muitos projetos excelentes elaborados e discutidos com especialistas em habitação de perfil social esbarram na questão econômica, prevalecendo o mais barato, ou o mais conveniente para o poder público e principalmente para as empreiteiras.

Certamente, não se pode ficar na inércia em meio às múltiplas contradições que perpassam a PHIS. O importante, conforme as sugestões das 24 respondentes do estudo é potencializar mudanças, e isso implica criar novos padrões de organização, operacionalização, avaliação e conhecimento acerca do funcionamento da PHIS e do conjunto da cidade, prevendo a implantação de programas de formação com os quais se imagina avançar em termos de mudança das mentalidades e dos comportamentos dos envolvidos. Segundo Lima:

Nota-se que há muitos formuladores de políticas e que aos técnicos falta conhecimento da cidade, em suas dimensões objetivas e subjetivas. Em muitos casos, os profissionais se entrincheiram em seus nichos e perdem a noção de totalidade e do social, desperdiçando a oportunidade de expandir seus conhecimentos, desenvolver uma visão crítica da ação do poder público e contribuir para a garantia de conquistas importantes no âmbito da chamada democracia participativa e de cidadania ampliada (2008, p. 228).

Constata-se o desconhecimento em relação aos processos de gerenciamento da política, bem como da própria cidade, atestando a necessidade de capacitação continuada dos envolvidos, incluindo gestores, técnicos e lideranças comunitárias, conforme menção do Grupo **B (13 respondentes)**. A sugestão de Castells (1983) vem ao encontro do pensamento das respondentes do estudo quanto ao grau de eficiência das administrações estatais marcadas pelo desconhecimento e descompromisso. O conjunto de medidas a serem adotadas para qualificação da PHIS contém a busca contínua dos administradores por capacitação, no processamento e difusão de informações e na garantia do compartilhamento das decisões.

Em se tratando de compartilhamento das decisões, há acúmulos teóricos e práticos em torno da proposta de democratização da gestão da cidade e da PHIS, especialmente no ideário da Reforma Urbana, assentados especialmente nos princípios: do direito à cidade e da cidadania; da gestão democrática da cidade; da função social da propriedade; da justa distribuição dos benefícios da cidade; da recuperação dos investimentos públicos; e do ordenamento e controle do solo, colocando em debate um novo modo de ver, governar e construir a cidade. Entretanto, subjacente ao domínio do capital, mesmo com a aprovação de mecanismos reguladores estabelecidos no Estatuto da Cidade, incluindo a participação popular, inéditos no ordenamento jurídico nacional, as formalidades constitucionais não se converteram em instrumentos de efetiva atuação popular, pois na opinião de Nogueira:

Não pode haver um Estado democrático que se afirme sem cidadania ativa da sociedade participante, mas a ausência de Estado reduz o social a mero mundo dos interesses, a território de caça do mercado. O social que perde a conexão com um Estado o reduz à subalternidade expressa apenas um mercado desvinculado de qualquer ideia republicana, ou seja, é um espaço de interesses autonomizados, mas não de direitos (2005, p. 34).

Para que isso ocorra, é preciso investir em uma nova educação política em todos os níveis, iniciando primeiramente junto à família, na escola, nas associações de moradores no próprio bairro, e assim por diante. Nogueira afirma que a gestão democrática não é dada, mas está em contínuo processo de construção dialética:

A gestão democrática qualifica-se pela capacidade de compreender os processos sociais de modo crítico e abrangente [...]. Deve-se debruçar-se sobre as organizações não como algo dado, mas como um vir-a-ser dialético, dinâmica, contraditório e imune a imposições administrativas, vinda de cima. Uma gestão desse tipo opera além do formal e do burocrático e compromete-se abertamente como aprofundamento da participação e da composição dialógica, bases vivas de uma nova e mais avançada estrutura de autoridade (NOGUEIRA, 2005, p. 237).

A gestão democrática deve ser pensada sob o crivo do controle social e da sociedade civil organizada como condição para a conquista de direitos. O que toca ao Estado não é apenas o limite estreito de uma intervenção, mas também a forma e eficiência com que a realiza. “Se os projetos de intervenção basear-se no envolvimento dos cidadãos, será possível neutralizar a tendência da despolitização da sociedade, provocada pela intervenção burocrática e impessoal de gestão do Estado social” (GOMES, 2005, p. 88). Dentre os atributos centrais da esfera pública referidos diretamente nas relações entre o Estado e a sociedade civil, pode-se considerar como um conjunto dinâmico e articulado que tenha:

a) Visibilidade social: no sentido de que as ações governamentais e dos diferentes atores sociais devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas para todos os implicados nas decisões política. Supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação. **b) Controle social:** que significa o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão de regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões segundo critérios pactuados. **c) Representação de interesses coletivos:** que implica a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores. **d) Democratização:** que remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, ampliando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que interesses divergentes possam ser qualificados e confrontados, derivando daí o embate público capaz de gerar adesão em torno das posições hegemônicas. **e) Cultura pública:** que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública (RAICHELIS; WANDERLEY, 2004, p. 12-13). [grifos dos autores]

A ideia é os representantes dos CHIS e demais envolvidos na PHIS sejam consultados e associados às decisões políticas. Essa preocupação articula-se com a gestão descentralizada da cidade, significando transparência de competências, de responsabilidades e aproximação entre o poder público e a sociedade civil. Se os gestores das políticas urbanas e habitacionais tomassem como princípios os cinco atributos, citados por Raichelis e Wanderley, certamente se distanciariam de administrações prevalentes no Brasil, seja a paternalista ou burocrática.

Toda gestão que, represente realmente os interesses públicos, necessitará destronar os interesses particulares e investir numa gestão democrática¹³³ e participativa. O reiterado

¹³³ A democracia representativa constitui o arcabouço moldado pelo instituto da representação política, em cujo contexto o povo, atuando somente por intermédio de seus representantes, não tem qualquer interferência direta no jogo cotidiano da política. Já a democracia participativa, embora não prescindida das instituições representativas, caracteriza-se marcadamente pela intervenção popular no planejamento, na deliberação, no

elogio que se faz à gestão dialogal, democrática e participativa mantém-se num patamar abertamente axiológico e abstrato, quase nunca se traduzindo em termos práticos. A gestão participativa não se instaura por si só, mas precisa que grupos internos nas instituições provejam sua eficiência e eficácia no alcance dos resultados. “O foco consiste em dinamizar e instrumentalizar a participação, sempre respeitando o potencial e o tempo dos sujeitos envolvidos” (MIOTO, 2009, p. 14).

O planejamento participativo é uma ferramenta diferenciada para a administração pública, pois passa a investir em educação para a participação, dando voz àqueles que só esperam por decisões prontas e acabadas. Exemplo disso está o Orçamento Participativo (FEDOZZI, 2000), instituído em várias cidades brasileiras, que, apesar de muitos retrocessos, pouca margem à autonomia da sociedade civil e manobras políticas para sua desqualificação, mantém vivo um canal de comunicação entre a sociedade e o poder público, além da vontade dos participantes de colocar na mesa suas necessidades, decidindo as prioridades nos gastos e, ao mesmo tempo, apontando os problemas existentes na cidade.

Em suma, mediante as considerações das participantes, reitera-se a importância da defesa do direito de morar e de usufruir da cidade, os quais deverão ser encampados também pelo Serviço Social, adensando, assim, a luta na garantia de direitos, especialmente daqueles que não possuem endereço, e por vezes, tornam-se invisíveis à sociedade.

Os profissionais de Serviço Social que atuam na PHIS apostam no avanço da democracia fundada nos princípios da participação e do controle popular, na integralidade das ações voltadas à defesa da cidadania para todos, na perspectiva da equidade. Isso implica a partilha e o deslocamento de poder e uma nova concepção de gestão que reconhece uma arena de interesses a serem negociados entre Estado e sociedade civil organizada.

6 CONCLUSÕES

As cidades, especialmente as metrópoles, representam os dilemas políticos, econômicos e sociais da sociedade brasileira, por concentrar num mesmo território problemas múltiplos, deflagrados por diversos fatores, entre os quais: a expulsão do homem do campo; o acirramento das desigualdades sociais entre ricos e pobres, combinado com as múltiplas mudanças no sistema produtivo, tanto no campo quanto no meio urbano; o desemprego estrutural; o impacto da globalização; a especulação financeira; e a retração intervencionista do Estado na área social, sem falar na promoção massiva a favor do consumismo e do poder econômico que coloca em segundo plano a vida humana.

Em consequência disso, há a proliferação de favelas ou núcleos irregulares, de modo que a forma de moradia que deveria ser exceção virou regra. As contradições inerentes a este modo de ocupação e consolidação do espaço podem ser vistos pelas desigualdades que o caracteriza, marcando negativamente a paisagem urbana.

Basta observar as estatísticas oficiais do país, as quais são questionadas pelos especialistas e movimentos sociais, apresentando 6.329 aglomerados subnormais (vilas ou favelas), com 11.425.644 milhões de habitantes, representando 6% do total da população brasileira. O *deficit* quantitativo no Brasil é estimado em 6.242.645, e na região Sul é de 703.167, representando 11,5% do total do *deficit* do país. A região Sul, como as demais regiões do país, concentra o *deficit* habitacional na faixa de renda entre zero a três salários mínimos, que equivale a 83% do total. Esses números representam o universo de famílias que moram indignamente. Vale lembrar que a escassez da moradia também compreende uma das expressões da questão social e este fenômeno cresce à medida que o trabalho, o solo (terra) e a moradia se tornaram mercadorias no sistema capitalista.

Desse modo, a cidade permanece segregada entre dois mundos completamente opostos, isto é, o grupo com propriedade e o grupo sem propriedade. Em outras palavras, o grupo que pode comprar um imóvel e o outro que não possui condições de compra. Os reflexos desta divisão podem ser percebidos no território, pois tanto os ricos quanto os pobres levam o selo do lugar no qual vivem e convivem. A sobreposição da exclusão, isto é, a social e a espacial, desencadeou e continua desencadeando para um grande contingente populacional uma série de impeditivos em relação à conquista de direitos, além de sofrerem a estigmatização de vagabundos, violentos ou cidadãos de segunda classe.

O Estado, neste processo, mostra-se ativo e articulado aos interesses da classe dominante, apesar da implantação de um arcabouço jurídico-legal que definiu o usufruto dos

serviços e benefícios da cidade para todos os cidadãos. O direito a cidades sustentáveis é expressão do direito à dignidade humana, constituído por um conjunto de direitos, os quais: direito à moradia digna, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos; e implícitos: ao lazer, à segurança, ao transporte público, à preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado, bem como à gestão democrática da cidade, inerente às políticas públicas.

O palco das transformações trazidas pelo movimento do capital tem levado à precarização dos níveis de vida dos moradores das cidades, evidenciando as novas configurações da questão urbana, que expressam não somente o *deficit* de moradias e o aumento dos sem-teto, mas também os altos índices de criminalidade e a violência decorrente da exclusão econômica, social, cultural e espacial.

No que concerne às políticas habitacionais sob perfil social, estas não priorizaram o atendimento dos mais pobres, nos diferentes governos brasileiros, tampouco interferiu numa reversão significativa no processo de favelização nas grandes cidades. Tal exclusão foi simplesmente ignorada durante longo período, mas quando os pobres se tornaram visíveis nas ruas, nas ocupações irregulares, passando a ser “caso de polícia”, começou a causar preocupação às autoridades, obrigando-as a lançar programas habitacionais de cunho estatal. Mesmo com a criação da Fundação da Casa Popular, dos Institutos de Pensão e do próprio BNH não foi possível notar a inclusão da população de baixíssima renda.

Após a institucionalização do Ministério das Cidades em 2003 houve avanços no sentido de federalizar as diretrizes da Política de Habitação de Interesse Social, que estabeleceu o Sistema Nacional de Habitação, o qual está organizado da seguinte forma: Conselho de Habitação de Interesse Social, Fundo de Habitação de Interesse Social e Plano de Habitação de Interesse Social. Com a nova estruturação, a moradia passou a ser um componente fundamental do direito à cidade, sendo necessária a articulação entre a política habitacional e a política de desenvolvimento urbano.

O Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) incorporou as novas concepções do direito à moradia digna, conceituando-a enquanto parte integrante da cidade. O governo federal, por sua vez, na ânsia de diminuir o *deficit* habitacional existente, apostou no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como carro-chefe da Política de Habitação de Interesse Social. Se por um lado o Programa proporcionou agilidade na construção de empreendimentos, com altos orçamentos públicos, por outro, não abriu portas para a implantação de outras soluções habitacionais, como é o caso da urbanização e regularização fundiária. Não é por outra razão que o PMCMV vem recebendo críticas de estudiosos quanto

à repetição de antigas metodologias do falecido BNH, bem como abrindo portas às empreiteiras e incorporadoras, além de desmobilizar a atuação dos conselhos de habitação, nos três níveis de governo e descaracterizar os propósitos fundos de habitação de interesse social.

Neste contexto antagônico em tempos de globalização, os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano aprovados no Estatuto da Cidade tentam estabelecer no cenário brasileiro uma nova perspectiva da presença do Estado na regulamentação e no controle do processo de produção da cidade. Entretanto, para que isso ocorra, é preciso que se incorporem e se efetivem os instrumentos urbanísticos e legais estabelecidos no Estatuto da Cidade, os quais foram conquistados com muita luta dos movimentos sociais e não prevalecendo um ementário de tecnicismos. Só assim, surgido de um amplo e demorado processo participativo, que não fique sujeito à apressada agenda política, o Estatuto da Cidade, juntamente com os Planos Diretores e a Lei Orgânica dos Municípios poderão se tornar o ponto de partida institucional rumo à construção de cidades mais democráticas, igualitárias, sustentáveis e participativas.

Com o agravamento da questão urbana e habitacional, considerando a escassez da terra urbana, a elevação do custo dos imóveis, o acirramento do controle do capital sobre as cidades e o crescimento da população moradora de áreas irregulares, os desafios para o Serviço Social são cada vez maiores, sem falar na falta de atendimento das demais políticas públicas. Entretanto, os limites e as possibilidades da intervenção profissional, bem como as respostas técnico-operativas e ético-políticas, não se apresentam prontas ou acabadas, mas são construídas na luta política, na correlação de forças presentes no cotidiano profissional e no contexto social mais amplo, isto é, no processo de formação e participação continuada por parte dos assistentes sociais com vistas a intervir com competência teórica, técnica e política. Conhecer a cidade por dentro é uma das opções, ou seja, conhecer não somente uma política pública em si, mas os problemas da cidade, em especial no tocante à população empobrecida, o que possibilita apontar indicativos para o seu enfrentamento.

Explorar a legislação pertinente à gestão de cidades subsidia o olhar do assistente social quanto à democratização das cidades, além de desacomodar os sujeitos quanto à inserção nos espaços de participação formalizados pela Constituição Federal de 1988, seja em conselhos de políticas sociais, seja em outros canais participativos. Logo, o projeto ético-político da profissão, tão reiterado pela categoria, não é abstrato e nem pode ser construído no vazio, mas exige a formulação de estratégias por parte dos próprios assistentes sociais, quase

num esforço autodidata, sem eliminar nem suprimir o compromisso pessoal, incorporando a dimensão política.

Há de se observar que o Serviço Social não caminha sozinho nesta luta, mesmo porque a questão social não é exclusiva dos assistentes sociais, pois são muitos os movimentos e organizações que batalham pela causa da cidade, da habitação e da implementação de outras políticas e direitos sociais, políticos e civis. Os novos conceitos e formas de intervenção na cidade não revelam apenas impactos negativos, eles podem abrir espaço para a construção de alianças nas diferentes escalas sociais e espaciais para construção de um projeto contra-hegemônico que considere e enfrente os dilemas relacionados à produção e apropriação da riqueza produzida. Deve-se acreditar que além das imposições do capital, existem sujeitos dispostos e mobilizados que resistem às suas investidas.

Quanto à análise documental dos Planos de Habitação de Interesse Social (PLHIS) com o apoio da literatura especializada, foi possível apontar elementos conclusivos em relação às questões norteadoras propostas no projeto de pesquisa. Na primeira Questão Norteadora – *Como está conformada a Política de Habitação de Interesse Social vigente no Brasil de acordo com os PLHIS?* A síntese está organizada em dois pontos: avanços e desafios. No que tange aos avanços destacam-se os seguintes: a criação do Ministério das Cidades e a implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (CHIS; FHIS; PHIS), contribuiu na estruturação nacional da Política; a obrigatoriedade estabelecida pelo Ministério das Cidades quanto à implementação dos instrumentos PHIS para os municípios acima de 50 mil habitantes, bem como aos municípios metropolitanos, desencadeou o interesse dos gestores públicos nas diferentes esferas governamentais, alterando a tendência da improvisação. Também, a elaboração dos PLHIS possibilitou a sistematização dos dados existentes nos estados e municípios em relação ao percentual do *deficit* habitacional, a definição dos critérios de atendimento e o estabelecimento de cenários para o enfretamento das necessidades habitacionais, dentre outros elementos que antes não existia na maioria dos entes públicos. O volume expressivo de subsídios para faixas de renda mais baixas representou um movimento inédito no Brasil e, por fim, o PMCMV vem agilizando a construção de unidades habitacionais em todo o país, porém fragilizou a gestão da PHIS dos estados e municípios. O governo federal está deixando em segundo plano os programas de urbanização e regularização fundiária.

Quanto aos desafios, resumem-se nos seguintes: a elaboração dos PLHIS é recente, o que não permitiu visualizar sua aplicação neste estudo. Mesmo trazendo à tona o *deficit* quanti-qualitativo da habitação relativo à população de baixa renda, os resultados ainda são

ínfimos. Uma das causas, no caso da região Sul, pode ser atribuída ao fato de que **50%** dos Planos foram concluídos em 2010 e o Rio Grande de Sul não concluiu seu plano, somente o Diagnóstico Habitacional em 2012. Desse modo, ainda é recente a implantação dos PLHIS para apontar alguns resultados; a existência de grande passivo habitacional, decorrente de um modelo econômico de concentração de renda, injustiça social e segregação socioespacial, levará muitos anos para ser sanada, necessitando da aplicação de volumes expressivos de recursos financeiros e técnicos e gestores competentes. Cabe mencionar que o prazo estipulado no Plano Nacional de Habitação até 2023 já sinaliza que as metas não serão atendidas, mediante os resultados apresentados até 2013.

O poder público, nas três esferas de governo, ainda não conseguiu definir estratégias para desapropriação/utilização dos 7.051.262 imóveis desocupados ou ociosos existentes no país, sendo que parte destes faz parte do patrimônio estatal. Este fato comprova que os mecanismos previstos no Estatuto da Cidade não são respeitados pelo poder público municipal, o qual é responsável pela sua aplicação e, o poder judiciário, por sua vez, não cumpre seu papel de emitir sanções para seu cumprimento. Tal descaso representa uma afronta aos movimentos de luta pela moradia e às famílias que aguardam atendimento.

Também, há concentração na solução do *deficit* de moradia no PMCMV I e II, sem grandes investimentos em outras formas de intervenção (urbanização e regularização fundiária), que na opinião das respondentes e de especialistas na área representa um retrocesso; há pressão por parte dos setores imobiliários e da construção civil quanto à construção de habitação para baixa renda, encarecendo ou travando o processo construtivo e o baixo volume de unidades habitacionais entregues à população que se encontra na faixa de renda entre zero a três salários mínimos, repetindo-se a mesma lógica do BNH (1964-1986). O maior percentual encontra-se na faixa entre três a seis salários mínimos.

No que concerne ao trabalho do assistente social na PHIS, com base nos dados obtidos na revisão bibliográfica, no campo empírico e nos documentos já citados, se pode afirmar, em relação às questões norteadoras números 2, 3 e 4, iniciando pela questão: *De que forma o assistente social se insere e desenvolve seu trabalho junto à PHIS?* Destacam-se as seguintes assertivas: **100%** das respondentes estão inseridas em equipes multidisciplinares nas instituições compostas por sociólogos, arquitetos, engenheiros e advogados, mais diretamente no trabalho social com sociólogos. O conjunto das respondentes dedica-se à coleta de informações, especialmente em relação aos demandantes de moradia (inscritos, moradores de áreas irregulares) e as repassam à gestão e para os membros das equipes

multidisciplinares, além de fazerem o movimento inverso, isto é, repassam informações sobre o andamento dos programas e projetos aos beneficiários.

Quanto à participação nos Conselhos de Habitação -CHIS é ínfima. Somente **8%** das participantes declaram participar em um universo de 24 respondentes, dos Conselhos de Habitação de Interesse Social. Outras **59%** dos grupos **A** e **B** participam em outros conselhos, entre os quais, Assistência Social, Pessoa com Deficiência, Idoso, Criança e Adolescente, porém não definiram se possuem assento permanente; **33%** do grupo **B** não possuem assento em nenhum conselho, mas não especificaram se participam. Uma das hipóteses está atrelada ao fato de que os CHIS estão ainda em processo de organização.

Os pressupostos teóricos estão balizados, segundo **70%** das declarantes, na legislação nacional relativa à PHIS e principalmente no Código de Ética e no Projeto Ético-político da profissão. No que concerne aos metodológicos, **58%** utilizam os Cadernos de Orientações Técnicas da CAIXA e **25%** referiram a existência de uma miscelânea de subsídios teóricos e metodológicos, em vista do que o trabalho social não é exclusivo do Serviço Social.

Concernentes aos aspectos teóricos e metodológicos, o posicionamento das participantes denota que os valores da profissão foram capilarizados no plano do discurso, mas ainda se separam na mediação e na ação concreta. Não foi apresentado nenhum caminho próprio, seja teórico ou metodológico, a não ser pelas assistentes sociais de Curitiba, quanto ao fazer profissional, demonstrando submissão aos ditames da CAIXA.

Em relação ao objeto, aos meios e ao produto do trabalho, apresentam-se nebulosos, pois somente **12** das declarantes, ou seja, **50%** fizeram distinção entre os pertencentes ao Serviço Social e os institucionais; o trabalho social na PHIS se mantém fortemente ligado ao coletivo, com ênfase na Mobilização e Organização Comunitária, junto às comunidades inseridas em programas ou projetos governamentais, mas com uma concepção embasada nas novas prerrogativas do Estatuto da Cidade, isto é, os profissionais passaram a defender os direitos à moradia e à cidade dos chamados “invasores”.

Em suma, o trabalho social na PHIS não é exclusivo dos assistentes sociais, pois é composto por vários profissionais, especialmente por sociólogos. Há divergência entre as profissionais quanto à participação do Serviço Social na gestão da PHIS, pois **12** respondentes acreditam que fazem parte da gestão da PHIS em função de coordenarem o setor de trabalho social; por outro lado, outras **12** acreditam que possuem um papel tangencial em função de executarem as determinações da gestão. A participação no processo decisório está estreitamente interligada ao caráter conservador ou inovador dos gestores das instituições.

Dentro disso, as observações levantadas pelas **24** respondentes, quanto ao processo decisório, estão focadas na necessidade de instauração de planejamento, execução e avaliação mais participativos na PHIS, com claras críticas aos gestores, Estado e demais atores envolvidos; porém, estas, não submeteram ao mesmo crivo crítico o papel do assistente social enquanto ator copartícipe neste conjunto de atores. Tal postura revela um posicionamento desconectado do método adotado, o qual sustenta a necessidade de instauração do movimento espiral entre reflexão e ação, entre o pensar e o fazer. Aliado a isso, mostra que a formação acadêmica precisa dar maior ênfase aos instrumentos de avaliação de políticas públicas, pois estas representam o maior espaço sócio-ocupacional do Serviço Social.

Quanto aos entraves no cotidiano profissional, as respondentes atribuem-nos à falta de cultura participativa na PHIS, tanto em relação aos beneficiários e lideranças quanto na própria instituição (gestores e técnicos). Interligadamente a este problema, **40%** denunciaram subordinação às determinações dos gestores e as demais **60%** atribuem-no ao baixo fluxo comunicacional na instituição, bem como fora dela (outras secretarias e departamentos, nas diferentes instâncias governamentais).

Outro aspecto refere-se à terceirização, (**100%**) das participantes acreditam que este processo vem sendo absorvido fortemente pela PHIS, representando fragmentação do trabalho social. No julgamento das **24** participantes, a PHIS ainda está em fase de formatação local e nacional, e suas prerrogativas não foram assimiladas pelos envolvidos; por conta disso, representa um aspecto dificultador no trabalho social.

Referente à *concepção do assistente social sobre a PHIS*, pode-se inferir que **100%** das respondentes atrelam-na à garantia do direito à moradia digna, e este, por sua vez, consubstanciado ao direito à cidade. A PHIS perpassa pelo crivo do Código de Ética e do Projeto Ético-político da profissão, subsidiando uma visão amplificada dos direitos de todos os cidadãos, pois acredita e apóia os usuários quanto à busca pelo direito de morar e usufruir dos benefícios e serviços da cidade, de possuir um endereço e ser encontrado e de “participar da festa da cidade”, parafraseando Lefèbvre.

A quarta Questão Norteadora foi formulada da seguinte forma: *Quais são as contribuições do Serviço Social na PHIS quanto à garantia de direitos?* De forma unânime, as participantes do estudo acreditam que o fato de realizarem pesquisas, levantamentos socioeconômicos, avaliações, reconhecimento dos territórios e das características existentes da população inclusa em programas e ações governamentais qualifica o atendimento de suas demandas, pois conseguem apontar o número de idosos, cadeirantes e famílias numerosas que necessitam de unidades habitacionais diferenciadas, incluindo o tamanho das portas e outras

particularidades da moradia. Além disso, por conhecerem o potencial laborativo e a renda das famílias, problematizam junto à equipe multidisciplinar e à gestão a importância de estabelecer parcerias e alternativas para garantir a sobrevivência dos moradores no novo espaço de moradia.

Há a preocupação das assistentes sociais quanto às condições de moradias dos sujeitos e se estes acessam os recursos e benefícios da cidade. Na tentativa de garantir direitos, fortalecem os sujeitos por meio da escuta, da construção de vínculos e de metodologias criativas que possam desestabilizar a inércia e, assim, gerar novas formas de credenciamento à cidadania. Também fazem uso de mecanismos por dentro da instituição e fora dela (na participação de reuniões e trocas de informações com outras secretarias e departamentos), buscando incidir na sensibilização e na mudança de comportamentos dos técnicos e gestores, com vistas à qualificação dos serviços prestados aos demandantes de moradia.

Os desafios apontados por **100%** das participantes configuram-se em uma equação a ser resolvida, entre celeridade *versus* quantidade *versus* qualidade na PHIS, mediante o grande volume do *deficit* habitacional existente. Atrela-se aos desafios a cisão existente entre o controle da terra urbana (competência do município) e o financiamento (competência da União). A gestão da PHIS emperra cada vez que não há diálogo entre as três instâncias governamentais.

Trabalhar com uma grande escala de famílias e atender suas múltiplas demandas (famílias numerosas e idosos, dentre outras características), mediante os modelos generalizantes da PHIS, também fazem parte dos desafios. Há, portanto, a necessidade de integrar as equipes multidisciplinares com os gestores das instituições, além da rede de atendimento existente na cidade. As participantes do estudo atribuem o fracasso ou sucesso quanto à permanência dos beneficiários ao novo espaço de moradia às condições econômicas das famílias, bem como aos aspectos arquitetônicos e urbanísticos dos conjuntos habitacionais, ou seja: há que se investir de forma mais incisiva no eixo de Geração de Trabalho e Renda (GTR) e na qualificação dos empreendimentos, especialmente na diversificação das unidades habitacionais e no tamanho (aumentar para 42m² de área útil), além de construir empreendimentos menores, diversificados, esteticamente inseridos em seu entorno e distribuídos na malha urbana.

Outro desafio é aprofundar estudos sobre a PHIS e a questão urbana por parte dos assistentes sociais para provocar mudanças na PHIS, bem como para desencadear meios que viabilizem a participação efetiva dos beneficiários em todas as etapas dos projetos,

especialmente no período de concepção dos mesmos. Fora este desafio, não foi possível perceber, através do presente estudo, a preocupação das profissionais quanto à identificação e discussão das próprias fragilidades, ou mesmo os lapsos na formação acadêmica, em relação à atuação na política de habitação. Somente dois por cento dos instrumentos devolvidos trouxeram a importância do papel dos assistentes sociais quanto ao fortalecimento da política e não somente junto aos sujeitos demandantes de moradia.

Constata-se que não se dispõe de metodologia consolidadas de avaliação, acompanhamento e controle na implementação de políticas públicas, evidenciando a necessidade de sistemas de indicadores para a análise da eficácia, eficiência e efetividade de planos e ações, especialmente em relação às políticas urbanas e habitacionais, pois outras políticas, como assistência e saúde, já vem demonstrando avanços nestes quesitos. É preciso, pois, que a categoria aprofunde, tanto no processo de formação, quanto em outros espaços de discussão, a responsabilidade que também cabe ao Serviço Social em relação ao fortalecimento dos mecanismos que sustentam as políticas públicas e de controle social, para que os assistentes sociais consigam contribuir em sua efetivação.

Os avanços na PHIS foram trazidos por **100%** das respondentes, os quais se centraram na federalização das normativas e na sua estruturação, possibilitando melhor compreensão e planejamento em nível nacional. A obrigatoriedade do trabalho social, composto pelos eixos Mobilização e Organização Comunitária (MOC), Educação Sanitária e Ambiental (ESA) e Geração de Trabalho e Renda (GTR) nos programas e ações da PHIS, proporcionou maior visibilidade ao Serviço Social na referida política. Por conta das ações obrigatórias de ESA e GTR, força a integração das políticas de trabalho e renda e do meio ambiente.

A nova concepção acerca do direito à cidade, proposta pelas conferências nacionais e internacionais e principalmente pelo Estatuto da Cidade, contribuiu para amplificar a visão dos envolvidos acerca do direito à cidade e não somente à moradia, além da elaboração do PLHIS que também representa avanço na opinião das respondentes.

As principais sugestões para a qualificação da PHIS estão concentradas na capacitação permanente dos gestores e técnicos e no fortalecimento dos Conselhos de Habitação de Interesse Social e das lideranças comunitárias. O processo decisório deve ser compartilhado, descartando a forma unilateral de gestão. Na mesma linha, devem ser ampliados os mecanismos avaliativos de impacto, isto é, considerando a satisfação do morador e não somente focando nos resultados estatísticos (número de unidades habitacionais entregues); além disso, o projeto de Emenda Constitucional n.º 285/2008 deverá ser aprovado,

pois vincula o mínimo de 2% das receitas da União e de 1% das receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios aos Fundos de Habitação, bem como amplia os recursos para o trabalho social. Na mesma linha, é preciso implementar a Lei n.º 11.888, instituindo a assistência técnica gratuita aos cidadãos de baixa renda para a construção de sua moradia, bem como aplicar o Estudo de Impacto de Vizinhança antes da construção de novos conjuntos habitacionais, seja pela iniciativa privada ou pública.

Mediante a síntese do processo investigativo, com base nos relatos das respondentes do estudo e na literatura consultada, pode-se inferir que as profissionais de Serviço Social envolvidas na PHIS não se cansam de lutar, de denunciar e de preservar os princípios éticos da profissão, reacendendo a crença de que o Serviço Social é uma profissão diferenciada em relação à defesa de direitos.

O assistente social, balizado no compromisso ético-político e na habilidade de ler e intervir no real segue a cartilha oposta ao capital e, por conta disso, sofre pressões internas e externas às instituições. Apesar disso, continua se contrapondo ao processo excludente que recorta a cidade em duas partes na tentativa de provocar mudanças e articulações entre as políticas públicas e com a sociedade civil organizada. Para tanto, aposta na dialética das possibilidades, investindo nos aspectos concretos, bem como nos subjetivos que integram as características culturais e valorativas peculiares de cada comunidade/morador, não aceitando que se fechem em si mesmos, e sim, que possam desenvolver o sentimento de pertença e de convívio societal, especialmente refletindo com eles alternativas de superação frente ao poder público, que, por vezes, tende a ignorá-los.

O vir a ser cidadão exige um movimento relacional contínuo entre o individual e o coletivo, corpo e espaço, no qual o ser humano constrói seus parâmetros e estabelece diferenciações com o outro e com a coletividade. Nesta perspectiva, o assistente social busca o engajamento da população como estratégia para a construção democrática da cidade, reconhecendo a legitimidade da participação popular no estabelecimento de canais de diálogo e de negociação, de parcerias e de acordos que viabilizam programas e projetos que respeitem os direitos daqueles que lutam por moradia digna e pertença à cidade.

O quesito participação no trabalho social é parte integrante e fundamental da PHIS, não apenas uma formalidade a ser cumprida, pois o debate cívico, vivo e qualificado é o melhor caminho para o enfrentamento dos desafios postos no cotidiano. Na medida em que a participação alarga-se e ativa-se, passa a condicionar os governos ou administrações públicas a desenharem outro modelo de atendimento das reivindicações da sociedade civil organizada, ou seja, com mais qualidade e justiça social.

Na política pública, a participação pressupõe uma relação de troca entre representantes e representados, a partir da qual se torna possível construir um conhecimento conjunto sobre a cidade, resultado da elaboração de projetos coletivos. Trata-se de criar condições para que se realize um intercâmbio de saberes: de um lado, os que detêm conhecimento técnico sobre a realidade urbana; e do outro, um saber popular, fruto da vivência cotidiana dos problemas da cidade e da sua capacidade de apontar soluções.

Assim, o assistente social ao observar a cidade não vê somente edifícios, sistemas viários, carros ou comércios, mas vê principalmente gente que constrói seu *habitat* ou é impedida de fazê-lo. A luta que move este profissional é tornar a cidade efetivamente de utilidade pública, reafirmando a prevalência dos direitos humanos e instrumentalizando os sujeitos de sua ação para que estes viabilizem, coletivamente, as transformações necessárias para que a cidade desempenhe sua função social.

Por fim, cabe retomar o problema de pesquisa que questionava: *Como se efetiva o trabalho do assistente social na PHIS nas três esferas de governo?* Pode-se inferir, de forma sucinta que: a efetivação do trabalho do assistente social na PHIS possui uma direção social que se vincula, majoritariamente, a uma perspectiva ampliada da política, ou seja, na defesa do direito à moradia digna, o que inclui o direito à cidade. Sua conformação se desmembra na atuação junto com as comunidades inclusas em programas vinculados à política, bem como nas ações do poder público, especialmente no planejamento e no desenvolvimento das ações de Mobilização e Organização Comunitária (MOC) e, também, na gestão da política que, apesar de tangencial, influencia, de múltiplas formas, na qualificação do processo de morar dos sujeitos. Nesse processo, o avanço da garantia desse direito pressupõe competência (teórica, metodológica e ética), socialmente referenciada pelos profissionais que nele atuam, o que se coloca, igualmente, como desafio presente, tendo em vista as contradições postas na política e na gestão que incidem no trabalho, incluindo os assistentes sociais.

REFERÊNCIAS

ABEPSS/CEDEPSS. Proposta básica para o projeto de formação profissional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, a. XVII, n. 50, p. 143-171, abr. 1996.

ABIKO, Alex Kenia. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: EDUSP, 1995. 31 p. (texto técnico).

ABREU, Marina Maciel. A dimensão pedagógica do Serviço Social: bases histórico-conceituais e expressões particulares na sociedade brasileira. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, a. XXV, n. 79, p. 43-71, set. 2004.

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz. **Preconceito contra a origem geográfica e de lugar: as fronteiras da discórdia**. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Preconceitos; 3).

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997.

ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso a terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e a moradia**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003.

ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. Intervenção social ou o direito cidadão ao espaço da cidade? Dois registros ligeiros sobre as possibilidades e limites da política. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral M.; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos. **Interloquções urbanas: cenários, enredos e atores**. Rio de Janeiro: Arco-íris, 2008. p. 249-264.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Como o governo Lula pretende resolver o problema de habitação**. Disponível em: <<http://www.psolsp.org.br/capital/p=423>>. Acesso em: 2 ago. 2011.

_____. **Minha casa minha vida, o pacote habitacional de Lula**. Publicado em: 30 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.zorraquino.com.br/textos/referencias/pacote-habitacional-minha-casa-minha-vida.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2013.

ARRETCHE, Marta T. da S. **Uma contribuição para fazermos uma avaliação menos ingênua**. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, Maria do Carmo B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.

_____. **Tendências no estudo sobre avaliação.** In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão para o debate. 5 Ed. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, PUC-SP, 2007.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder:** da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

BACHELARD, Gaston. **A poética do espaço.** Tradução de Antônio da Costa Leal do Valle Santos. Rio de Janeiro: Tijuca, 1978.

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial 2003:** desarrollo sostenible em um mundo dinâmico: transformación de instituciones, crecimiento y calidad de vida. 2003. Washington: Banco Mundial, 2003. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.mx/banco_mundial/sitioBM.nsf/vwCatpubesp/>. Acesso em: 30 mar. 2013.

BAPTISTA, Myriam Veras. **Planejamento social:** intencionalidade e instrumentação. 2ª Ed. São Paulo: Veras; Lisboa: CPLHTS, 2000.

BARBO, André Roriz de Castro; SHIMBO, Ioshiaqui. Uma reflexão sobre o padrão mínimo de moradia digna no meio urbano brasileiro. Estudo dos métodos de cálculo da FJP e Fundação Seade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 75-94, nov. 2006.

BARDIN, Lourence. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. **Ética:** fundamentos sócio-históricos. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Fundamentos éticos do Serviço Social. In: ABEPSS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 165-184.

BAUMAN. Zygmunt. **Amor líquido:** sobre a fragilidade dos laços humanos. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

_____. **Comunidade:** a busca por segurança no mundo atual. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil. In: ABEPSS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 69-86.

_____. Política social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, Ivanete [et al.] (org.) **Política social:** alternativas ao neoliberalismo. Brasília: UNB/Programa de Pós-Graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social, 2004. p. 161-180.

_____. **Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania.** Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: CFESS/CEAD-UNB, 2000. (Política Social; mód. 3)

_____.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Política social: fundamentos e história.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de serviço social; 2)

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** 2. ed. São Paulo: Ática, 1996.

BOBBIO, Norberto. **Elogio da serenidade e outros escritos morais.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: UNESP, 2002.

BONDUKI, Nabil G. Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida. **Teoria e Debate**, São Paulo, ed. 82, 1 maio 2009. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/busca/results/field_autor%3A317>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. **Origens da habitação no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** 5. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação.** 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. 105 p. (Coleção Primeiros Passos)

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** 2. ed. rev. ampl. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

_____. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social.** Brasília: Letras Livres/UnB, 2006.

BOTEGA, Leonardo. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, Cascavel, PR, a. VIII, n. 17, p. 65-72, jul./dez. 2007.

BRASIL. Lei n. 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis n. 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 2011, p. 2; republ. 20 jun. 2011, p. 1.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Serviço Social e reforma sanitária: lutas sociais e práticas profissionais.** São Paulo; Rio de Janeiro: Cortez/UFRJ, 1996.

BRAVO, Maria Inês; SOUZA, Rodriane de Oliveira. Conselhos de Saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional. **Ser Social**, Brasília, n. 10, p. 225-240, 2002.

BRUSCHINI, Cristina [et al.]. Trabalho, renda e políticas sociais: avanços e desafios. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010.** Rio de Janeiro: CEPIA, 2011. p. 142-178.

BUARQUE, Cristóvam. **O que é apartação**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BUENO, Francisco da Silveira. **Minidicionário da língua portuguesa**. São Paulo: FTD, 2000.

CAIXA. **Cadernos de orientação técnico social – COTS**. Brasília: jun. 2010. (mimeo)

CALDEIRA, Teresa. **Cidade de muros: crise, segregação e cidadania em São Paulo**. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: 34/Edusp, 2000.

CAMPANÁRIO, Milton de Abreu. O mercado de terras e a exclusão social na cidade de São Paulo. In: KRISCHKE, Paulo J. (org.). **Terra de habitação versus terra da espoliação**. São Paulo: Cortez, 1983. p. 11-30.

CAMPOS, André (org.). **Atlas da exclusão social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial**. São Paulo: Cortez, 2003. v. 2.

CAMPOS, Andreilino. **Do quilombo à favela: a produção do espaço criminalizado**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Do fim do BNH ao programa minha casa minha vida: 25 anos da política habitacional no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. À procura de antigos e novos diálogos entre o direito à cidade e o direito ao trabalho: a cidade do Rio de Janeiro em foco. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral M.; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos. **Interlocuções urbanas: cenários, enredos e atores**. Rio de Janeiro: Arco-íris, 2008. p. 41-58.

CARLOS. Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2007. (Coleção Repensando a Geografia)

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel. **Questão urbana**. Tradução de Arlete Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CARPENEDO, Silvia. **Depoimento**. Porto Alegre: DEMHAB, nov. 2012.

CAVALLIERI, Paulo Fernando; BEZERRA, Márcia. O solo criado e o Plano Diretor do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz César de Queirós; AZEVEDO, Sérgio de. (orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CIMADOMARE, Alberto D.; CATTANI Antonio David (orgs.). **Produção da pobreza e desigualdade na América Latina**. Tradução de Ernani Só. Porto Alegre: Tomo, 2007.

COMISSÃO DE ESTUDOS PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE – CEPAL. **Coesão social**: um enfoque conceitual. WWW.eclac.org/publicacoes/xm/14/29354/cap2coesionpr.pdf, 2007. Acesso em março de 2013.

_____. **Panorama social de America Latina**. Santiago do Chile: Naciones Unidas-ONU, 2004. (mimeo)

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). **Pastoral urbana**. 2. ed. São Paulo: Paulinas, 1982.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. São Paulo: Átila, 1989. (Série Princípios; 53).

_____. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2005. (Série Princípios; 174).

COULON, Olga Maria A. Fonseca; PEDRO, Fábio Costa. **A Revolução Industrial e o capitalismo**. Disponível em: <<http://br.geocities.com/fcpedro/rindus01.html>>. Acesso em: 30 jun. 2009.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

COUTO, Berenice Rojas; PERUZZO, Juliana Felix. **Questão social e processo de trabalho em Serviço Social**. Capacitação Profissional em Serviço Social. CRESS 10. Porto Alegre, 1999.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert. **Análise política moderna**. Brasília: Universidade, 1987.

DAL CASTEL, Vanderleia de Lurdes. **O silêncio dos silenciados**: a desproteção social dos trabalhadores rurais. 2007. 159 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: PUCRS, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1984. (Coleção Primeiros Passos)

D'AMICO, Fabiano. O Programa Minha Casa Minha Vida e a CAIXA. In: COSTA, Juliana Camargos [et al.]. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a CAIXA**: trabalhos premiados. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: CAIXA, 2011. p. 33-54 (mimeo).

DEVIS, Mike. **Planeta favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, governance e reforma do Estado**: considerações sobre o novo paradigma. Brasília: ENAP, 1996. (mimeo)

DUARTE, Cristine Rose S. Habitação urbana e identidade rural: um estudo de caso no Rio de Janeiro. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (orgs.). **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 177-187.

ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. Tradução de Aldeia Global. Belo Horizonte: Aldeia Global, 1979.

_____. Ludwig Feuerbach e o fim da Filosofia clássica alemã. In: MARX, Karl; ENGELS, F. **Textos I**. São Paulo: Sociais, 1977.

ESTATUTO DA CIDADE. **Guia para a implementação pelos municípios e cidadãos**. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicação, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. Desafios do serviço social na era da globalização. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 61, p. 152-186 nov. 1999.

FAZENDA, Ivani C.A. **Interdisciplinaridade**: história, teoria e pesquisa. 4 Ed. Campinas: Papirus, 1994.

FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia**: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo, 2000.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERNANDES, Lenise Lima. Remoção ou urbanização de favelas: reflexões iniciais para além da polêmica. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral M.; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos. **Interloquções urbanas**: cenários, enredos e atores. Rio de Janeiro: Arco-íris, 2008. p. 173-184.

_____. Trabalho social e habitação para população de baixa renda: desafios a uma ação profissional democrática no início do século XXI. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (orgs.). **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 217-237.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO. 2005. Bauru. **Anais...** Bauru: UNESP/SESC, 2005.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Avaliação de programas: oportunidade para a institucionalidade social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 90, p. 154-168, jun. 2007.

FONTES, Virginia. Capitalismo, imperialismo, movimentos sociais e lutas de classes. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 23-36, jul. 2008.

FREIRE, Maria Lúcia de Barros. O Serviço Social e a saúde do trabalhador diante da reestruturação produtiva nas empresas. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **A nova fábrica dos consensos**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 15-47.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 35. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996. (Coleção Leitura)

FREITAG, Bárbara. **Teorias de Cidade**. Campinas, SP: Papyrus, 2006.

FREITAS, Marcos Cezar de. **A reinvenção do futuro**. São Paulo: Cortez, 1996.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações, 2005.

FURTADO, Celso. **Análise do modelo brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização, 1972.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Tradução de Sandra Regina Netz. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Política urbana e Serviço Social. **Revista Praia Vermelha: estudo de política e teoria social**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 176-227, jul./dez. 2005.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (orgs.). **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. (Coleção Espaços de Desenvolvimento)

GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos [et al.]. O trabalho social e a política habitacional. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 13, n. 2, p. 175-190, jul./dez. 2007.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **A instrumentalidade do serviço social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GUIMARÃES, Eduardo Cotrim. Espaços urbanos da habitação: globalização e identidade. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (orgs.). **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 59-76.

HARVEY, Devid. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita e Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOPENHAYN, Martin. La participacion y sus motivos. **Accion Crítica**, Peru, v. 24, p. 10-30; v. 25, p. 12-28, jun. 1989.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, a. II, n. 3, p. 9-32, jan./jun. 2001.

_____. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade. In: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Em questão, atribuições privativas do (a) assistente social**. Brasília, DF: CRESS-DF, fev.2002.

_____. O serviço social na cena contemporânea. In: ABEPSS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 15-50.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: ABEPSS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 341-376.

_____. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Serviço Social em tempos de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 17. ed. São Paulo: Cortez, CELATS, 2005.

IANNI, Octavio. **Classe e nação**. Rio de Janeiro: Petrópolis: Vozes, 1986.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2000: sinopse preliminar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em <<http://ibge.org>>. Acesso em: 8 dez. 2004.

_____. **Censo Demográfico 2010. Cidades@**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadessat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 1 dez. 2011.

ICASURIAGA, Gabriela Lema. Intervenções urbanas e efeitos sociais: alguns questionamentos à política de regularização fundiária e habitacional. In: GOMES, Maria de Fatima Cabral M.; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos. **Interlocações urbanas: cenários, enredos e atores**. Rio de Janeiro: Arco-íris, 2008. p. 185-196.

INSTITUTO POLIS. **Carta Mundial do Direito à Cidade**. São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp/código=12>. Acesso em: 12 jan. 2011.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA. **Relatório da pobreza, desigualdades e políticas públicas**. 12 fev. 2010. (impresso).

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

KHOURY, Iara. Uma abordagem histórica. In: MARTINELLI, Maria Lúcia; ON, Maria Lúcia Rodrigues; MUCHAI, Salma Tannus (orgs.). **O uno e o múltiplo nas relações entre as áreas do saber**. São Paulo: Cortez, 1995.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e território vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toribio. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. (org.) **As lutas sociais e a cidade: São Paulo passado e presente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

_____. **Escritos urbanos**. São Paulo: Edições 34, 2000.

KRAEMER, Luciane. **A assistência social e a população rural na região da produção do RS: a (in)visibilidade como condicionante da garantia de acesso**. 2006. 111 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: PUCRS, 2006.

LAGO, Luciana Corrêa do; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradias nas grandes cidades. In: AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de (orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

LAVINAS, Lena. **Luta contra a pobreza urbana**. Rede urbana: Documento Base URBAL 10. São Paulo: PSP/Sec. Rel. Internacionais, 2003. (mimeo).

LEFÈBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

_____. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Antônia Jesuína de. **Gestão urbana e políticas de habitação social: análise de uma experiência de urbanização de favelas**. São Paulo: Annablume, 2010.

_____. Intervenções urbanas e os desafios do trabalho social na contemporaneidade. In: GOMES, Maria de Fatima Cabral M.; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos. **Interlocações urbanas: cenários, enredos e atores**. Rio de Janeiro: Arco-íris, 2008. p. 217-236.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Ações socioeducativas e Serviço Social: características e tendências na produção bibliográfica. **Temporalis**, Brasília (DF), a. 11, n. 21, p. 211-237, jan./jun. 2011.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA; Francisco Carlos Teixeira da. **Terra Prometida: uma história da questão agrária no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LIPOVETSKY, Gilles. **A era do vazio: ensaio sobre o individualismo contemporâneo.** Tradução de Miguel Serras Pereira e Ana Luísa Faria. São Paulo: Arco Íris, 1983.

_____. **Os tempos hipermodernos.** Tradução de Mário Vilela. São Paulo: Barcarolla, 2004.

LOJKINE Jean. **O estado capitalista e a questão urbana.** Tradução de Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MANNRICH, Nelson (org.) **Constituição Federal.** Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalho científicos.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). **Urbanização brasileira: redescobertas.** Belo Horizonte: Arte, 2003. p. 78-96.

_____. Implementação do Estatuto da Cidade: instrumento para efetivação da reforma urbana. In: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Rio de Janeiro, 2012.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo.** São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 12, p. 211-220, fev. 2006.

_____. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. **Revista Praga**, São Paulo, v. 1, n. 6, p. 67-68, 1998.

_____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole - PUCSP**, São Paulo, v. 21, p. 33-35, 2009.

MARTINELLI, Maria Lúcia. O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social. In: _____ (org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio.** São Paulo: Veras, 1999. p. 19-29.

_____. O Serviço Social na transição para o próximo milênio: desafios e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 57, p. 133-148, jul. 1998.

_____. Reflexões sobre o Serviço Social e o projeto ético-político profissional. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, PR, v. 6, n. 1, p. 9-23, 2006.

_____. **Serviço Social: identidade e alienação.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 1993.

MARTINEZ, Paulo. **Reforma agrária: questão de terra ou de gente?**São Paulo: Moderna, 1987. (Coleção polêmica)

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre a exclusão, pobreza e classes sociais.** Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Exclusão social e a nova desigualdade.** 2. ed. São Paulo: Paulus, 1997.

_____. **O cativo da terra.** São Paulo: Hucitec, 1989.

_____. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta.** São Paulo: Hucitec, 1994.

MARX, Karl. **Formações econômicas pré-capitalistas.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. **Manuscritos econômico-filosófico.** Lisboa: Edições 70, 1993.

_____. **Manuscritos econômico-filosófico.** Tradução de Alex Marine. São Paulo: Martin Claret, 2004. (Coleção A Obra Prima de cada autor)

_____. **Miséria da filosofia: resposta à filosofia da miséria do Sr. Proudhon.** São Paulo: Exposição do Livro, 1980.

_____. **O capital.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. v. I, l. I.

_____; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista.** São Paulo: Boitempo, 1989.

MATTOSO, Jorge. O Brasil herdado. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (orgs.). **Brasil: entre o passado e o futuro.** São Paulo: Boitempo, 2010. p. 31-56.

MELO, Marcus André B. C. de. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, Licia do Prado (org.). **Governabilidade e pobreza.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz. Algumas reflexões acerca dos desafios para a consolidação das diretrizes curriculares. **Temporalis**, Brasília, ano VII, n. 14, p. 175-197, jul/dez, 2007.

MENEGAT, Elizete. Questão social e crise urbana na atualidade:um roteiro a partir da concentração espacial dos pobres em assentamentos ilegais. In: GOMES, Maria de Fatima Cabral M.; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos. **Interlocuções urbanas: cenários, enredos e atores.** Rio de Janeiro: Arco-íris, 2008. p. 265-280.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Deficit habitacional 2006.** Brasília, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca>>. Acesso em: 7 jan. 2011.

_____. **Deficit habitacional no Brasil 2007.** Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.fjp.gov.br/index.php/componet/docmon/doc_download/>. Acesso em: 10 ago. 2010.

_____. **Deficit habitacional 2008.** Brasília, 23 jul. 2010a. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ministério-das-cidades/arquivos-e-imagens-ocultof>>. Acesso em: 7 jan. 2011.

_____. Política Nacional de Habitação. **Cadernos Ministério das Cidades**, Brasília, n. 4, maio 2006.

_____. **R\$ 3 bilhões do PAC e do Minha Casa, Minha Vida atendem população de menor renda.** Brasília: Ministério das Cidades: Brasília, 11 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/noticias>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

_____. **Urbanização de Favelas: experiências do PAC.** Brasília: Secretaria Nacional de Habitação: Ministério das Cidades, 2008.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Orientação e acompanhamento social a indivíduos, grupos e famílias. In: ABEPSS/ CFESS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. p. 497-512.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social.** São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **A natureza do serviço social: um ensaio sobre sua gênese, a especificidade e sua reprodução.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MOREIRA, Andrea. Do outro lado do muro. **Revista Cidade Nova**, Vargem Grande Paulista, SP, a. LXX, v. 542, n. 6, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.cidadenova.org.br/RevistaCidadeNova/ArtigoDetalhe.aspx?id=4519>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

MOTA, Ana Elisabete. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 a 90.** São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64.** São Paulo: Cortez, 1991.

_____. A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, a. XXV, n. 72, p. 5-26, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à visão dualista/o ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Maria Cristina Vargas Bley da S. **Política de habitação popular no Brasil: passado e presente.** 2000. 300 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos.** 1948. Disponível em: http://www.prr3.mpf.gov.br/imagens/boletim_info/dudh-onu.pdf>. Acesso em: 14 maio 2013.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PAUGAM, Serge. Fragilização e ruptura dos vínculos sociais: uma dimensão essencial do processo de desqualificação social. Tradução de Mariângela Belfiore Wanderlei. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, a. XX, n. 60, jul. 1999.

PAVIANI, Jayme. **Epistemologia prática**: ensino e conhecimento científico. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

PAZ, Rosângela Dias O. da. Representação e representatividade: dilemas para os Conselhos de Assistência Social. **Caderno de textos**: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS/Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2009.

_____; TABOADA, Kleyd Junqueira. **Trajatória do trabalho social em habitação**. Curso à Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, setembro, 2010.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 2002.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, sociedade e esfera pública. In: ABEPSS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 285-300.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política da assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, a. XXV, n. 77, 2004.

_____. Política social no contexto da seguridade e do *welfare state*: a particularidade da assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 56, 1998.

PLANHAB. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, dez. 2009.

PLHIS. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento 2010**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/popup/pop.php>>. Acesso em: 3 fev. 2010.

POLANY, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Tradução de Fanny Wrobel. 2. ed., 14. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PONTES, Lúcia; BAVA, Silvio Caccia. As ONGs e as políticas públicas na construção do Estado democrático. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, a. XVII, n. 50, 1996.

PONTES, Reinaldo Nobre: **Mediação**: categoria fundamental para o trabalho do assistente social. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo n.4. Brasília: ABEPSS, CFESS- CEAD/UnB, 2000.

POVOA, Fabiana Machado Rangel; GUIMARÃES, Berenice Martins. A reforma do Estado e a política de habitação popular. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, a. XXV, n. 78, 2004.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A questão agrária no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007.

PRATES, Jane Cruz. **Possibilidades de mediação entre a teoria marxiana e o trabalho do assistente social**. 2003. 251 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Pós-Graduação em Serviço Social. Porto Alegre: PUCRS, 2003.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil**. 2008. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito. Porto Alegre: PUCRS, 2008.

QUINJANO, Anibal. **La formation d'un univers marginal dans les Villes d'Amérique Latine**. Espaces et Sociétés, n. 3 e Dependencia. Cambio Social y Urbanizacion en Latino-America, América Latina: Ensayos de Interpretación Sociológico-Política. Editorial Universitaria, Santiago, 1970.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, a. XXVII, n. 85, 2006.

_____. O trabalho do assistente social na esfera estatal. In: ABEPSS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 377-392.

_____; OLIVEIRA, Isaura I. M. C.; PAZ, Rosangela D. O. **Metodologia/Plano de Trabalho Social. Programa de Locação Social –PLS**. Relatório Final. Instituto de estudos especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – IEE/PUCSP, São Paulo, 2006.

_____; PAZ, Rosangela Dias Oliveira; OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Mello Castanho e. Intervenções urbanas e trabalho. In: GOMES, Maria de Fatima Cabral M.; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos. **Interlocações urbanas: cenários, enredos e atores**. Rio de Janeiro: Arco-íris, 2008. p. 237-248.

_____; WANDERLEY, Luiz Eduardo. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, a. XXV, n. 78, 2004.

RAMOS, Maria Helena Rauta. Políticas urbanas conselhos locais e segregação socioespacial. In: _____ (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 133-150.

_____. Habitação, um meio de reprodução social. In: GOMES, Maria de Fatima Cabral M.; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos. **Interlocuções urbanas: cenários, enredos e atores**. Rio de Janeiro: Arco-íris, 2008. p. 197-216.

REGINENSI, Caterine. Habitação, participação e sustentabilidade: abordagem comparativa Guiana Francesa/Brasil. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (orgs.). **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 129-150.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. **Crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

_____; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007. v. 1.

RIBEIRO, Sílvia Vasconcelos; MOREIRA, Taíra. O trabalho social e a política habitacional. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 13, n. 2, p. 175-190, jul./dez. 2007.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2003. (Coleção Repensando a Geografia).

RODRIGUES, Evaniza. Sistema nacional de Habitação de Interesse Social. Brasil: Lei 11.124/05. São Paulo, 2006 (material didático- Curso EAD).

RODRIGUES, Sílvio. **Curso de direito civil**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 5.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise**, Brasília, p. 199-209, 12 fev. 2006.

_____. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos).

_____; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional**. Ago. 2013. Acesso em: WWW. Diplomatie.org.br/artifo.php. em março de 2013.

RYBECZYNSKI, Witold. **Casa: pequena história de uma ideia**. Tradução de Betina von Staa. Rio de Janeiro: Record, 1996.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Pobrezas e desigualdades no 3º mundo**. Tradução de Catherine M. Mathieu. São Paulo: Nobel, 1997. 207 p.

SALDARRIGA ROA, Albert. **Habitabilidade**. Bogotá: Fondo Editorial, 1981.

SANTANA, Raquel. Serviço Social e a questão urbana: desafios na perspectiva do projeto ético-político profissional. Serviço Social e a Questão Urbana no Capitalismo Contemporâneo. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2011. **Anais...** São Paulo: CFESS, 2011.

SANTOS, Ana Cláudia Ribeiro dos. **O acolhimento institucional de crianças e adolescentes: protege ou viola?** 2011. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) –

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Serviço Social. Porto Alegre: PUCRS, 2011.

SANTOS, Milton. **Território e sociedade**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
_____. (org.) **Técnica, espaço e tempo**. Globalização e meio técnico científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1998.

SANTOS, Regina Bega dos. **Movimentos sociais urbanos**. São Paulo: UNESP, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito a cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Parma, 1999.

_____. Formas do direito à moradia e do combate aos despejos forçados no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (org). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. **Caderno de Pesquisa do CEBRAP-Centro Brasileiro de Análises e Planejamento**, São Paulo, n. 7, p. 65-80, maio de 1997.

SAWAIA, Bader (org.). **As armadilhas da exclusão**: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. 359 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Carlos, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos. São Carlos: USP, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Graziano da. **O que é questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira**: verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.

SIMIONATTO, Ivete. Expressões ideoculturais da crise capitalista na atualidade e sua influencia teórico-prática. In: ABEPSS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 87-106.

SINGER, Paul. **Economia e política da urbanização**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2002.
_____. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. p. 21-36.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da Nossa Era; 78).

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos de personalidade. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de Comunidade e participação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

SPOSATI, Aldaíza; TOLEDO, José Roberto de (org). **Cidade em pedaços**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

STÉDILE, João Pedro. **Questão agrária no Brasil**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Atual, 2011. (Série Espaço e Debate).

TAVARES, Maria Augusta. Acumulação, trabalho e desigualdades sociais. In: ABEPSS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 239-254.

TEIXEIRA, Joaquina Barata; BRAZ, Marcelo. O projeto ético-político do Serviço Social. In: ABEPSS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 185-200.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Edições 34, 2001.

TRIVINÕS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VALLADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza urbana no Brasil. In: BOSCHI, Renato R. (org.). Corporativismo e desigualdade - a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Iuperj: Rio Fundo, 1991.

_____. **A invenção da favela**: do mito de origem à favela. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 1992.

VILLAÇA, Flávio. **A estruturação territorial da metrópole sul brasileira**. 1978. 421 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: USP, 1978. (mimeo).

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. O Serviço Social como espacialização do trabalho coletivo. In: CFESS-ABEPSS-CEA/NED-UnB. **Capacitação em Serviço Social e política social**: módulo 2, p. 87-99, 1999.

_____. O significado sócio-histórico da profissão. In: ABEPSS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 125-164.

_____. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social. **Temporalis**, Brasília, a. III, n. 3, p. 33-40, jan./jun. 2001.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

N171t Nalin, Nilene Maria

O trabalho do assistente social na política de habitação de interesse social: o direito à moradia em debate / Nilene Maria Nalin. – Porto Alegre, 2013.

250 f. gráf. il. tab.

Tese (Doutorado) – Fac. de Serviço Social, PUCRS.

Orientador: Ana Lúcia Suárez Maciel

1. Serviço Social. 2. Moradia de Interesse Social. 3. Políticas Públicas. 4. Assistentes Sociais - Atuação Profissional. I. Maciel, Ana Lúcia Suárez. II. Título.

CDD 363.5

Bibliotecária Responsável: Elisete Sales de Souza - CRB 10/1441