



CENTRO UNIVERSITARIO LEÃO SAMPAIO - UNILEÃO

CURSO DE BACHARELADO EM SERVIÇO SOCIAL

JACKELYNNE DUARTE ALENCAR

**A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL: uma reflexão sobre a moradia
digna enquanto direito**

JUAZEIRO DO NORTE-CE

2017

JACKELYNNE DUARTE ALENCAR

**A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL: uma reflexão sobre a moradia
digna enquanto direito**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora, como requisito exigência para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social pelo Centro Universitário Leão Sampaio – UNILEÃO, sob a orientação da Prof.^a Mestre Rita Fabiana Arrais do Nascimento.

JUAZEIRO DO NORTE-CE

2017

JACKELYNNE DUARTE ALENCAR

**A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL: uma reflexão sobre a moradia
digna enquanto direito**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora, como requisito exigência para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social pelo Centro Universitário Leão Sampaio – UNILEÃO, sob a orientação da Prof.^a Mestre Rita Fabiana Arrais do Nascimento.

Aprovado em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Mestre Rita Fabiana Arrais do Nascimento

Orientadora

Prof.^a Esp. Maridiana Figueiredo Dantas

1ª Examinadora - Interna

Prof.º Esp. Cristóvão Maia Filho

2ª Examinador - Interno

À minha família, por acreditar em mim. Pai, sua presença e dedicação significou a certeza de que não estou sozinha nessa caminhada. Mãe, seus cuidados me deram, em alguns momentos, a esperança para seguir.

AGRADECIMENTOS

O agradecimento primordial é a Deus, pelo dom da sabedoria e por me sustentar até aqui. Aos meus pais, João Dacio e Janne Meire que fizeram de mim uma pessoa íntegra, de caráter e de muita fé. A minha irmã Janainny que sempre me incentivou nos momentos difíceis.

Aos meus amigos queridos Bruno Barreto, Jennifer Kathleen, Samara Moura, Charlene Alba, Rikalline, Rykacia, Iarla Cardoso, Samylla Tomas e Thyalla Almeida, que me incentivaram e me ajudaram nos momentos que eu mais precisei, fazendo parte desse momento ímpar da minha vida.

Aos meus avôs maternos e paternos, aos meus tios e tias, aos meus primos e a toda minha família. A família constitui-se enquanto o pilar de uma pessoa, comigo não seria diferente, em especial a meus avôs maternos Teresa Alves e José Duarte (in memoriam), que foi o meu exemplo de fé e humildade e que se foi, deixando uma herança enorme de amor em meu coração.

A professora Rita Fabiana pela compreensão e pelas oportunidades, a Professora Macia Tenório pela confiança e força que sempre me deu, a Professora Cecilia Bezerra pelas orientações norteadoras, a professora Rúbia, que me ensinou não só as teorias, mas uma maneira de ver a vida do lado bom, e enfim a professora Sheylla Dias, por todos os conselhos, por me fazer acreditar que a palavra “determinação” é a base de toda formação.

“No fim tudo da certo, se não deu certo é porque ainda não chegou o fim.”

(Fernando Sabino)

RESUMO

A habitação constitui-se enquanto um direito, elencado no rol dos direitos sociais, visando garantir aos indivíduos o pleno exercício e cumprimento de seus direitos fundamentais, tendo como princípio a igualdade para atingir a dignidade por meio da proteção e garantias advindas do Estado. É uma esfera de extremo interesse da população e do empresariado, por ser um mercado, que movimenta e aquece a economia do país, sendo também fruto de problemas sociais para aqueles que dela necessitam, porém não dispõem de condições financeiras para alcançá-la. Identificados os diversos problemas que a política habitacional enfrenta no Brasil, considera-se a mesma enquanto expressão da questão social, elencada como um dos maiores dilemas enfrentados no país. A presente pesquisa discute o desenvolvimento da política habitacional no Brasil, o interesse social nela incorporado, o principal programa social desenvolvido para solucionar o problema e seus avanços e retrocessos, trazendo dentro de todo esse contexto histórico a importância do trabalho social e da inserção do Assistente Social em suas ações. O estudo é de caráter bibliográfico realizado por meio de um recorte temporal (2009-2016) nos materiais que foram utilizados como fonte de pesquisa. Desta maneira pode-se compreender com o desenvolvimento da política, dentro de um sistema capitalista, e como essa ideologia influenciou na existência dos problemas que hoje a mesma enfrenta, bem como a importância de ver a questão como algo que está dentro das relações sociais e não isolada, o novo olhar social para a habitação.

Palavras-chave: Política da Habitação. Programa Minha Casa, Minha Vida. Direito Social à Habitação

ABSTRACT

Housing constitutes a right, listed in the list of social rights, aiming to guarantee individuals the full exercise and fulfillment of their fundamental rights, having as a principle equality to achieve dignity through the protection and guarantees coming from the State. It is a sphere of extreme interest to the population and to the business community, because it is a market that moves and warms the economy of the country, and is also the result of social problems for those who need it, but do not have the financial means to reach it. Identified the various problems that the housing policy faces in Brazil, it is considered the same as an expression of the social question, listed as one of the greatest dilemmas faced in the country. The present study discusses the development of housing policy in Brazil, the social interest incorporated in it, the main social program developed to solve the problem and its advances and setbacks, bringing within this historical context the importance of social work and the insertion of the Assistant In their actions. The study is of a bibliographic character carried out by means of a temporal cut (2009-2016) in the materials that were used as research source. In this way one can understand with the development of politics, within a capitalist system, and how this ideology influenced the existence of the problems that it faces today, as well as the importance of seeing the issue as something that is within the social and not isolated, the new social gaze for housing.

Keywords: Housing. Home. Worthy. Social. My Home, My Life Program.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BNH – Banco Nacional da Habitação

COHABs – Companhias de Habitação Popular

CUFA – Central Única das Favelas

FCP – Fundação Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação

PHIS – Política de Habitação de Interesse Social

PIB – Produto Interno Bruto

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNH – Política Nacional de Habitação

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I - ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL	13
1.1 Aspectos históricos da Habitação no Brasil.....	13
1.2 A Habitação de Interesse Social	22
CAPÍTULO II – A HABITAÇÃO ENQUANTO DIREITO E SUA ATUAL SITUAÇÃO NO BRASIL	25
2.1 A consolidação da Habitação como Direito Social e a habitação digna. 25_Toc484780888	
2.2 A atual situação habitacional do Brasil.....	29
CAPÍTULO III - O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: AVANÇOS E RETROCESSOS	34
3.1 Percurso metodológico da pesquisa	34
3.2 O PMCMV em linhas gerais e seus avanços	35
3.3 Retrocessos e desafios enfrentados pelo PMCMV na atualidade.....	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

INTRODUÇÃO

A moradia é um direito expresso na Constituição Federal de 88, além de ser garantida em outras legislações, faz parte dos direitos sociais visando uma sociedade igualitária e com condições dignas de vida. Apesar de tantos avanços na questão jurisdicional, a questão da moradia ainda enfrenta diversos obstáculos para ser efetivada no Brasil, bem como traz diversos problemas que advém do modo como foi gestada, no período de industrialização, desenvolvendo-se enquanto expressão da questão social. Mostra-se como um problema advindo da ideologia capitalista aplicada no país. A visão da moradia de forma mercantil se dá pelo grande interesse do governo e empresas em contribuir com essa política, com investimentos, movimentando a economia, excluindo aqueles que mais necessitam da mesma por não possuir meios para financiar, alugar ou muito menos comprar a casa própria.

Tal realidade traz grandes problemas para a população, como a marginalização das pessoas que não possuem uma moradia digna, que acabam habitando locais de difícil acesso como as favelas, insalubres como os cortiços, gerando condições de agregações em lugares ínfimos, como a coabitação. Sem contar no fato de que os programas do governo, apesar de muitos progressos, até viabilizam o direito a casa própria, mas não a moradia digna, pois dignidade não significa um espaço físico, mas sim um espaço que abrigue a vida social do indivíduo e que esteja capacitada para atender suas necessidades mais básicas como saúde, educação e saneamento básico.

O presente estudo tem como objeto de estudo o problema habitacional do Brasil como reflexo de uma industrialização desenfreada, acarretando ao brasileiro, de baixa renda, moradias indignas ou até mesmo a falta delas. A pesquisa não destaca tão somente a questão do problema habitacional, mas também os progressos que essa política vem desenvolvendo desde que foi gestada.

Frente à busca em compreender a origem desse dilema social é que surgem possíveis respostas para a habitação estar passando por tantos problemas. A primeira hipótese é a de que o Estado se beneficia com tal condição, uma vez que é financiado por diversas empresas privadas e públicas, ou que a questão da habitação tornou-se um mercado lucrativo que movimenta a economia do país, ou até mesmo a inaplicabilidade das legislações que defendem esse direito.

O objetivo maior está em desvelar os problemas habitacionais do Brasil os relacionando com o sistema capitalista de produção, a enxergando como um mercado. Como

objetivos secundários, tem-se a necessidade de traçar um estudo crítico sobre a habitação no país, levando em consideração seu contexto sociohistórico, focar a habitação enquanto um direito social e compreender porque ela se configura enquanto um dos maiores problemas enfrentados pelos brasileiros.

A validade e importância desse tema justificam-se por ser um problema enfrentado por milhões de brasileiros e também por ser tão defendido de forma legal e tão negligenciado na prática. O estudo se faz relevante para a população e para o meio profissional uma vez que aborda um tema pouco discutido e que influi diretamente na vida em sociedade e traz rebatimentos para a mesma, sendo assim objeto de estudo do Assistente Social, uma vez que se configura enquanto expressão da questão social.

A pesquisa é de caráter bibliográfico, revisando a literatura já existente sobre o tema, é de cunho qualitativo e quantitativo, pois ao passo que enxerga a situação, inserida no contexto sociohistórico do país, também traz números reais que provam sua existência. É também descritiva e explicativa, por descrever e trazer explicações sobre o assunto, o caracterizando. Utilizou-se do materialismo histórico-dialético para a aproximação do tema com a realidade.

O trabalho encontra-se estruturado em três capítulos e seus subtítulos. O primeiro capítulo vem trazer a trajetória histórica da habitação no país e a habitação de interesse social. Já o segundo capítulo traz a habitação enquanto um direito social e a realidade por ela enfrentada nos dias atuais. O terceiro e último capítulo vem trazer o programa Minha Casa Minha Vida, enquanto um avanço na política habitacional e também os retrocessos e desafios advindos do mesmo, bem como o percurso metodológico para realização da pesquisa.

Dessa maneira o trabalho visa contribuir para o conhecimento sobre a política habitacional no Brasil, os problemas advindos pela sua má execução e a sua importância na vida de milhares de pessoas.

CAPÍTULO I - ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

É importante perceber como os problemas enfrentados hoje pela sociedade, em especial aqueles relacionados à habitação, refletem um século de políticas que não consideraram a população mais pobre ou, em alguns períodos, nem existiram. Nesse sentido, torna-se pertinente uma retomada histórica da questão da habitação urbana no Brasil, com destaque para algumas políticas e projetos do Estado para tentar enfrentar essa demanda gritante.

O resgate histórico das políticas habitacionais se faz necessário para que se contextualize o cenário atual da problemática habitacional. A questão da habitação sempre foi uma problemática importante para o país. Porém, ao longo dos anos, este problema foi visto e tratado de formas diferentes pela sociedade e pelo poder público.

1.1 Aspectos históricos da Habitação no Brasil

Aqui destaca-se que a trajetória das cidades no Brasil, mais precisamente o processo primário de organização, inicia-se antes do processo de industrialização. Quando a economia era baseada na monocultura voltada para a exportação, constituiu-se uma rede de cidades que sediavam o capital comercial, aí se localizaram os aparelhos burocráticos do Estado e os que se destinavam à ligação entre a produção brasileira e o circuito internacional de mercadorias.

Segundo Santos (1999), a habitação como um bem possui características que justificam a atuação governamental no mercado de habitações. Dentre elas está a necessidade básica do ser humano por moradia, de modo que toda família é uma demandante em potencial da habitação como um bem, o custo alto que demandam os financiamentos de longo prazo que viabilizem a sua comercialização/aquisição. Além do fato de que a habitação responde por parcela significativa da atividade do setor de construção civil, que por sua vez, responde por parcela significativa da geração de empregos e do PIB da economia.

No fim do século XIX, no Brasil, há uma conjunção de acontecimentos que influenciaram decisivamente a ampliação e a formação dos espaços urbanos no país. O fim da escravidão fez com que milhares de negros fossem expulsos do campo e migrassem para a cidade. Concomitantemente, imigrantes europeus chegaram ao Brasil para trabalhar no campo e também na nascente indústria brasileira.

Com o crescente número de pessoas vivendo em subúrbios e o aumento no número de assentamentos irregulares nas cidades, o processo de industrialização veio a consolidar as periferias como local de moradia da população de baixa renda. Já no início da década de 1950, as necessidades habitacionais, que não levavam em conta as favelas e cortiços que se alastravam pelas cidades brasileiras, eram estimadas em 3,6 milhões de moradias.

Inicialmente, a primeira medida do governo brasileiro foi oferecer crédito às empresas privadas para que elas produzissem habitações. Todavia, os empresários não obtiveram lucros com a construção de habitações individuais, devido à grande diferença entre os preços delas e das moradias informais, alguns passaram a investir em loteamentos para as classes altas, enquanto outros edificaram prédios para habitações coletivas, que passaram a figurar como a principal alternativa para que a população urbana pobre pudesse permanecer na cidade, especificamente no centro, onde estariam próximos das indústrias e de outras possibilidades de trabalho (PECHMAN & RIBEIRO, 1983). Essa medida torna-se praticamente inválida, visto que, sem obter lucros, os empresários destinaram as moradias para as classes mais abastadas.

A ausência de um mecanismo de crédito imobiliário que fosse capaz de articular a oferta e a demanda dos recursos necessários para se realizar um investimento habitacional durante todo esse período fazia com que a obtenção do crédito se desse de maneira individual e privada, colocando a população de baixa renda à margem deste sistema de acesso à moradia.

Uma das primeiras ações destinadas especificamente à produção habitacional foi a criação do órgão federal denominado FCP - Fundação da Casa Popular, em 1946, que financiava a construção de habitações, dava apoio à indústria de materiais de construção e a implementação de projetos de saneamento.

A proposta da fundação da casa popular revelava objetivos surpreendentemente amplos, demonstrando até mesmo megalomania (ela se propunha financiar, além de moradia, infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico do município); no entanto sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos que de alguma maneira tratavam da questão e, principalmente a ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional mostram que a intervenção dos governos no período foi pulverizada e atomizada, longe, portanto, de constituir efetivamente uma política. (BONDUKI, 1994, p. 117-118).

Até então, as moradias eram autofinanciadas ou de responsabilidade da iniciativa privada. Mas o modelo não durou muito. As condições de empréstimos adotados na época não tinham correção monetária, então, quando a inflação se intensificou na década de 50, as

peças tomavam empréstimo e pagavam valores que não representavam nada. (KLUMB, 2008).

Em 1964, já durante o governo militar, surgiu pela Lei 4.380/64, o Banco Nacional da Habitação, como órgão responsável por orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro de Habitação – SFH. O objetivo da criação deste sistema era facilitar o acesso da população ao crédito imobiliário, atuando no combate ao déficit habitacional crescente, da ordem de sete milhões de domicílios tendo em vista a intensificação dos processos de urbanização e aceleração do crescimento demográfico. Nas palavras de Bonduki (2008, p. 72):

Foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases da sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento, capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer (BONDUKI, 2008, p.72).

A FCP foi extinta em 1964 e no mesmo ano foi criado o Sistema Financeiro de Habitação, que de acordo com o Banco Central do Brasil (2009):

O Sistema Financeiro de Habitação foi criado pelo governo federal através da lei no 4.380, de 21 de agosto de 1964, para facilitar a aquisição da casa própria. O objetivo, em tese, era favorecer as classes de baixa renda. Segundo as regras, a casa obtida pelo mutuário será de uso próprio, não podendo ser revendida, alugada, ou usada com fim comercial e por outra pessoa que não o financiado. A lei prevê a rescisão do contrato de financiamento em caso de locação ou inadimplência do mutuário.

O SFH representou o marco fundamental da intervenção do governo brasileiro no setor habitacional, diante das grandes carências habitacionais das camadas populacionais de baixa renda no país. Afinal, a grande parte das moradias já existentes não contava com uma infraestrutura adequada. “Após 64, a política habitacional e seu corolário, a política urbana, assumem feição bancário e economicista e devem ser entendidas no bojo do Estado burocrático-autoritário que então se implantou” (VÉRAS; BONDUKI, 1986, p.47).

A economia brasileira era estimulada em dois eixos, pelo capitalismo internacional que foi determinante para dinamização da economia, e pela crescente absorção de mão de obra que movimentava o mercado brasileiro.

O estado erguido no pós 64 tem por funcionalidade assegurar a reprodução de desenvolvimento dependente e associado assumindo, quando intervém diretamente na economia, o papel de repassador de renda para os monopólios e politicamente mediando os conflitos setoriais e intersetoriais em benefício estratégico das

corporações transnacionais na medida em que o capital nativo ou está coordenado com elas ou com elas não pode competir (e não é infrequente que a coordenação se de também por incapacidade para competir). (NETTO, Paulo José, ditadura e serviço social p.28).

Ainda nas palavras de Netto a resultante é um estado que estrutura um sistema de poder muito definido, onde confluem os monopólios imperialistas e a oligarquia financeira nativa.

O Sistema Financeiro Habitacional foi criado durante o Governo Militar no Brasil, que tinha como objetivo reduzir o déficit habitacional brasileiro existente na época, que era marcado por elevado nível de desemprego e queda da renda, e o setor imobiliário seria mobilizado para, através da suposta multiplicação de renda e emprego da construção civil, minorar os efeitos desta crise.

Para isso, foram utilizados: a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), isto é, o conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança; e a partir de 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerado a partir de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia. (SANTOS, 1999)

O período de 1964 a 1967 corresponde à primeira fase, de implantação e estruturação do BNH como órgão central do Sistema Financeiro da Habitação. “Essa fase esteve marcada por uma escassez de recursos que dificultou a implementação dos primeiros programas”. (VALLADARES, 1982, p.39).

O BNH baseava-se em um conjunto de características que deixaram marcas importantes para o aparelho estatal brasileiro, que podem ser identificadas a partir dos seguintes elementos fundamentais.

O primeiro, a criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados, com FGTS fundo de garantia de tempo de serviço e o SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e empréstimo, que chegaram a atingir um montante bastante significativo para um investimento habitacional; o segundo elemento foi a criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, de forma centralizada, as diretrizes gerais a serem seguidas de forma descentralizada, pelos órgãos executivos; terceiro, a criação de uma agenda de redistribuição dos recursos, que funcionou principalmente no nível regional, a partir de critérios definidos centralmente; e, por último, a criação de uma rede de agências, nos estados da federação, responsáveis pela operação direta das políticas e fortemente dependentes das diretrizes e dos recursos estabelecidos pelo órgão central) (P.18, 2009).

Entre 1964 e 1965 são criadas, em diversas cidades do país, as Companhias de Habitação Popular (COHABs), empresas públicas ou de capital misto que tinham como

objetivo principal atuar na concepção e execução de políticas para redução do déficit habitacional, sobretudo através de recursos oriundos do BNH. Esse formato de empresa pública convergia com o ideal do governo da época de realizar uma política que tivesse uma gestão baseada em modelos empresariais.

No período de 1967 a 1971, que seria sua segunda fase, o BNH passou a atuar como banco de primeira linha, “ampliou suas funções e passou a privilegiar os financiamentos voltados para as faixas de renda mais altas”, “recebeu a ampliação de recursos (passou a ser o gestor do FGTS), e tornou-se o segundo banco do país”. Outra característica importante dessa fase é a “alta taxa de inadimplência, do abandono de imóveis, de queixa contra a construção dos imóveis, da ausência de infraestrutura urbana nos conjuntos habitacionais, etc.” (VALLADARES, 1983, p.41).

Como cita Valladares anteriormente, o período posterior (terceira fase), que vai de 1971 até meados de 1979, tem como principais características, a reestruturação do BNH como banco de segunda ordem, apenas repassando os recursos aos agentes e as ações de processar inadimplentes ou requerer despejos, evitando assim, ser alvo de críticas e represálias. Sua principal característica no período é o investimento em desenvolvimento urbano em detrimento de habitações. Às famílias com renda de até três salários mínimos, foram destinados “lotes providos de água, luz, esgoto e uma unidade de tipo embrião (a ser concluída através da autoconstrução)”.

O BNH assume a posição de banco de segunda linha de modo que todos de segunda linha de modo que todos os empréstimos, para financiamento da casa própria, passam a se fazer através de uma rede de agentes financeiros que se ampliam por todo o país, criando oportunidade para maior interveniência do setor privado nas operações da PHB (SILVA E SILVA, MARIA OZANIRA 1989. P.61).

No período de 1985 – 1989 há um aprofundamento da crise no setor habitacional, marcado por tentativas de redução de inadimplência dos mutuários do BNH. Houve a criação do Programa Nacional de Mutirão comunitário, que priorizava as famílias de renda abaixo de três salários mínimos e visava construir 550 mil unidades habitacionais, mas fracassou devido ao mau uso dos recursos e às ações clientelistas.

No Governo Collor (1990-1992), o mais importante programa habitacional lançado foi o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), que propunha o financiamento de 245 mil habitações em 180 dias, mas não cumpriu suas metas. O governo Itamar (1992 a 1994) criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para população de baixa renda, a serem construídas em regime de

“ajuda mútua”. Todavia, esses Programas tinham uma padronização excessiva e muitas exigências legais, o que impedia muitos municípios de captarem os recursos disponibilizados. Porém, nesse mesmo governo, temos dois avanços: o primeiro (ainda que associado às exigências das agências internacionais) foi uma mudança conceitual, com incentivo à formação de conselhos e à criação de fundos para habitação; o segundo foi à constituição, em 1992, do Fórum Nacional de Habitação, composto por entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários da construção civil, cujo objetivo era construir uma aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia.

O período FHC (1995-2002) avançou no reconhecimento da necessidade de regularização fundiária, da ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional. Porém, essa concepção não foi colocada em prática devido à orientação neoliberal do governo e às restrições impostas pelos bancos internacionais, como o FMI (DENALDI, 2003; AZEVEDO, 1996).

Segundo (SHIMBO, 2010, p.66) Após quase 10 anos do fim do BNH, um novo “paradigma” da política habitacional brasileira se inicia. Foi quando se introduziu, claramente, princípios de mercado na provisão da habitação. O SFH, desde sua criação tratou a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas:

[...] nesse sentido, o SFH foi uma forma eficaz de ampliar a provisão de habitações no Brasil, seja através da criação e do fortalecimento de empresas capitalistas ligadas ao financiamento, à produção e à venda de moradias, seja quando disciplinou a drenagem de recursos de poupança voluntária (principalmente caderneta de poupança pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)) e de recursos compulsórios, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). (MARICATO, 1987, p.30)

O governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, retomou os financiamentos habitacionais com recursos do FGTS foram retomados, depois de alguns anos de paralisação.

No início dos anos 2000, foi aprovada a Lei Federal 10.257, conhecida como Estatuto das Cidades, que, em linhas gerais, tem como objetivo fornecer suporte jurídico mais consistente às estratégias e processos de planejamento urbano, garantindo a função social da propriedade, o planejamento participativo nas políticas urbanas e o acesso universal à cidade (MORAES & DAYRELL, 2008). Destaca-se que essa lei propõe “que a descentralização e a

democratização caminhem juntas para garantir a plena legitimidade social dos processos de planejamento urbano [...] e gestão de cidades.” (FERNANDES, 2008, p. 44).

Sobre a questão da habitação, o Estatuto reforçou instrumentos para garantia da função social da propriedade e da regularização fundiária, tais como imposto sobre propriedade imobiliária urbana, progressivo, desapropriação com títulos da dívida pública, usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia, demarcação de zonas especiais de interesse social, dentre outros.

Para Valença (2001), o Estado se ausentou de suas responsabilidades na questão de promover políticas habitacionais para a população de baixa renda, sendo que durante os governos de FHC I e II priorizou soluções de mercado, apenas alocando recursos do FGTS para atender aquelas famílias que tinham capacidade de pagar seus financiamentos, continuando por marginalizar a massa de trabalhadores, que na tentativa de resolver seu problema habitacional procura a autoconstrução de moradias, que em sua maior parte acabam sendo inadequadas e em regiões sem qualquer tipo de saneamento básico e infraestrutura. O Estado não interviu de modo a subsidiar e favorecer a camada pobre da população e há um interesse de mercado neste “descaso” do governo, nas palavras de Maricato:

[...] se o Estado faz ‘vistas grossas’ a esse universo de clandestinidade, é porque é a forma que encontra de oferecer uma válvula de escape para as necessidades objetivas concretas que a massa de trabalhadores urbanos, e a massa pobre, desempregada, têm de habitação. É uma forma de viabilizar o corte entre a provisão capitalista, assegurando para a primeira os recursos financeiros disponíveis. É uma forma ainda, também, de viabilizar a reprodução barata da força de trabalho (MARICATO, 1987, p.31).

As “vistas grossas” do Estado resulta em péssimas condições habitacionais para a população de baixa renda, que até o momento não possuem renda para os financiamentos, e, portanto não se encaixam no perfil exigido pelos financiadores. Essa massa da população acaba por se deslocar para as margens das cidades, para lugares distantes dos grandes centros urbanos. Como se a distância não já fosse suficiente às condições de moradia eram gritantes, as favelas eram, e são, amontoados de “barracos” ou casas, construídos de diversos materiais (muitas vezes impróprios para a construção), que se organizam simplesmente pelo fato de haver um espaço em determinado lugar.

Outro reflexo disso, além das favelas, são as vilas e os cortiços, que ainda existem nos dias atuais, mesmo que de maneira reduzida em comparação com as favelas. Esse tipo de moradia se configura enquanto algo coletivo, onde uma grande quantidade de pessoas divide

um mesmo espaço sem qualquer infraestrutura, seja ela único, ou várias casas, muitas vezes fazendo uso de um mesmo banheiro, que se quer possui um esgotamento sanitário.

Essas são as opções que restam à parcela pobre da sociedade, moradias sem infraestrutura, sem dignidade, com condições subumanas. Esses são os reflexos da clandestinidade para o pobre: falta de conforto, de saúde, enfim, de dignidade.

Essa clandestinidade também significava entraves para o desenvolvimento econômico e urbano, onde houve remoções de muitas favelas para dar lugar às novas construções de indústrias e edifícios que se localizavam em pontos estratégicos das cidades. De acordo com os dados do censo o Brasil terminou o século XX com 3.905 favelas espalhadas por todo país.

A existência de favelas em áreas centrais respondia à mesma lógica segregadora rompendo apenas com a distância física que separava os pobres dos demais residentes. A precariedade extrema das condições de reprodução do migrante que chegava à metrópole, sua incapacidade de endividamento e portanto de se tornar proprietário e a importância da proximidade do mercado de trabalho para atividades informais e rotativas explicava as particularidades desses espaços. (LAGO, 2013. p.02)

O presidente Luís Inácio Lula da Silva foi eleito o Presidente da República em 2003, criando o Ministério das Cidades, que representou um rompimento com a tradição federal de uma abordagem segmentada da questão urbana, pois passara a tratar desta questão incluindo a regularização da terra, habitação, saneamento e transportes, sendo um marco para a reforma do sistema de provisão de habitação no país.

Em 2001 é criado o Estatuto das Cidades, tendo como regulador os artigos nº 182 e 183 da CF/88 que vem oferecer orientação no planejamento e execução das ações ligadas a política urbana. Em 2003 é criado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério das Cidades órgão Responsável pela política setorial de habitação que vem como resposta pela luta dos movimentos sociais por uma reforma urbana.

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 interrelacionar, 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).

A Política Nacional de Habitação é formulada em 2004, executado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), baseava-se em um conjunto de características que marcariam a

estrutura institucional e a concepção dominante de política habitacional nos anos seguintes. Conforme a Política Nacional de Habitação - PNH, a região nordeste existe mais de 4,4 milhões de moradias, enfrentando problemas na ausência de infraestrutura urbana e saneamento ambiental.

Em 2007, o governo implementou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que veio tratar-se de um grande programa de investimento em diferentes áreas “Portos, Saneamentos, Rodovias, Energia e Habitação” com parceria do estado e prefeituras junto ao governo federal para melhoria das cidades brasileiras.

Já em 2009, o governo lançou o “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), com o projeto ousado de construir um milhão de moradias em apenas dois anos, objetivo este ampliado com a segunda fase do programa. Como afirma Maricato (2009 – s/ p.)

O Pacote Habitacional lançado pelo Governo Federal em abril de 2009 – Minha Casa Minha Vida (MP n. 459, 25/03/2009) - pretende financiar a produção de moradias para, antes de mais nada, minimizar o impacto da crise internacional sobre o emprego no Brasil. A prioridade é essa e ela não é pouco importante, ao contrário, ela é emergencial (MARICATO, 2009, s/ p.).

Tinha como meta construir um milhão de moradias, totalizando R\$ 34 bilhões de subsídios para atender famílias com renda entre 0 a 10 salários mínimos. Além de seu objetivo social, o Programa, ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção, também foi uma reação do governo Lula à crise econômica mundial do fim de 2008. Assim como nos outros grandes programas federais para produção de moradia a iniciativa privada é protagonista na provisão de habitações também no Programa, pois 97% do subsídio público são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas e apenas 3% a cooperativas e movimentos sociais (FIX & ARANTES, 2009).

Pode-se considerar o referido programa como algo positivo na política habitacional, pois, se propôs a viabilizar o acesso à habitação para a população menos favorecida, através de taxas de juros abaixo das praticadas pelo mercado para o financiamento do imóvel, além de subsídios ao acesso à moradia, procurando resgatar o conceito de habitação por interesse social, momento em que o Estado brasileiro voltou a pensar em política habitacional.

Apesar de serem grandes avanços na política habitacional do país a realidade ainda se mostra crítica no que se refere às condições de moradia e a falta de dignidade que esse problema traz a população. A questão burocrática e legislativa é até bem estruturada, considerando a habitação como um direito, porém o que observa-se é uma grande maioria da população que continua vivendo em condições similares as dos velhos cortiços, uma vez que

não dispõe de poder de compra, de condições financeiras para ingressar nos financiamentos mais básicos do governo e do mercado. Visando uma resolutividade é que surgem programas de habitação de interesse social.

1.2 A Habitação de Interesse Social

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).

Moradia adequada está diretamente 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).

A grande maioria da população brasileira não dispõe de condições financeiras para a compra, ou até mesmo o aluguel, de uma habitação que possua as características acima mencionadas. A questão da renda conta como fator primordial quando se fala na aquisição da casa própria, o que faz com que grande parte da população não tenha acesso a esse direito, excluindo aqueles que não têm como comprovar renda, os que sobrevivem dos programas de transferência de renda, dentre outras situações.

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.

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 superexploração, 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).

Visando solucionar essa expressão da questão social a habitação de interesse social veio para ser uma habitação destinada à população cujo nível de renda dificulta ou impede o acesso à moradia através dos mecanismos normais do mercado imobiliário. Empreendimentos habitacionais de interesse social são geralmente de iniciativa pública e têm, como objetivo, reduzir o déficit da oferta de imóveis residenciais de baixo custo e que possuam a devida infraestrutura como redes de abastecimento d'água, esgotamento sanitário e energia elétrica e acessibilidade.

Os programas de interesse social foram criados para dar uma chance a esses segmentos populacionais que possuem uma baixa renda para o financiamento da casa própria. De acordo com a Caixa Econômica Federal “O Programa Habitação de Interesse Social, por meio da Ação Apoio do Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda, objetiva viabilizar o acesso à moradia adequada aos segmentos populacionais de renda familiar mensal de até três salários mínimos em localidades urbanas e rurais.”.

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).

Visto isso, percebe-se que o programa traz consigo o objetivo de proporcionar a moradia de forma digna pensando nas mais diversas faces que essa “mudança” pode trazer a população, levando em consideração o conjunto de questões que fazem parte da vida social do indivíduo, inclusive no que se refere à geração de empregos e a urbanização do local aonde serão reassentados.

O programa de interesse social mais bem sucedido do país, até os dias atuais é o Programa Minha Casa Minha vida, que leva em consideração não somente a moradia digna e de qualidade, mas todas as relações sociais vividas pela família. Apesar de ser o programa que mais rendeu resultados positivos o PMCMV ainda está longe de ser perfeito e enfrenta desafios e problemas, disso que se tratará o capítulo seguinte.

CAPÍTULO II – A HABITAÇÃO ENQUANTO DIREITO E SUA ATUAL SITUAÇÃO NO BRASIL

Como já se sabe a habitação já se encontra no rol dos direitos sociais dos brasileiros, porém a dificuldade de acesso o afasta da população menos abastada. O direito a moradia não se resume ao espaço físico que possui quatro paredes, mas a uma gama de serviços que são essenciais para suprir as necessidades das pessoas que ali habitam e que forneçam a dignidade que todo esse segmento populacional necessita.

Apesar de ser reconhecida enquanto direito, a realidade da habitação no Brasil não é das melhores, as famílias detentoras de menor renda são as que mais sofrem com esse problema, pois não dispõe de recursos que lhe “viabilizem” esse direito, o que não deveria acontecer, devido a tantos programas e projetos. É dessa maneira que diversas pessoas acabam por habitar lugares ínfimos e insalubres, sendo lhes privada a sua tão defendida dignidade.

O grande problema da falta de moradia para tantos cidadãos, além de proceder de um passado histórico, é fruto não só de ausência de políticas públicas, mas, também de uma política que sempre esteve voltada para os interesses individuais, deixando de lado os menos favorecidos, burlando, assim, todos os tratados internacionais e os direitos sociais garantidos pela Carta Magna.

É importante perceber como os atuais problemas urbanos, em especial aqueles relacionados à habitação, refletem um século de políticas que não consideraram a população mais pobre ou, em alguns períodos, nem existiram. É disso que tratará esse capítulo, a habitação enquanto um direito social, tendo como base a habitação digna e a atual situação do Brasil em relação a este problema.

2.1 A consolidação da Habitação como Direito Social e a habitação digna

A habitação é uma das necessidades humanas e antes de qualquer coisa, o acesso à moradia digna é um direito, assim como os direitos sociais, bem como a educação, o lazer, a saúde, o trabalho, a segurança, a previdência social, a proteção, a maternidade e a infância, e a assistência aos desamparados previstos na constituição federal de 1988.

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 social da propriedade e o reconhecimento dos direitos da posse foram concretizados no país. O principal deles foi a regulamentação dos artigos 182 e 183 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.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

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. 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 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 (FNUR), 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. [...] 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).

Percebe-se que o direito a moradia relaciona-se diretamente com a questão da cidadania. Considera-se cidadãos, no documento acima citado, todos os que habitam a cidade,

porém discorda-se do conceito uma vez que a cidadania vai além do habitat, cidadania é um conceito mais amplo, mas comunga-se do princípio de que um lugar digno faz de alguém um cidadão.

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 reivindicar pelo 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).

Mais uma vez afirma-se que a moradia digna não resume-se a uma casa física, onde se estar dentro já é o bastante, essa é o ambiente principal, porém tem-se necessidade de uma gama de serviços que façam com que as relações sociais sejam construídas e reconstruídas, que as necessidades básicas de uma família sejam sanadas, dessa maneira se tem o direito de fato garantido.

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)

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 planejamento das políticas habitacionais por parte do poder público deve levar em conta a localização da moradia e a expansão das fronteiras das cidades. O atual Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2004) aponta: “a meta principal da política que é promover

as condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade, a todos os segmentos da população e, em especial, para a população de baixa renda”.

Considera-se que os critérios para mencionar o sucesso dos programas habitacionais não devem ser medidos de forma quantitativa, o valor qualitativo dessas ações também deve ser levado em conta. O número de habitações não mede a dignidade das famílias que nelas habitam ou seu nível de satisfação, é preciso voltar olhos para a habitação como uma questão social, aonde família inteira muda não só de lugar ao adquirir uma nova casa, mas elas mudam de vida.

As questões como mobilidade urbana, saneamento, proximidade de pontos estratégicos, sistema de saúde, dentre muitos outros precisam ser levados em consideração. De que adianta criar centenas de moradias, realocar famílias em casas bem estruturadas se os serviços de que elas necessitam estão a quilômetros de distancia? Se na região não há transporte ou emprego? Sem contar que as moradias podem não ter tão bem estruturadas, as obras podem ser mal acabadas, o material de baixa qualidade, portanto a casa não seria a casa dos sonhos. Faz-se necessário um olhar social para tais questões, que por muitas vezes podem tornar-se o insucesso de programas tão bem estruturados e pensados na “via do quantitativo”.

Apesar de acreditar-se que somente a questão da moradia não trás a dignidade a pessoa humana, acredita-se que ela é um bom ponto de sustentação para que se tenha outros direitos que se fazem essenciais para se ter uma vida digna, como a saúde, é necessária uma moradia fixa para ser ter atendimento, que por seguinte se divide por regiões, depois por bairros, e assim sucessivamente.

O ato de morar representa um processo relacional entre o homem como espaço em que vive e 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, ou povoados, ou comunidades.

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, a moradia é reconhecida como um direito social, fato tratado no artigo 6º que afirma: “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”.

A moradia passa ser um direito social de todo o cidadão, considerado fundamental e deve ser garantido pelo Estado. Sendo pertencente ao rol dos 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).

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 tornou-se obrigatoriamente um instrumento compatível com a dignidade humana, por também envolver outros bens que são essenciais ao homem e a sua vida em sociedade, como a honra, o nome, a intimidade, enfim, a integridade física, psíquica e moral do indivíduo, dentre outras coisas que trazem ao ser humano o direito de ser digno, de ser igual, e de ter o que de fato lhe faz um ser humano.

2.2 A atual situação habitacional do Brasil

Desde a extinção do BNH, em 1986, até 2008, a habitação social permaneceu relegada a uma posição subalterna na agenda das políticas sociais. Enquanto isso, os problemas habitacionais se agravaram.

A moradia foi alçada a direito social, em 2000, pela Emenda Constitucional 26, somando-se aos outros direitos listados no artigo 6º da Constituição Federal. A moradia também é considerada um direito fundamental da pessoa humana, constando na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. No Brasil, a Política Nacional de Habitação considera que esse direito vai além de uma casa para morar. O direito à moradia se concretiza quando o cidadão tem acesso a outros bens e serviços, como já foi mencionado, tem direito à cidade como um todo.

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, o déficit habitacional do Brasil atingia, nesse ano, 5,8 milhões de unidades, o que representava 10,1% do total de domicílios no país. Uma análise do ponto de vista socioeconômico mostra que, do total do déficit habitacional brasileiro, 72% dizem respeito a famílias com renda de até três salários mínimos (R\$ 1.530, na ocasião).

Os dados acima demonstram que a falta de moradia atinge justamente a parcela da sociedade que mais sofre com a falta de outros direitos sociais, ou seja, atinge as famílias

proletariadas, que tem menor poder aquisitivo e que, por esse motivo, não se encaixam nos financiamentos convencionais e são afastados do direito da moradia digna.

A maior parcela do déficit habitacional brasileiro se deve à coabitação (2,4 milhões de domicílios, ou 42%), que são famílias que dividem um mesmo domicílio ou estão em cortiços. A coabitação se mostra enquanto um reflexo escuro desse problema, pois duas ou mais famílias, que possuem, ou não, parentesco juntam-se em um só ambiente para que possam assim ter um lugar para habitar, é o que resta para aqueles que não têm dinheiro suficiente para arcar com as dívidas de uma casa ou até mesmo para dispor de uma.

Outro componente do déficit está relacionado ao ônus excessivo com aluguel, que se refere às famílias de baixa renda (de até três salários mínimos) que despendem 30% ou mais da renda familiar com o pagamento de aluguel. Esse quesito correspondia a 2,1 milhões de domicílios, ou 35% do total. O terceiro componente do déficit remete à habitação precária, que corresponde a moradias improvisadas e rústicas. Esse item foi estimado em 1,3 milhão de domicílios (23%) em todo o país.

A habitação no Brasil funciona, como diversas outras políticas, de forma mercantil, é um campo que movimentava a economia e por ser um grande mercado a população de baixa renda também sofre as consequências. O trabalhador assalariado sobrevive, isso mesmo, sobrevive, com uma renda que compreende somente as necessidades primárias, como alimentação e torna-se insustentável pagar um aluguel que toma grande parte do seu sustento, é dessas situações que nascem problemas como a coabitação, aqui já citado.

Do déficit habitacional total, 4,8 milhões de domicílios (83%) estavam na zona urbana e um milhão (17%), na zona rural. O déficit habitacional urbano concentra-se nas regiões metropolitanas das capitais do país (48%), é marcado pela coabitação (44%) e pelo ônus excessivo com aluguel (43%).

Por sua vez, o déficit habitacional rural concentra-se na região Nordeste do Brasil (54%) e é caracterizado pela habitação precária (71%).

Um fator que foi constatado durante a pesquisa é “o grande montante de domicílios vagos”. A aparente contradição entre um déficit de moradias ao lado de um enorme número de imóveis vagos é sempre um forte questionamento. O Brasil possui um total de 7.202.038 milhões de domicílios vagos em condições de serem ocupados ou em construção/reforma, dentre os quais 5.234.640 milhões estão em áreas urbanas.

Esse dado traz à tona a questão da habitação como um mercado, há habitações vagas e com condições para se habitar, o que não há são pessoas que possuem poder aquisitivo de compra, de financiamento, ou de aluguel dessas moradias.

Nos dias atuais, como já foi dito anteriormente, 84% da população do país vive em áreas urbanas, é cada vez maior o número de intervenções para garantir a habitação nas cidades, incentivadas por programas governamentais como o PAC. O objetivo é fazer se concretizar esse direito, dando dignidade a quem mora em habitações precárias ou até mesmo insalubres.

As Nações Unidas estimam que aproximadamente 26% da população urbana brasileira vive em favelas, em geral nas periferias das cidades. “A periferia é geograficamente composta pelas áreas que ficam nas extremidades, mas no Brasil está ligada à condição social e material”, define Maria da Conceição Freitas, da Central Única das Favelas (Cufa).

As favelas são fruto da desigualdade social, que leva pessoas a espaços desprovidos dos outros direitos sociais, ou seja, desprovidos de um lugar apropriado para se fazer morada, as pessoas procuram os lugares “disponíveis” para isso, mas que não possuem a menor estrutura para fornecer outros direitos, como saúde, educação, e outros mais.

Porém, nos dias de hoje as favelas são grandes complexos que dispõem de praticamente tudo que seus moradores precisam, em questão de suas necessidades primárias, mas que são consideradas “invisíveis” diante do poder público e dessa forma se encontram a margem, fruto do descaso, são locais com maiores índices das mais variadas formas de violência. A favela acolheu aqueles sujeitos anônimos, desfavorecidos, em total invisibilidade e nivelados horizontalmente como iguais. São escravos da contemporaneidade, em contínuo processo de negação da sua cidadania.

Naturalmente, a configuração das grandes cidades brasileiras é excludente, tendo em vista que marginaliza um grupo social desfavorecido, enquanto em algumas periferias formam-se bairros dotados de luxo, os condomínios fechados - que se constituem como verdadeiros guetos. Resultado de uma nação capitalista

Há de se considerar ainda, aqueles que por não possuir um lugar para seu pouso, acabaram ocupando terras inapropriadas, pertencentes a fazendeiros ou até mesmo ao Estado. Essas pessoas vivem em condições muito precárias, muitas vezes em barracas, lutando com os donos das terras, muitas vezes até perdendo a vida, nos casos mais extremos, ou sendo expulsos.

A ocupação ilegal foi, e continua sendo, o resultado da ausência de condições acessíveis e da falta de políticas habitacionais para as camadas mais baixas, configurando-se como a única possibilidade de acesso ao solo urbano. Para Maricato (2000), há uma flexibilização na aplicação da lei, que permite ocupações ilegais como forma de “acomodar” os pobres nas cidades, ou seja, a ilegalidade foi e ainda é parte do modelo de desenvolvimento

urbano brasileiro; é estruturadora dos processos de produção da cidade. No entanto, de acordo com interesses de certos grupos e de certos projetos para a cidade, há constantes tentativas de remoções baseadas na ideia do direito à propriedade em detrimento da função social da propriedade.

Na maioria das vezes, essas remoções não funcionam bem, por usar da força para a retirada das pessoas dos terrenos ou até mesmo por realoca-las em lugares distantes, onde não há possibilidade de trabalho ou manutenção das necessidades básicas.

A Constituição Feral de 1988 trouxe consigo um ponto positivo no que diz respeito a essas ocupações de terra, que por muitas vezes duram por grande parcela de tempo sem que o poder público interfira nesse tipo de moradia, chama-se de “usucapião”. Esse termo significa um modo de aquisição da propriedade e ou de qualquer direito real que se dá pela posse prolongada da coisa, de acordo com os requisitos legais, sendo também denominada de prescrição aquisitiva e não se aplica aos imóveis públicos.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Outro grande problema que envolve tal contexto são as pessoas que se encontram em situação de rua no país. Uma pesquisa publicada pelo IPEA com base em dados de 2015 projetou que o Brasil tem pouco mais de 100 mil pessoas vivendo nas ruas. Apesar de que a questão da habitação não ser o único motivo para que essa situação exista, ela contribui de forma significativa, uma vez que boa parte das pessoas que assim estão não possuem um lar, ou qualquer outro ambiente que se assemelhe a uma casa para viver ou para retornar.

Percebe-se que a atual condição do Brasil em relação a política aqui discutida vem da urbanização de forma desenfreada, do processo de industrialização do país, enfim, do contexto sócio histórico em que a política foi gerada e pelo tempo em que foi ausente.

De acordo com Maricato:

A produção ilegal de moradias e o urbanismo segregador, estão, portanto, relacionados às características do processo de desenvolvimento industrial na medida em que o salário do operário industrial não o qualifica para adquirir uma casa no mercado imobiliário legal, às características do mercado imobiliário capitalista sobre cujos agentes não pesa nenhum constrangimento antiespeculativo como seria o caso

da aplicação da função social da propriedade e também às características dos investimentos públicos que favorecem a infraestrutura industrial e o mercado concentrado e restrito. (MARICATO, 1995, p.22)

As cidades são espaços cada vez mais importantes de conflitos de interesses entre as elites e as maiorias. No campo da habitação, há um confronto entre a especulação imobiliária e a oportunidade de moradia digna para as maiorias. Em suma, é o conflito entre a reprodução e a ampliação do capital e o bem-estar das massas populares urbanas. É neste conflito que relações entre as ocupações urbanas e os limites e desafios da democracia no Brasil ganham importante sentido. Na medida em que a democracia é desenhada por um conjunto de relações que fazem sobressair os interesses das elites, a especulação imobiliária ganha força em detrimento das possibilidades de habitação digna das amplas camadas populares.

Cabe lembrar que o problema habitacional não se resolve apenas com o financiamento e com os subsídios, embora estes sejam elementos fundamentais. É necessário tratar adequadamente o problema do acesso a terra e do controle sobre os processos de valorização fundiária. Nesse ponto, a Constituição estabeleceu claramente a competência municipal, ao estabelecer o princípio da função social da propriedade e colocá-lo sob a tutela dos Municípios.

O Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, reitera e detalha os princípios constitucionais, criando instrumentos que permitem aos governos locais atuar de forma muito mais eficaz na questão habitacional. No entanto, poucas administrações têm efetivamente atuado nesse campo, o que tem se refletido no aumento desenfreado do preço da terra nas áreas metropolitanas, inviabilizando ou dificultando a provisão de unidades para as camadas de baixa renda.

CAPÍTULO III - O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: AVANÇOS E RETROCESSOS

O presente capítulo traz o Programa Minha Casa Minha Vida como o protagonista da habitação brasileira nos últimos tempos. Muitos especialistas afirmam que o programa e suas projeções futuras são uma grande chance de melhorar o problema na habitação do país, porém o que tem-se na realidade configura de forma contrária a essa teoria. O programa demonstra diversos desafios e retrocessos, inclusive o de não enquadrar a população mais carente de forma totalitária, sendo o critério da renda o impedidor da viabilização desse direito.

Há de se reconhecer também um avanço que o programa trouxe e que muito contribui na questão da habitação digna, o trabalho social. O trabalho social, realizado por toda uma equipe técnica, incluindo Assistentes Sociais, vem como um progresso no programa, pois vem pensar a moradia como um todo e não tão somente o ambiente físico que se ocupa, são considerados critérios como a geração de emprego e renda, o transporte, e políticas como a saúde e a educação.

O capítulo trará o percurso metodológico da pesquisa, informações gerais sobre o programa, bem como seus retrocessos, avanços e desafios na atualidade.

3.1 Percurso metodológico da pesquisa

Para que se alcance algum objetivo é necessário que tenha-se um método, com a pesquisa não seria diferente. Segundo Minayo (2010, p.14), a metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem no caminho da realidade. Dessa maneira utilizou-se da mesma na presente pesquisa, visando alcançar os objetivos esperados.

O presente estudo intitulado “A questão habitacional no Brasil: uma reflexão sobre a moradia digna sob um olhar social” deu-se por meio de uma pesquisa quantitativa e qualitativa, de caráter bibliográfico, tendo como estrutura a leitura de livros, artigos, periódicos e legislações vigentes e passadas sobre o tema.

Pode-se afirmar que é quantitativa, pois trouxe dados em números e porcentagens sobre a questão habitacional no Brasil, e pode-se chamar qualitativa, também, pois trata-se de um estudo sobre um problema social do país, levando em consideração suas particularidades.

De acordo com Richardson:

[...] Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir

no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos. [...] (RICHARDSON, 2014, p.80)

Pode-se afirmar que a pesquisa é descritiva, uma vez que descreve um fenômeno social, no caso a política habitacional, trazendo suas principais características e particularidades. É também explicativa, pois traz informações de como a questão habitacional se desenvolveu e o que causou seus progressos e retrocessos. Esse tipo de pesquisa é considerado como o que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão e o porquê das coisas.

O ponto de partida da pesquisa foram estudos já existentes, o que faz dela uma pesquisa bibliográfica e uma revisão da literatura encontrada. Segundo Gil (2007), traz uma vantagem, “a vantagem de oferecer ao pesquisador uma gama bem maior de conhecimento”, visto que não seria possível estudar todas as situações na prática, mas é possível conhecê-las teoricamente.

Utilizou-se do materialismo histórico e dialético, trazendo ideais de Marx para a discussão, dessa maneira considerou-se que a industrialização e o capitalismo influenciaram de maneira direta para o curso das políticas sociais no país, em especial a habitação, dando a mesma um caráter mercantil, fazendo ser uma expressão da questão social, e por isso objeto de estudo da presente pesquisa.

Uma abordagem da realidade, reconhecendo-a como processo histórico em seu peculiar dinamismo, provisoriamente e transformação. A dialética é a estratégia de apreensão e compreensão da prática social empírica dos indivíduos em sociedade (nos grupos, classes e segmentos sociais), de realização da crítica das ideologias e das tentativas de articulação entre sujeito e objeto, ambos históricos (MINAYO, 2007, p. 108).

Diante do exposto, tem-se a metodologia, ou seja, o caminho para chegar dos dados e informações aqui fornecidas, visando expor uma realidade vivida no país e que atinge milhões de pessoas, inviabilizando seus direitos.

3.2 O PMCMV em linhas gerais e seus avanços

O programa Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal, foi lançado com o objetivo de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos. O que significa que o programa destinava seu olhar para a população que não se enquadrava nos critérios do

mercado, que possuía renda inferior a que os financiamentos comuns desejavam, essas famílias são a maioria da população, que é afetada diretamente pela falta de moradia ou pelas moradias insalubres. Por esse motivo o programa é considerado um grande avanço no que diz respeito ao direito a habitação, bem como um novo olhar para esse problema, o olhar social.

O PMCMV pode ser dividido em duas fases. A primeira fase propôs contratar um milhão de moradias para famílias com renda de até dez salários mínimos. Os recursos do programa foram divididos por regiões do país seguindo as estimativas aproximadas do déficit habitacional em cada uma dessas regiões: 37% para o Sudeste; 34% para o Nordeste; 12% para o Sul; 10% para o Norte; e 7% para o Centro-Oeste.

Com o objetivo de equilibrar a prestação da casa própria com a capacidade de pagamento da família, o PMCMV estabeleceu como diretrizes: o pagamento da primeira prestação somente na entrega do imóvel; nos casos de financiamento, pagamento opcional de entrada; redução do risco do financiamento com o Fundo Garantidor; barateamento do seguro; e desoneração fiscal e de custos cartoriais. Pontos esses que os financiamentos comuns não ofereciam, ofertando ao usuário do serviço uma maior comodidade no pagamento do imóvel, que se acomodava em sua condição financeira, os fazendo sentirem-se mais dignos e mais autossuficientes, ou seja, dando o poder de compra da casa própria.

“O PMCMV foi criado no âmbito da crise internacional. O governo federal resolveu investir em um dos setores que mais dinamismo tem para a geração de emprego e renda e a movimentação da economia, que é a construção civil”, explica Marta Garske, diretora do Departamento de Produção Habitacional do Ministério das Cidades. Esse se consolida enquanto outro benefício trazido pelo programa, a geração de empregos no ramo da construção civil, quando se fala na construção de milhares de habitações, fala-se na necessidade de milhares de pessoas que forneçam mão de obra, o que significa geração de emprego e movimentação da economia para o lugar onde o projeto estaria se desenvolvendo.

De acordo com o Ministério das Cidades:

Os efeitos esperados pelo PMCMV sobre a atividade econômica brasileira são muito significativos. Estima-se que o programa gerará uma média anual de 864 mil empregos diretos e indiretos entre 2008 e o fim de 2012. Isso significa que, a cada R\$ 1 milhão desembolsado pelo programa, a atividade econômica brasileira criará aproximadamente 36 novos postos de trabalho.

Segundo a Caixa Econômica Federal (2010), em declaração divulgada sobre o programa, ele tem como objetivos a diminuição expressiva do déficit habitacional crônico

brasileiro; auxílio na regularização fundiária urbana; formação de uma fonte de demanda de capital e trabalho, como medida anticíclica frente aos impactos sentidos pelo país em virtude da crise mundial de 2008; Ampliação do investimento na construção civil.

Nas palavras de ARANTES & FIX (2009), há um objetivo declarado pelo governo quando da criação do Programa MCMV:

[...] dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado por si só não alcança. Ou seja, é fazer o mercado habitacional finalmente incorporar setores que até então não tiveram como adquirir a mercadoria moradia de modo regular e formal (ARANTES & FIX; 2009, p. 1).

Na sua segunda fase, o PMCMV ajustou os valores das faixas de renda, ampliou suas metas e escopos, aumentou o atendimento da faixa 1 e melhorou a qualidade das unidades habitacionais. As faixas, acima citadas, se dão pela renda da família, a faixa 1 é a de famílias com renda até R\$ 1.600,00; A faixa 2 são famílias com renda até R\$ 3.100,00, já a faixa 3 são famílias com renda entre R\$ 3.100,01 e R\$ 5.000,00; além de famílias da zona rural.

Pode-se dizer que o referido programa trouxe para as famílias de baixa renda o acesso a tão sonhada moradia digna e de qualidade, além de trazer o benefício financeiro de se adequar a baixos poderes aquisitivos, o programa traz consigo o trabalho social. Tal trabalho visa olhar a moradia como um todo, como um sistema que muda totalmente a vida daquele que é contemplado com uma unidade habitacional, levando em consideração as particularidades da família, bem como do lugar aonde irão residir, isso é o que está previsto nos planos e projetos que fazem parte do PMCMV.

Dessa maneira o programa também 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 social.

Tendo em vista atender a população de uma maneira que considerasse o contexto sociohistórico no qual estão inseridas é que tem-se dentro do programa o trabalho social. O foco do trabalho social é a fixação dos beneficiários do programa nas unidades. Com o Programa atende-se a política habitacional, mas é necessário levar outras políticas para que as famílias se fixem em tais unidades. É uma nova forma de vida, que exige compartilhamento de espaço e de responsabilidade.

O trabalho social é realizado por empresas terceirizadas ou por funcionários do município, que também contribuem nesse processo, começa dois meses antes da assinatura dos contratos e perdura até quatro meses após a mudança das famílias para os conjuntos habitacionais, durando no mínimo seis meses.

Na primeira etapa, são feitas atividades informativas sobre o programa, por exemplo, critério de participação, condições de contrato, orientações sobre os procedimentos de entrega de imóveis, noções básicas para a convivência em condomínio, se necessário. Já na segunda fase, as ações são voltadas à organização e à integração dos beneficiários, regras de convivência, educação financeira e uso do espaço construído.

Quando se fala em convivência e espaços comuns fala-se de ambientes que estão previstos na maioria dos projetos que compõem o programa, ou seja, praças, postos de saúde, escolas. Nesse novo espaço será construída uma nova comunidade que precisa desenvolver o sentimento de pertença com esses ambientes, para que não sejam depredados ou mal utilizados.

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).

Porém somente essa conscientização não é suficiente, pois diversas vezes esses ambientes sequer tornam-se reais de forma prática. Em grande número dos casos, esses ambientes são construídos em sua forma física, mas jamais chegam a funcionar, pois isso demanda funcionários, equipamentos, que ficam a critério dos municípios.

A falta desses espaços sociais e equipamentos são a maior causa dos beneficiários deixarem a moradia que lhe foi proporcionada, pois não veem naquele novo ambiente condições de suprir suas necessidades mínimas.

É necessário que as demais diretrizes do trabalho social sejam postas em prática, e são elas:

- 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).

Uma vez que para o trabalho social ser eficaz tem-se a visão de uma totalidade da vida do usuário e o novo local que será inserido se faz necessário um profissional que compreenda de forma particular esse fenômeno, dentro desse processo está o assistente social.

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.

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).

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).

O fato de fazer parte de equipes multidisciplinares foi considerado positivo pelas 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 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.

O Minha Casa Minha Vida gerou expectativas não somente para os futuros moradores e empresários do setor imobiliário nacional, mas também internacional. A importância desse programa se deve ao fato da possibilidade de suprir as necessidades habitacionais da população de menor poder aquisitivo e ao mesmo tempo atrair o interesse do mercado imobiliário, atendendo a grandes capitais.

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.

3.3 Retrocessos e desafios enfrentados pelo PMCMV na atualidade

Hoje, afinal, o Brasil tem um Plano Nacional de Habitação, que trabalha com um cenário para 20 anos. O que falta para o Minha Casa, Minha Vida é o que sempre faltou na maioria dos programas habitacionais brasileiros: uma visão mais estrutural do que deve ser esse combate ao déficit. O combate ao déficit não pode se resumir apenas aos números. E desde os tempos do Banco Nacional da Habitação, o BNH, que foi criado pelos militares na década de 1960, a questão habitacional no Brasil foi quase sempre tratada como meramente quantitativa, e o sucesso ou fracasso dos programas medido pelo número de unidades construídas. É óbvio que deveria ter outros fatores envolvidos, como a maior articulação deles com políticas urbanas e sociais. (MARICATO, 2009, p.62)

Diante disso, ainda é preciso conquistar muito mais espaço na questão habitacional brasileira. O PMCMV pode sim ser considerado como o grande, senão o maior, avanço no setor, porém não soluciona o problema da habitação como uma faceta da questão social no Brasil, ou seja, a questão habitacional não deixa de fazer parte do conjunto de problemas que assola a classe trabalhadora nesse país, muito pelo contrário, ela ainda se faz gritante quando os mesmos têm esse direito negado por falta de posses.

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).

Como dito anteriormente, o programa prevê cotas para idosos, deficientes, mulheres que chefiam família, porém esse é outro ponto a ser repensado. Não é suficiente prever que esses segmentos populacionais tenham seu lugar garantido no meio habitacional, é preciso pensar os espaços, é preciso deixar o modo de vida viável, não é só a casa que tem que estar adaptada aos mesmos, mas também o espaço social.

Outro ponto que considera-se negativo no programa é o fato de que geralmente os terrenos aonde se encontram os conjuntos habitacionais, onde estão as unidades habitacionais, ficam distantes dos centros urbanos. Os lugares geralmente precisam de transporte urbano, de postos de saúde e de escolas, como já afirmou-se, tem-se a necessidade de todo um estudo territorial, para que a moradia seja realmente digna e ofereça os mínimos a população.

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.

Segundo Silva (2011):

O principal problema refere-se ao cumprimento de meta por grupos. Das unidades contratadas, 200 mil concentram-se no primeiro grupo (até três salários mínimos). Nesta faixa, o Programa prevê o subsídio integral, onde o Governo subsidia os imóveis e estabelece um valor máximo para a sua construção. O custo para os compradores é de até 10% (dez por cento) da renda mensal, sendo, no mínimo, R\$ 50,00. A notícia seria boa, pois se trata do grupo com o maior déficit habitacional. Entretanto, a maioria dos empreendimentos imobiliários aprovados, está prevista para cidades e regiões nas quais o déficit habitacional apresenta índices menores.

Entende-se que, por mais que o objetivo do programa seja o de atingir as faixas que mais necessitam, o que acaba falando mais alto ainda é o poder aquisitivo, expresso até mesmo pela maior aprovação de recursos para regiões mais desenvolvidas e que consequentemente necessitam menos do que as outras que tem um déficit bem maior. Embora tenha conseguido progressos significativos junto à classe C, o Programa Minha Casa Minha Vida não está conseguindo enfrentar o nosso maior problema, o déficit habitacional concentrado nas Classes D e E.

Outro problema enfrentado pelo programa é a qualidade das unidades habitacionais fornecidas pelo mesmo, segundo o site “Estadão”, do jornal Folha de São Paulo, são muitas as unidades que apresentam irregularidades:

BRASÍLIA - Quase metade dos imóveis destinados ao público mais carente do Minha Casa Minha Vida, construídos entre 2011 e 2014, apresentam algum problema ou incompatibilidade em relação ao projeto. Fiscalização do Ministério da Transparência identificou falhas em 48,9% dos imóveis da faixa 1 do programa de habitação, que contempla famílias que ganham até R\$ 1,8 mil. De um total de 688 empreendimentos, foram identificadas falhas de execução em 336, que concentram quase 93 mil unidades.(ESTADÃO, 2017.)

Nota-se que os dados apontam que os problemas estão presentes nas unidades habitacionais do público mais carente. Há hipóteses de que os materiais sejam de má qualidade, ou que os projetos não são seguidos da maneira correta, o que faz averiguar possibilidades de superfaturamento nas obras e materiais. É inadmissível que mesmo após a habitação tornar-se um direito social, sendo vista de uma forma bem mais ampla, ainda se destinem aos menos abastados bens que não os servem da maneira que deveriam servir.

O PMCMV desembolsou, no período de 2009 a 2012, segundo o Ministério das Cidades, mais de R\$ 71 bilhões. Desse total, 31,3% (R\$ 22,2 bilhões) corresponderam a subsídios. Quanto às faixas de renda do programa, o direcionamento do desembolso foi de R\$ 15,4 bilhões para a primeira faixa; R\$ 48,6 bilhões para a segunda faixa; e R\$ 7 bilhões para a terceira faixa.

Porém já no ano seguinte os números acima citados caíram, foi noticiado pelo site de notícias “Contas Abertas” no dia 16 de novembro de 2015:

No início de setembro, o governo federal admitiu que o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida seria revisado para reduzir despesas públicas. No entanto, desde o início do ano cortes significativos são realizados na rubrica. Neste ano, o programa recebeu R\$ 5,5 bilhões a menos em recursos repassados pela União, quando comparado com os valores repassados no ano passado.

A crise que afetou o país alcançou diversos programas sociais, se configurando como um retrocesso, pois os investimentos eram significativos e viabilizavam a casa fase do projeto a realização do sonho de muitos brasileiros, não só eles, mas as projeções que o programa tinha para os anos futuros.

Apesar de um grande avanço na PNH, o programa ainda enfrenta diversos desafios como os acima citados. Ainda vê-se a falta de interesse do Estado em sanar as necessidades

primárias de seu povo, levando em consideração o que move a atual sociedade e seu sistema: o dinheiro e o poder.

Constata-se que apesar de serem considerados projetos de habitação que tem consigo o caráter social, ainda perduram questões primárias com relação os direitos da população. Os mais pobres continuam sem acesso a habitação, os idosos e deficientes continuam sem lugares que o acolham em suas necessidades, o governo ainda trata com pauperidade aquele que é o seu maior patrão e financiador: o povo.

A questão habitacional, portanto, é uma expressão das contradições inerentes à relação capital x trabalho. A cidade é uma expressão da luta de classes. O sentido da luta por moradia para os trabalhadores está na luta pelo seu lugar no mundo, que atua como sujeito histórico na conformação da cidade. A cidade é a cidade do capital, mas é também a cidade dos trabalhadores, que por meio de sua luta interferem no espaço urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é o objetivo tratar como encerrado o tema da habitação no Brasil como algo encerrado, muito menos limitar seus progressos e obstáculos nesse estudo. Pretende-se despertar novos olhares, novas linhas de pesquisa e outros mais objetivos frente a tal assunto, visando que o mesmo seja cada dia mais explicado, aprofundado, compreendido e desvelado.

Para as exposições aqui feitas enxergou-se a necessidade de conhecer a habitação em seu contexto gestacional, seu trajeto e suas conquistas, bem como a legislação que garante tal direito. Também houve o interesse de enxergar a política, não de forma isolada, mas como um complexo que faz parte das relações sociais e se configura enquanto um problema não só no que se trata da moradia, mas como um problema social, reflexo da ideologia capitalista e expressão da questão social.

Diante de todo estudo e pesquisa, afirma-se que a Política Habitacional conquistou vários avanços no país, principalmente seu reconhecimento enquanto direito social, porém ainda é uma fragilidade, sendo um dos maiores problemas a serem enfrentados. Apesar de ser garantido pelas mais diversas legislações, inclusive a maior delas, a Constituição Federal de 1988, o direito a moradia ainda não vive seus dias de glória, uma vez que a legislação, os projetos e programas vão além da legislação e de forma prática não demonstram tanta eficiência. Tal realidade assola a vida de milhares de brasileiros, ferindo seus direitos, sua igualdade e sua dignidade.

Durante a pesquisa pelo arcabouço teórico do tema, verificou-se diversos relatos sobre o fato de haver, no papel, diversas propostas para sanar o problema da habitação, mas que de forma prática não garantem esse direito de forma digna. O Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, é um programa muito bem elaborado, em linhas gerais, porém em sua aplicabilidade deixa a desejar.

A população mais carente do país continua sendo a menos assistida pelo seu direito, visto que a elas são destinadas o menor número de unidades habitacionais, enquanto a classe média detém o maior número de financiamentos. A questão do poder aquisitivo ainda é presente nessa política, ferindo o princípio dos direitos sociais, a igualdade. Apesar de ter um grande sucesso no número de habitações, elas não se destinam a população que mais dela necessitam.

Outro grande problema identificado nesse processo é a questão da qualidade das habitações e o lugar onde se encontram. Por muitas vezes o direito é sim viabilizado, mas não traz condições dignas aos beneficiários, as unidades habitacionais geralmente se encontram

distantes dos centros urbanos, não dispõe de escolas, postos de saúde e outros equipamentos necessários para garantir os mínimos sociais. Sem contar que há relatos de problemas na infraestrutura das unidades, o que significa uma falta de comprometimento por parte do Estado e do empresariado envolvido no programa.

A moradia é tida como algo de interesse mercadológico no Brasil, tanto do Estado, como para o empresariado. O Programa Minha Casa Minha Vida é fruto de diversos financiamentos, envolvendo a Caixa Econômica Federal e outras entidades, que ao contrário do que se necessita, visam somente o lado financeiro, o que acaba por excluir a população de baixa renda do processo. Dessa maneira afirma-se que a Política Habitacional tornou-se um mercado, com ideologias capitalistas e que hoje é parte da questão social no país.

No que se refere a Habitação de Interesse Social, tem-se a mesma como um grande avanço, bem como o trabalho social destinado a programas e projetos habitacionais. Levantou-se diversas vezes a discussão da moradia digna no presente estudo e a habitação de interesse social vem justamente voltar olhares para esse ponto. A moradia digna não se configura enquanto uma casa, o espaço para pouso da pessoa, mas sim enquanto um complexo que é constituído de vários espaços, físicos e sociais. É necessário que o ambiente em que se insere o beneficiário tenha condições de lhe prover os mínimos como saúde, saneamento básico, bem como meios para que ela ali permaneça, como emprego, laços com os demais moradores, em fim, é preciso um processo de acomodação de forma digna nesses espaços.

Desta maneira, desejou-se despertar o espírito de luta da população, dos profissionais e de toda a sociedade frente a tantos problemas que são vivenciados por uma parcela significativa da população brasileira, para que possa ser viabilizado de maneira mais justa e igualitária e, sobretudo, de forma digna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Otilia B. F.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **A Cidade do Pensamento Único**: desmanchando consensos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

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. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988.

BRASIL. Estatuto das Cidades: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2001.

_____; CAIXA. **Trabalho Técnico Social**: avaliação de programas habitacionais orientações para o entrevistador. Brasília, março de 2004.

_____; _____. **Caderno de Orientação Técnico Social**. Disponível em: <<http://www1.caixa.gov.br/download/index.asp>> Acesso em: 09 abril. 2017.

_____; MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2004. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Ordinária nº 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e dá outras providências.

Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 8 maio 2017.

BONDUKI, N. & ROLNIK, R. **Periferia da Grande São Paulo**: Reprodução do Espaço como expediente de reprodução da força de trabalho, In: ROLNIK E MARICATO - A produção da casa e da Cidade no Capitalismo, S.Paulo, Alfa-Ômega, 1979

BONDUKI, Nabil. **Depoimento [periferia]** - Revista espaço & debates, no.42, 2001.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL; BRASIL. **Minha Casa Minha Vida**. 2009. [Cartilha] . Disponível em:

http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/CARTILHACOMPLETA.PDF. Acesso em: 18/03/2017.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. Tese de Doutorado (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fioro. **Minha Casa, Minha Vida: uma análise muito interessante**. 2009. Disponível em: <http://turcoluis.blogspot.com/2009/08/minha-casa-minha-vidaanalise-muito.html> . Acesso em? 15/04/2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2007.

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: Editora UFRJ.1996.

MARICATO, Ermínia. **Brasil 2000: qual planejamento urbano?** Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. Série Espaço & Debate. 3ºed., São Paulo: Atual Editora, 1997.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social no Brasil: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. 16ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 1999.

SAULE JUNIOR, Nelson. **O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro**. In SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de doutorado. São Carlos: Escola de Engenharia da Universidade de São Carlos/USP, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23ª ed., rev., e atual., São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Maria Ozanira. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso**. Ed. Cortez, 1989.

SMOLKA, Martin O. **Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras: o caso do Rio de Janeiro**. Revista Espaço e Debates, n. 21. São Paulo: Cortez, 1987.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. *Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos de propriedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Globabitação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã Bretanha e Portugal**. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

VERAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. **Política habitacional e a luta pelo direito à habitação**. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). **A cidadania que não temos**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 40-72

PECHMAN, Robert M.; RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz. **O que é questão da moradia**. Coleção Primeiros Passos, nº92. São Paulo: editora Brasiliense. 1983)

PRESTES, Vanêscia 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.

VALLADARES, Licia do Prado. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura. In: VALLADARES, Licia do Prado (org.). **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.