

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

GABRIELA SIQUEIRA CAVALCANTE

**O TRABALHO SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL COMO ESPAÇO
SÓCIO OCUPACIONAL DO (A) ASSISTENTE SOCIAL: limites e possibilidades**

NATAL/RN

2016

GABRIELA SIQUEIRA CAVALCANTE

**O TRABALHO SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL COMO ESPAÇO
SOÓCIO OCUPACIONAL DO/A ASSISTENTE SOCIAL: limites e possibilidades**

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profª Drª Ilka de Lima Souza

NATAL/RN

2016

GABRIELA SIQUEIRA CAVALCANTE

**O TRABALHO SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL COMO ESPAÇO
SOÓCIO OCUPACIONAL DO/A ASSISTENTE SOCIAL: limites e possibilidades**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Serviço Social da Universidade
Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
como requisito para obtenção do título de
Bacharel em Serviço Social.


Aprovado em: 23 / 06 / 2016



Prof.^a Dr.^a Ilka de Lima Souza (Orientadora)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte



Prof.^a Dr.^a Ilena Felipe Barros
Universidade Federal do Rio Grande do Norte



Prof.^a Me.^a Josivânia Estelita Gomes de Sousa
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

NATAL/RN
2016

Catálogo da Publicação na Fonte.

UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Cavalcante, Gabriela Siqueira.

O trabalho social na política de habitação social como espaço sócio ocupacional do (a) assistente social: limites e possibilidades/ Gabriela Siqueira Cavalcante. - Natal, RN, 2016.

73f.

Orientadora: Profa. Dra. Ilka de Lima Souza.

Monografia (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Serviço social.

1. Questão Habitacional – Monografia. 2. Trabalho Social – Monografia. 3. Política de habitação social - Monografia. 4. Serviço Social - Monografia. I. Souza, Ilka de Lima. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos Orixás por me permitirem conquistar essa grande vitória. Em especial, a Oxum que me ensina todos os dias a ser como a água de rio, driblando os obstáculos e fertilizando o caminho. Ora Yeyeo! Adupè Iyá Mi!

À minha família, que entendeu minhas ausências. Aos meus pais que me ensinaram a não desistir facilmente dos meus objetivos. À minhas irmãs mais novas Luiza e Lia Flor, que me fazem lutar por um amanhã melhor e ter esperança na humanidade. Aos meus avós.

Ao meu companheiro Ramon, pela força, pela compreensão, pelo carinho e amor.

À Professora Ilka, que foi muito sensível e compreensiva durante todo o processo de redação desse trabalho e muito contribuiu para a minha formação profissional.

À Professora Eliana Guerra e a todos/as professores/as que passaram pela minha vida.

Às assistentes sociais Karísia Franco e Larissa Valentim que possibilitaram minha primeira aproximação com o cotidiano do profissional do assistente social, me apresentando os desafios e possibilidades do Serviço Social na assistência social e na habitação.

Aos meus amigos e minhas amigas, pela compreensão.

À família Ilê Axé Dajó Obá Ogodô.

RESUMO

O déficit de moradias para famílias da classe trabalhadora se acirra a cada dia, tornando-se insustentável. Visto que as iniciativas tomadas pelos governos para dar uma resposta a essas demandas são pontuais e insuficientes, consideramos importante refletir acerca do tema. O presente trabalho trata do Trabalho Social na Política de Habitação de Interesse Social, situando a questão habitacional no Brasil e na cidade de Natal, chamando atenção para o Programa Minha Casa Minha Vida, Programa Federal de provimento de moradia dividido por faixas de renda. O objetivo geral desse trabalho foi analisar o Trabalho Social na Política de Habitação de Interesse social, compreendendo, historicamente, a importância do assistente social nesse contexto. Como procedimentos metodológicos, utilizamos pesquisa bibliográfica em torno das temáticas habitação social, trabalho social e Política de Habitação de Interesse Social. Também foi utilizado como recurso metodológico a pesquisa documental com o objetivo de identificar a concepção de Trabalho Social nas normatizações do Ministério das Cidades. Concluímos que o Trabalho Social da forma que se encontra hoje, assistemático e pontual, tem dado suporte à lógica de resolução da questão habitacional pela via do mercado. Porém, os princípios norteadores do Trabalho Social afirmam o direito à cidade, à moradia digna, à organização e participação popular, entre outros. Portanto, compreendemos que o Trabalho Social é um componente essencial da política habitacional, porém precisa ser realizado de maneira sistemática, contínua, interdisciplinar e articulado às diretrizes da política urbana do País. E o assistente social pode atuar de maneira crítica nesse espaço sócio ocupacional, aperfeiçoando os resultados desse trabalho.

Palavras-chave: Questão Habitacional. Trabalho Social. Política de Habitação de Interesse Social. Serviço Social.

RESUMEN

El presente trabajo trata del Trabajo Social en la Política de Habitación de Interés Social, situando la cuestión habitacional en Brasil y en la ciudad de Natal, llamando atención para el Programa Mi Casa Mi Vida, Programa Federal de proveeduría de vivienda dividido por franjas de renta. El objetivo general de este trabajo fue analizar el Trabajo Social en la Política de Habitación de Interés social, comprendiendo, históricamente, la importancia del asistente social en este contexto. Como procedimientos metodológicos, utilizamos investigación bibliográfica en torno de las temáticas Habitación social, trabajo social y Política de Habitación de Interés Social. También fue utilizado como recurso metodológico la investigación documental con el objetivo de identificar la concepción de Trabajo Social en las normalizaciones del Ministerio de las Ciudades. Concluimos que el Trabajo Social de la forma en la que se encuentra hoy, asistemático y puntual, ha dado soporte a la lógica de resolución de la cuestión habitacional por la vía del mercado. Sin embargo, los principios conductores del Trabajo Social afirman el derecho a la ciudad, a la vivienda digna, a la organización y participación popular, entre otros. Por lo tanto, comprendemos que el Trabajo Social es un componente esencial de la política habitacional, pero precisa ser realizado de manera sistemática, continua, interdisciplinar y articulado a las directrices de la política urbana del País. Y el asistente social puede actuar de manera crítica en este espacio socio ocupacional, perfeccionando los resultados de este trabajo.

Palabras-clave: Cuestión Habitacional. Trabajo Social. Política de Habitación de Interés Social. Servicio Social.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNH – Cooperativa Northeriograndense de Habitação

COHAB – Companhias de Habitação

COOPHAB – Cooperativa Habitacional dos Servidores e Trabalhadores
Sindicalizados do RN

DC – Desenvolvimento de Comunidade

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana

IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões

MCIDADES – Ministério das Cidades

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

PAIH – Plano de Ação Imediata para a Habitação

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PLANHAB – Plano Nacional de Habitação

PNH – Política Nacional de Habitação

RMNatal – Região Metropolitana de Natal

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUDEC – Sub Programa de Desenvolvimento Comunitário

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL.....	14
2.1. A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL E EM NATAL/RN.....	14
2.2. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	37
3. O TRABALHO SOCIAL NAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL	44
3.1. O TRABALHO SOCIAL.....	44
3.2. NOTAS SOBRE A RELAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL INSERIDO COM A EXECUÇÃO DO TRABALHO SOCIAL.....	56
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS.....	70

1. INTRODUÇÃO

No cenário do Brasil contemporâneo, é emblemático o acirramento da questão urbana, na dimensão particular da questão fundiária, dos processos de especulação, com a expropriação e expulsão de centenas de moradores pobres de seus locais de trabalho e ou de residência, em nome da "modernização" das cidades e das áreas metropolitanas. Estas intervenções capitaneadas pelo Estado e demais entes públicos têm derivado em níveis ainda maiores de segregação sócio espacial e de precariedade na vida da classe trabalhadora, que são levados a morar em áreas mais e mais longínquas, subequipadas, desprovidas de infraestruturas e de serviços públicos essenciais.

Tem se tornado insustentável a persistência do déficit de moradias nas capitais e principais cidades brasileiras, expresso nas moradias precárias, exíguas, na coabitação, no subequipamento e não acesso a saneamento e água potável. Daí a importância de problematizar e realizar pesquisas sobre as políticas em curso, que buscam enfrentar ou minimizar o problema habitacional, no cenário do Brasil contemporâneo e, em particular, sobre o papel e o caráter do Trabalho Social no âmbito dessas políticas, confrontando-o com o direito à moradia.

Enquanto expressão da questão social¹, a problemática da moradia e, particularmente, o acesso à habitação pelos segmentos pauperizados da sociedade constitui campo de interesse do assistente social, tanto no âmbito da intervenção em políticas públicas quanto no âmbito da pesquisa acadêmica. O trabalho profissional dos assistentes sociais não pode ser pensado desvinculado da dinâmica mais geral da sociedade onde se insere, sendo afetado diretamente pelas mudanças que ocorrem na sociedade em cada período histórico. No trabalho que ora se apresenta, serão expostos resultados de estudo realizado em torno do Trabalho Social na Política de Habitação de Interesse Social, buscando focar a ação do trabalhador social nos programas de acesso à moradia, resgatando sua dimensão histórica no âmbito da questão da moradia no Brasil e seu desenvolvimento mais recentes.

¹ Segundo Yamamoto (1999, p. 27), a Questão Social pode ser definida como: O conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que têm uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada, monopolizada por uma parte da sociedade.

O foco do Trabalho Social é a fixação dos beneficiários dos programas habitacionais nas áreas edificadas. Com esses programas, são atendidas demandas da política habitacional, porém é necessário levar outras políticas para que essas famílias se fixem nesses locais. Transformando-os, assim, em territórios de vida.

As primeiras aproximações com o objeto da pesquisa que resultou nesse trabalho ocorreram a partir das experiências como bolsista de iniciação científica (PIBIC – CNPq), no projeto Habitação e direito à cidade: a dimensão social nos processos de inserção urbana e de acesso à moradia em Natal/RN (de 2014 a 2015) e Habitação e direito à cidade: a dimensão social nos processos de inserção urbana e de acesso à moradia em Natal/RN (de 2015 a 2016), do Departamento de Serviço Social (DESSO – UFRN) coordenado pela Professora Doutora Eliana Costa Guerra; e estágio curricular não obrigatório na ELONET Habitação², por 3 meses. Nesses espaços ocorreu uma aproximação com o Trabalho Social na Política Habitacional de Interesse Social e, a partir disso, iniciou-se o processo de reflexão acerca dessa temática.

A pesquisa que resultou nesse trabalho teve como objetivo geral analisar o Trabalho Social na dinâmica de transformação de áreas edificadas em territórios de vida, compreendendo, historicamente, a importância do assistente social no Trabalho Social e na Política de Habitação de Interesse Social. Os objetivos específicos se constituíram em levantar dados sobre a Questão Habitacional no Brasil e na Região Metropolitana de Natal (RMNatal), bem como apreender e compreender aspectos sobre o processo histórico de inserção dos assistentes sociais na Política de Habitação de Interesse Social.

A pesquisa partiu do pressuposto de que o Trabalho Social constitui elemento a ser problematizado no contexto das intervenções urbanas e, em particular, nos programas habitacionais destinados a segmentos de mais baixa renda. Entende-se que a produção de moradias sociais não pode ser compreendida de modo

² A ELONET é uma empresa “que atua em diversos segmentos voltados para o Sistema Financeiro Habitacional e em alguns serviços decorrentes do seu desdobramento, entre os quais a Consultoria, Assessoria, Administração de Carteiras de Crédito Habitacional e Recebíveis Imobiliários, Construtoras, FCVS e Regularização/Legalização Fundiária. Fundada em Setembro de 1996, a ELONET tem sua Matriz em Brasília e, atualmente, possui filiais nos Estados de Alagoas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio grande do Norte e Rio de Janeiro, e estrutura de Suporte Comercial e técnico em Pernambuco” Elonet, Quem Somos, disponível em <<http://www.elonethabitacao.com.br/quem-somos/http://www.elonethabitacao.com.br/quem-somos/>>.

desarticulado da produção do espaço e da cidade, de modo geral, nem da dinâmica da economia política.

Tendo em vista a necessidade de inscrever o Trabalho Social no âmbito dos Programas de Habitação Social, foi realizada uma revisão de literatura visando a aproximação ou aprofundamento de referências teóricas que possibilitem a compreensão acerca da constituição da questão da moradia no Brasil com o intuito de fundamentar e construir uma interface com as categorias constitutivas da nossa problemática de pesquisa (habitação social, Política de Habitação de Interesse Social, Trabalho Social). Sobre a revisão de literatura, Laville e Dionne (1997, p. 112) a expõe como etapa de revisão dos trabalhos disponíveis em torno de uma questão, objetivando selecionar o que possa servir para a pesquisa. Buscando-se encontrar, com essa revisão, os saberes e as pesquisas relacionadas com nossa questão, fazendo-se uso destes para alimentar nossos conhecimentos, afinarmos perspectivas teóricas, precisarmos e objetivarmos nossos conceitos.

Também foi utilizada como estratégia no percurso metodológico a realização de pesquisa documental, ocasião em que se pretendeu identificar a concepção de Trabalho Social presente nas atuais normatizações do Ministério das Cidades, que buscam nortear as ações nos empreendimentos realizados com financiamento do Estado.

Em termos de estrutura deste trabalho, além desta introdução, apresentam-se o Capítulo 2, Capítulo 3 e Considerações Finais. No Capítulo 2, apresentaremos dimensões referentes à Questão Habitacional no Brasil. Especificamente no item 2.1 situaremos as cidades como palco de várias contradições e disputas, trazendo um apanhado histórico das Políticas de Habitação no país. No item 2.2 situaremos o Programa Minha Casa Minha Vida, como primeira estratégia em nível federal de enfrentamento massivo ao déficit habitacional que assola a população de baixa renda no Brasil.

No Capítulo 3, situaremos o Trabalho Social na Política de Habitação de Interesse Social. No item 3.1 traremos um breve histórico do Trabalho Social, em que consiste, como e quando teve início. Posteriormente, no item 3.2, trataremos do assistente social inserido nessa no desenvolvimento do Trabalho Social na área de Habitação, tentando situar os desafios encontrados por esse profissional.

Posteriormente, traremos algumas considerações finais, de modo a sintetizar questões principais resultantes da pesquisa e trabalho desenvolvidos em torno da temática proposta.

2. A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL

Este Capítulo trará uma aproximação com a Questão Habitacional no Brasil e na Cidade de Natal, bem como situará o Programa Minha Casa Minha Vida no contexto brasileiro. Em seu primeiro item, 2.1., faremos um apanhado histórico das cidades a nível mundial, federal e regional, ressaltando as contradições que ficam explícitas nesses espaços urbanos e a dificuldade histórica de acesso à moradia pelas famílias da classe trabalhadora, resultando em uma grande crise habitacional, pontuando as tentativas de resposta dadas a essa questão em cada período histórico. Posteriormente, abordaremos as particularidades da Questão Habitacional na Região Metropolitana de Natal. No segundo item, 2.2, trataremos sobre o Programa Minha Casa Minha Vida.

2.1. A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL E EM NATAL

O crescimento urbano das cidades brasileiras revela o contexto de desigualdades sociais e explicita a questão da moradia, que se mostra ser mais um entre tantos problemas enfrentados pela população da classe trabalhadora. Os territórios das cidades expressam as desigualdades sociais que atingem nossa sociedade historicamente, tornando-as terreno propício para o agravamento das contradições que marcam a sociedade capitalista (MOURA, 2009).

Em sua obra “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”, Engels (2008) faz um apanhado sobre as condições habitacionais dos trabalhadores pauperizados, afirmando, assim, que as cidades estão construídas a partir de determinações históricas e para entender a conformação delas é essencial compreender o contexto de destruição das manufaturas, do surgimento da grande indústria inglesa, e, conseqüentemente, de um capital vinculado a esta. Porém, naquele contexto as condições habitacionais não atendiam às demandas e propiciaram surtos de doenças endêmicas, devido às condições de miserabilidade em que os trabalhadores foram obrigados a viver. Paralelamente, a concentração de trabalhadores tornava a cidade campo fértil para o processo de politização (PINTO, 2005).

Conforme observa Pinto (2005), a burguesia se sentiu ameaçada tanto pelas doenças quanto pela propagação de ideias sobre uma sociedade para além do

capital e reagiu demolindo imóveis em nome de uma “renovação urbana”, criando, assim, condições para a especulação imobiliária. De acordo com Engels (2008), estava claro que a classe dominante não pretendia resolver o problema habitacional e, sim, pressionar a classe trabalhadora para permanecer vendendo sua força de trabalho a qualquer preço e conseguir poder ter acesso à moradia.

A cidade, portanto, se constituiu como um lugar importante para a materialização do capital e decisivo para a consolidação e expansão do sistema capitalista, se tornando o lugar em que a habitação se transformava em uma mercadoria produzida sob os moldes do capitalismo e, dessa forma, destinada ao lucro como fim maior. A reorganização das cidades é resultado da ação de diferentes agentes que têm interesses contrários (MOURA, 2009). Entre eles estão o Estado, as empresas, as imobiliárias, os donos de terra urbana e, por fim, a população da classe trabalhadora.

A análise de Engels (2008), em referência ao contexto industrial de início do século XIX, apresenta-se, ainda, bem atual.

[...] o solo urbano [...] traduz a existência de uma luta social por usos diferenciados, que ganha contornos mais claros quando se considera que possa ser também esse solo terra de habitação, os mecanismos econômicos e jurídicos que geram remoção, localização diferencial e controle implicam a segregação social e espacial de amplos segmentos da população metropolitana.

Vemos que a carência e precariedade de moradias são realidades vividas pelas famílias da classe trabalhadora desde quando surgiram as primeiras manufaturas no contexto de primeira revolução industrial. A sobrevivência dos trabalhadores nas cidades se tornava cada vez mais difícil em decorrência disso, e a eles só restava lutar pela possibilidade de subsistir em solo urbano.

A propriedade privada do solo nas cidades exige renda monetária para que se possa ocupa-lo (PINTO, 2005), porém, nem todos têm acesso a essa renda. A terra apresenta-se, ao mesmo tempo, como condição de produção do capital e condição de vida da classe trabalhadora (MOURA, 2009). O problema fundiário está ligado à apropriação monopolizada de poucos (os capitalistas) sobre a terra, ao mesmo tempo em que uma maioria (a classe trabalhadora) tem necessidade dela para construção de moradias.

Engels (2008) defende que a problemática da moradia é um problema social antigo, que atinge de forma semelhante todas as classes sociais oprimidas em todos os tempos, mas, se agravou quando começou a atingir outras classes em decorrência da aceleração da industrialização. A questão da moradia se torna um problema estrutural à medida que avança a produção capitalista, em virtude da desigualdade na distribuição de renda, o que acentuou e aprofundou a miséria.

A aceleração da urbanização deu seus primeiros passos com a primeira Revolução Industrial e com o surgimento do modo de produção capitalista. Segundo Castells (1983, p. 460)

A urbanização pode ser entendida como a decomposição prévia das estruturas sociais agrárias, com a emigração da população para centros urbanos já existentes, fornecendo a força de trabalho essencial à industrialização, caracterizada pela passagem de uma economia doméstica de manufatura e depois uma economia de fábrica, com concentração de mão de obra, criação de mercado e constituição de um meio industrial.

No Brasil, o processo de industrialização no final do século XIX impulsionou a migração das zonas rurais, em especial, para as cidades da região Sul e Sudeste (MOURA, 2009). De acordo com Bonduki (1998), o desenvolvimento das relações capitalistas na última década do século XIX possibilitou o desenvolvimento de um mercado comercial, mudanças no modo de produção e adoção de uma mão de obra assalariada. Essas modificações deixaram o mercado mais dinâmico e tornaram as cidades atraentes para um grande contingente de trabalhadores em busca de trabalho. Neste período, as cidades cresceram em ritmo acelerados, sem haver fornecimento de infraestrutura, serviços básicos, equipamentos urbanos ou políticas sociais. O resultado dessa dinâmica de ausência de serviços públicos foi a aglomeração de famílias provenientes da classe trabalhadora em moradias precárias e sem as mínimas condições de higiene (MOURA, 2009).

Moura (2009) afirma que o crescimento das cidades brasileiras anuncia uma crise habitacional sem precedentes. As áreas ocupadas por pessoas que saíram do campo em busca de trabalho nas cidades estavam despreparadas para recebê-los. A consequência disso foi a ocupação desenfreada das áreas mais distantes dos centros urbanos e desprovidas de equipamentos e serviços. E quanto mais as cidades cresciam, mais surgiam demandas por serviços básicos nas áreas

periféricas, enquanto a elite privilegiada ocupava as áreas centrais fartas de equipamentos e serviços urbanos (MOURA, 2009).

A forma de habitar precária e insalubre e a falta de serviços básicos ocasionavam o aparecimento de doenças graves e até mesmo de epidemias que atingiam as famílias que viviam nessas condições. Devido à proliferação de doenças associadas à insalubridade, as moradias da classe trabalhadora se tornaram uma “preocupação” para o poder público. Neste caso, especialmente quanto ao fato de como iriam manter em boas condições a força de trabalho necessária para a produção industrial. De acordo com Bonduki (1998, p. 21),

Se as habitações populares não representassem perigo para as condições sanitárias da cidade, nada se saberia sobre elas, pois as únicas informações sobre as mesmas nos chegaram através dos técnicos preocupados com a saúde pública.

A classe trabalhadora encontrou artifícios para se reproduzir nas cidades. Como exemplo, podemos citar: a autoconstrução (que pode ser entendida como a construção de moradia com subsídios próprios) como um dos principais meios para o acesso à moradia pelas classes de mais baixa renda. Era comum também a instalação de famílias em áreas impróprias para fins de moradia como as malocas, os cortiços e vilas.

Apesar das longas jornadas de trabalho às quais os trabalhadores estavam submetidos, o salário era muito baixo, e não era suficiente para cobrir as despesas de suas famílias com alimentação e moradia digna (MOURA, 2009), dentre outras necessidades básicas para a subsistência do ser humano. Nesse sentido, as famílias não tinham condições de morar em residências unifamiliares³, restando muitas vezes o cortiço como opção de moradia. O cortiço⁴ se apresentava como o meio mais viável para moradia do trabalhador, já que era barato, e foi por muito tempo a forma de habitação que predomina nas grandes cidades do Brasil. Conforme Kowarick e Ant (1994, p. 74),

³ Edificação destinada a abrigar uma única família.

⁴ Esse tipo de moradia é composto por pequenos cômodos que abrigavam várias pessoas e famílias, formando, assim um aglomerado humano. As condições eram insalubres e a falta de serviços básicos possibilitavam um terreno fértil para surto de doenças graves e epidemias. Há registros de mortes em decorrência das más condições de habitação.

[...] na medida em que a economia baseia seu processo de extração de excedentes na pauperização dos trabalhadores e ao mesmo tempo precisa manter a unidade familiar operária a fim de explorá-la e garantir sua continuidade, o cortiço, subdivisão de cômodos em maior número possível de cubículos, aparece como a forma mais viável para o capitalismo nascente reproduzir a classe trabalhadora a baixos custos.

A ação do Estado para o enfrentamento da problemática social se caracterizava pelo “autoritarismo sanitário” (MOURA, 2009), que se expressava em ações direcionadas a mudanças de hábitos e comportamentos da classe trabalhadora com o intuito de reduzir as epidemias Bonduki (1998) afirma que “[...]. A população trabalhadora era a mais visada pela vigilância estatal, pois suas habitações eram consideradas o principal foco de doenças infecciosas.” Porém,

A estratégia de visitas domiciliares e desinfecções em nada contribuiu para melhorar as péssimas condições de moradia e saúde ou eliminar suas causas: pobreza, superexploração e baixos salários, subnutrição, falta de saneamento e de moradias dignas. (BONDUKI, 1998)

A construção de moradias, tais como os cortiços, para fins comerciais é denominada por Bonduki (1998) como locação de produção rentista, tendo em vista que os imóveis são compreendidos como investimentos que tem retorno através de uma renda mensal. Até a década de 1930, essa foi a forma de produção habitacional que predominou, oferecendo moradias à população de média e baixa renda (MOURA, 2009).

Nas primeiras décadas do século XX, os donos de fábricas e fazendeiros promoveram a construção de vilas operárias, que consistiam em locais de moradias mais higiênicos, com custo reduzido e de natureza unifamiliar, o que garantia mais privacidade e menos riscos à saúde pública. Essa modalidade de habitação surgiu com o intuito de amenizar a carência das famílias que chegavam nas cidades. Há, porém, autores (GUERRAND, 1992) que defendem que as vilas reforçaram uma relação paternalista entre patrões e empregados, além do barateamento da força de trabalho. Bonduki afirma que

[...] muitas empresas criaram não só vilas, mas verdadeiras cidadelas, porque se estabeleciam em locais isolados, onde inexistia mercado de trabalho ou cidades capazes de concentrar

trabalhadores e oferecer o mínimo de serviços e equipamentos urbanos (BONDUKI, 1998, p.47).

De acordo com Bonduki (1998), “existiam duas modalidades de vilas operárias: o assentamento habitacional, promovido por empresas e destinado a seus funcionários; e aquele produzido por investidores privados, destinado ao mercado de locação”. A vila operária era vista pelas classes dominantes como o modelo ideal de moradia para a classe proletária, já que era unifamiliar e possuía condições salubres. Entretanto, residir em vilas demandava um custo mensal com aluguel que nem todas as famílias tinham condições de arcar. Dessa forma, esses locais eram ocupados por trabalhadores “mais qualificados”, que tinham condições de manter o aluguel em dia. Já os cortiços eram ocupados por trabalhadores pobres e sem rendimento suficiente, devido os salários baixíssimos (MOURA, 2009). Como afirma Bonduki (1998),

[...] o problema da moradia emergiu como aspecto crucial das condições de vida do operariado, pois absorvia porcentagem significativa dos salários e influía no modo de vida e na formação ideológica dos trabalhadores.

Além da precariedade da moradia, as famílias da classe trabalhadora tinham, ainda, que arcar com os custos de deslocamento, ressaltando o desgaste de percorrer longas distâncias entre o lugar que residem e o trabalho (MOURA, 2009). A crise habitacional se agravou com o processo de urbanização das cidades. O papel do Estado passou por alterações desde a expansão do capitalismo industrial. Conforme analisa Bonduki (1998, p. 20),

[...]. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionou inúmeros problemas, a segregação sócio espacial do espaço impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos.

Nas primeiras décadas do século XX, entre os anos de 1920 e 1930, a produção de moradias continuava a ser prioritariamente executada pelo capital privado, com uma pequena intervenção do Estado – ainda com o caráter higienista – que buscava dar respostas às epidemias ocasionadas pelas péssimas condições de

vida do proletariado que vivia nos cortiços. Diante do agravamento dessas questões, a classe trabalhadora começou a reivindicar através de manifestações públicas por uma ação do Estado diante da questão habitacional (MOURA, 2009).

Na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, a problemática habitacional ganha visibilidade. Foram realizadas reuniões para debater os padrões de habitação até então vigentes no país. Bonduki (1998) ressalta que “o problema da moradia emergiu como aspecto crucial das condições de vida do operariado”. O governo propôs viabilizar soluções para a problemática habitacional baseado no modelo de uma nova política de desenvolvimento econômico. Moura (2009) aponta que uma de suas medidas foi atribuir aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) a responsabilidade pela produção das habitações populares.

Os IAPs proporcionavam benefícios previdenciários para trabalhadores públicos e privados, e ainda atendiam à demanda habitacional de seus contribuintes (MOURA, 2009). Porém, o objetivo de amenizar o déficit habitacional ficou em segundo plano. Os IAPs tinham três planos destinados a faixas de renda distintas. Durante os anos de 1940, ocorreu o predomínio da busca por maior rentabilidade para os recursos do Instituto, beneficiando, dessa forma, as camadas médias e altas da população. Somente a partir da redemocratização – que ocorreu entre 1945 e 1950 – o plano direcionado para a população de mais baixa renda ganha maior visibilidade, representando um destaque para a Política de Habitação Social, que teve na Fundação Casa Popular ⁵seu ápice (MOURA, 2009).

A produção de moradias realizada tanto pelos IAPs quanto pelo setor privado se difundiu com o intuito de atender famílias da classe trabalhadora que chegaram às cidades buscando melhores condições de vida e habitação. Porém, esta produção resultou em formas de segregação sócio espacial. Conforme Bonduki (1998), as áreas centrais das principais cidades brasileiras sofreram transformações devido aos investimentos do governo visando “maquiar” os centros urbanos e inibir a proliferação de casas populares. Tal processo desencadeou despejos, demolições de casas e cortiços, em uma tentativa de afastar a população pobre dos núcleos urbanos.

⁵ A Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão federal brasileiro na área de moradia. Sua finalidade era centralizar a política de habitação, criado em 1º de maio de 1946, durante o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra. É tida como precursora do Banco Nacional de Habitação, que foi criado apenas em 1964.

Nas décadas de 1930 e 1940 a população passou a cogitar a possibilidade do auto empreendimento da casa própria Bonduki (1998, p. 84) afirma que:

Para o trabalhador urbano, a casa própria simbolizava o progresso material. Ao viabilizar o acesso à propriedade, a sociedade estaria valorizando o trabalho, demonstrando que ele compensa, gera frutos e riquezas. Por outro lado, a difusão da pequena propriedade era vista como meio de dar instabilidade ao regime, contrapondo-se às ideias socialistas e comunistas.

A venda da força de trabalho é a única forma que o trabalhador encontra para sobreviver, adquirir bens e suprir as necessidades básicas das suas famílias. Moura (2009) nos lembra que naquela época “o gasto com a moradia era superior ao custo com alimentação e outras necessidades”.

Na década de 1940 o Brasil entra em uma grande crise habitacional, decorrente da oferta de empregos no setor industrial que atraiu uma grande quantidade de moradores da zona rural para as cidades. Moura (2009) explica que apesar de todo o investimento do capital na construção de moradias para locação ainda não havia casas o suficiente para suprir o déficit habitacional nas grandes cidades.

Diante da trágica situação em que viviam os pobres nas cidades brasileiras, no governo de Getúlio Vargas iniciaram-se os debates acerca de um possível envolvimento do Estado no trato da questão social⁶. Nessa perspectiva, e em relação à questão habitacional, a partir de reivindicações dos trabalhadores, foi firmado como dever do Estado prover moradias dignas para as classes populares, por meio de investimentos públicos (BONDUKI, 1998).

Desde então, o processo de industrialização induziu a periferização nas cidades, impulsionando outros tipos de moradias, distantes dos centros urbanos, sem infraestrutura, nem equipamentos ou serviços básicos (MOURA, 2009). As famílias que chegavam às cidades buscavam residir em locais próximos do centro das cidades em cortiços ou vilas, porém, devido à valorização das terras nessas localidades e à especulação imobiliária esses locais foram desocupados, cortiços e vilas foram demolidos (MOURA, 2009). Após a desocupação, esses espaços foram vendidos a preços elevados. As áreas centrais das cidades passaram por sérias

⁶ Questão social é o fruto da contradição entre o capital e o trabalho, baseada na relação de exploração do trabalho pelo capital.

transformações, devido aos investimentos em infraestrutura feitos pelo governo. A cidade foi “maquiada” com o intuito de inibir a produção de moradias populares nos grandes centros. Estes fatos demonstram claramente que naquele período já havia indícios de segregação sócio-espacial, com uma cidade totalmente dividida: de um lado, a elite vivendo em condições elevadas de habitação e de outro a população pobre vivendo em condições precárias e insalubres.

Na década de 1940 a intervenção estatal foi marcada pela regulamentação das moradias de aluguel, através de iniciativas como a lei do inquilinato⁷. Essa lei consistia uma estratégia do Estado de enfrentar a problemática habitacional, através do congelamento de aluguéis, resultando, assim, na perda do estímulo dos investidores de produzir moradias, o que acabou agravando, ainda mais, a crise habitacional naquela época.

A falta de estímulo à produção rentista também colaborou para o auto-construção das habitações por parte da classe trabalhadora, que a partir daquele momento passou a se responsabilizar pelo financiamento e construção de suas casas (MOURA, 2009). Muitas vezes essas construções eram feitas em áreas até então desconhecidas pelo mercado imobiliário ou impróprias para a habitação. Moura (2009) relembra que a lei do inquilinato também auxiliou na disseminação da lógica da casa própria e contribuiu para a inclusão da questão habitacional na agenda pública Estatal, fortalecendo a responsabilização do Estado na provisão de moradias para a classe trabalhadora.

Mesmo com as “soluções habitacionais” implementadas pelo Estado e pelo mercado imobiliário, até a década de 1950 a moradia em cortiços foi a que predominou nos grandes centros. Porém, a partir de então, o Estado trabalhou para eliminar essa modalidade de habitação e segregar o trabalhador na periferia, reduzindo dessa forma o custo com as moradias e ampliando a distância física entre as classes sociais (BONDUKI, 1998).

A questão habitacional constitui uma problemática cuja dimensão é expressa no padrão periférico de urbanização. Bonduki (1998) observa que este modelo é fundamentado no tripé: loteamento/periferia, casa própria e auto empreendimento. Estes são as soluções habitacionais encontradas pela classe trabalhadora no enfrentamento à problemática da falta de moradia.

⁷ O decreto-lei do inquilinato foi lançado em 1942 e nasceu com o intuito de regulamentar a relação entre o proprietário do imóvel e o inquilino.

A década de 1950 foi marcada pela expansão da economia impulsionada, principalmente, pelo desenvolvimento das indústrias. Nesse período o Brasil viveu uma grave crise política, que culminou com a renúncia do então presidente Getúlio Vargas, assumindo seu lugar em 1954 o presidente Café Filho. Logo após, chegou à presidência Juscelino Kubitschek.

Moura (2009) ressalta que o governo de Juscelino tinha como característica a realização das mais variadas obras de infraestrutura e o incentivo ao crescimento econômico através do fortalecimento da indústria, buscando o desenvolvimento capitalista em nosso país. Os investimentos feitos pelo Estado faziam parte do chamado Plano de Metas do governo JK, cujo intuito era alcançar um elevado crescimento econômico em um curto período de tempo. Dessa forma, os recursos públicos ficavam destinados para estruturação de indústrias de metais, maquinaria e automobilística, tendo como finalidade alargar a industrialização e alcançar o “desenvolvimento do país”.

A implantação das metas (1956-1961) teve o efeito esperado já que nesse momento o Brasil apresentou um significativo crescimento econômico, o que culminou na consolidação do capitalismo e abriu espaço para a inserção de setores estrangeiros na economia brasileira. Porém, esse crescimento acelerado teve como consequência uma série de déficits financeiros e dívida externa do país. É inegável que tais planos resultaram no agravamento das desigualdades sociais no país. Como ressalta Arruda (1999).

Nos anos 60 e 70, as políticas nas quais o endividamento externo se baseou não incorporavam uma preocupação especial com o pobre. Era o tempo em que a ideologia de “crescer para depois distribuir” (trickle-down) prevalecia entre governos e empresas, tanto no norte como no sul, e também entre as organizações multilaterais. A crença de que a acumulação de capital e o crescimento econômico deveriam antes de tudo impor uma concentração de renda, até que a economia alcançasse o ponto em que os benefícios dessa acumulação e o crescimento pudessem naturalmente alcançar [...].

Após a saída do então presidente Juscelino Kubitschek, o Brasil vivenciou uma forte recessão econômica, com aumento da inflação e intensificação das desigualdades sociais. Diante disso, os governos de Jânio Quadros⁸ e,

⁸ Jânio Quadros governou de 31 de janeiro a 25 de agosto de 1961, data em que renunciou à presidência do Brasil.

posteriormente, de João Goulart (1961-1964) fizeram um plano para combater as expressões da questão social, dentre elas a questão habitacional (MOURA, 2009). Demonstrando uma grande preocupação com a concentração de renda no país, esses governos propuseram implantar “reformas de base”. Porém, tais reformas não chegaram a ser implementadas, já que foram barradas pelo Golpe Militar, seguido da Ditadura Militar no ano de 1964.

O governo dos militares representava para as elites brasileiras uma via para fazer face à crise econômica vivenciada pelo país. Então, a elite confiou aos militares a difícil tarefa de reverter o quadro econômico e iniciar um novo ciclo de crescimento. O governo militar conseguiu levar, por certo tempo, o país a índices elevados de crescimento, porém, à custa de um forte endividamento externo. Arruda (1999) destaca que a Ditadura Militar multiplicou a dívida externa em 42 vezes no decorrer de apenas 21 anos.

A instabilidade econômica que o Brasil vivenciou foi resultado do endividamento externo no período do governo dos militares, sendo que esta foi enfrentada pelo governo de Artur da Costa e Silva (1967-1969), que traçou um plano visando o desenvolvimento econômico denominado “milagre brasileiro”. Suas primeiras medidas foram a redução do papel do setor público e o aumento da participação no setor privado, além da abertura de espaço para penetração de recursos internacionais na economia brasileira.

Essa abertura contribuiu para a expansão e fortalecimento de indústrias e empresas estrangeiras, assim como para a ampliação de importações e exportações de produtos no país. Moura (2009) afirma que o Estado apoiava empresas estrangeiras com recurso material e assegurava força de trabalho com baixos salários, sem direito à reivindicação por parte dos trabalhadores, visto que o país vivia sob o comando de um governo ditador. Tais medidas fizeram alcançar um rápido crescimento econômico.

No campo da habitação, a produção de moradias na época da Ditadura Militar não visava minimizar o déficit habitacional, mas, prover moradia para a classe trabalhadora ou aumentar a oferta de emprego (MOURA, 2009). Direcionava-se para a ampliação da construção civil e, conseqüentemente, para interesses relacionados ao desenvolvimento do capital.

Na década de 1970, ocorreram várias mudanças na indústria, as quais ocasionaram uma forte migração nas cidades. Repercutindo, dessa forma, no

crescimento urbano com intensa exploração da mão de obra nas cidades e um considerável aumento da pauperização.

A concepção de política urbana durante a Ditadura Militar era a de que o planejamento seria a solução para o “caos” urbano e para controlar o desenvolvimento das favelas e ocupações irregulares (MOURA, 2009). Proliferou-se, assim, a elaboração de planos diretores que ignoravam as necessidades e problemas da cidade real – fenômeno real. Nesse cenário, a política de habitação foi centrada na produção de moradias e de algumas obras de infraestrutura na cidade legal – ocupação legalmente construída (MARICATTO, 2000). Assim, a partir de 1964, as ações públicas voltadas para vilas, cortiços e favelas são extintas.

É nesse contexto que surge o Banco Nacional de Habitação, que se tornou o órgão principal da política habitacional e urbana do Brasil. Prioritariamente, este deveria “orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH)⁹, para promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda” (AZEVEDO e ANDRADE, 1982). Segundo Motta (2014) a trajetória do BNH pode ser dividida em três fases: a primeira – entre 1964 e 1969 –, em que houve sua implantação e a das Companhias de Habitação (COHABs)¹⁰, com o financiamento de moradias para o “mercado popular. A segunda – entre 1970 e 1974 – constituiu um esvaziamento e crise do SFH, além da perda de dinamismo das COHABs, que estavam cada vez mais frágeis devido à inadimplência causada pela perda do poder de compra dos salários mínimos, situação que atingia principalmente as camadas mais pobres. Isso fez com que os financiamentos passassem a ser cada vez mais destinados a famílias das classes médias e altas. A terceira fase ocorreu entre 1975 e 1980, e foi caracterizada pela reestruturação e revigoração das COHABs, com o aumento de moradias produzidas, sendo a grande maioria destinada às classes médias. Restando como opção habitacional para as famílias pobres as favelas e loteamentos clandestinos das periferias das cidades e regiões metropolitanas.

⁹ O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) 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.

¹⁰ As COHABs são “empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais” (AZEVEDO, 1988).

Entre os anos 1970 e 1980, houve um grande crescimento da população urbana brasileira, período em que a população urbana superou a rural. As migrações do campo para as cidades eram resultado da política econômica dos governos – de expansão da industrialização e do setor terciário – que aumentava a oferta de emprego nas cidades. Conforme Carvalho e Garcia (2003, apud BRITO e SOUZA, 2005, p. 49):

[...] A maior parte do crescimento demográfico urbano deve ser explicada pelo intenso fluxo migratório rural-urbano, dentro do contexto do grande ciclo de expansão das migrações internas. Somente entre 1960 e o final dos anos 80, o auge do ciclo, estima-se que saíram do campo em direção às cidades quase 43 milhões de pessoas – total que inclui o chamado “efeito indireto da migração”, ou seja, os filhos tidos pelos migrantes rurais nas cidades. Trata-se de um deslocamento populacional gigantesco, num breve espaço de tempo, o que bem qualifica a dimensão das grandes transformações pelas quais passava a sociedade brasileira.

Tal crescimento ocasionou a deterioração das condições de vida da classe trabalhadora, principalmente no que diz respeito ao direito à moradia. Evidenciava-se, naquela época, a carência de moradias nas principais cidades, tanto devido ao processo de migração campo-cidade, quanto pela ausência de uma política habitacional que investisse em infraestrutura urbana e produção de habitações para a classe trabalhadora (MOURA, 2009). A carência de moradias foi intensificada em virtude do aumento do fluxo migratório, que passou a ser mais intenso entre as décadas de 1970 e 1980 devido ao intenso desenvolvimento industrial instaurado pelos governos.

Na década de 1980 ocorreram inúmeros acontecimentos históricos, políticos e econômicos no Brasil. Os movimentos sociais, formados na sua grande maioria por trabalhadores, tiveram papel de destaque no processo de redemocratização do país. O crescimento dos sindicatos era visível, o que explicitava a necessidade de organização da e as lutas da classe trabalhadora por melhores condições de vida e de trabalho. Esses movimentos resultaram em manifestações públicas cujas reivindicações eram o acesso a direitos e serviços básicos, uma menor jornada de trabalho e melhores salários. Essas lutas contribuíram para fortalecer o debate e para a elaboração da Constituição Federal de 1988.

A partir dessa década, o processo de urbanização se intensificou, embora o país vivenciasse um novo período de crise econômica, social e política, com muitas

mobilizações e conflitos. Além do surgimento de movimentos sociais e sindicais que buscavam a ampliação e garantia dos direitos. A proliferação das periferias e favelas também passou a ser mais evidente e a se intensificar a partir dessa década, acompanhando a crise econômica.

Durante a década de 1980 o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) passou a ser gerido pela Caixa Econômica Federal, “pela intervenção estatal com a responsabilidade de implantar a política de construção de moradias populares, [...] como um mecanismo capaz de centralizar poupanças para financiar empreendimentos” (LAGO, 2000). Os recursos destinados ao SFH interferiram na organização do espaço urbano, já que a partir daquele momento o Estado passou a investir na produção de moradias para a classe trabalhadora, resultando, assim, na expansão de loteamentos e conjuntos habitacionais na periferia. Mas, esse recurso também financiava construções de residências tanto para a classe média quanto para a classe alta.

O Estado passou a implantar equipamentos e serviços urbanos principalmente nas áreas nobres, valorizando-as ainda mais e atraindo investidores imobiliários que, muitas vezes, desobedeciam a legislação que vigorava, vendendo lotes ou construindo imóveis que lhes possibilitasse maiores lucros. Em virtude disso, viveu-se no país um processo de intensa especulação imobiliária e a ocupação desenfreada de áreas preservadas. Bonduki (1998) ressalta que

[...] seria ingenuidade supor esse Estado incapaz de criar instrumentos jurídicos e administrativos para controlar o parcelamento e o uso do solo na periferia das grandes cidades. Se isto ocorreu, foi porque não houve vontade política para conter o processo ou, até mesmo porque havia intenção de deixá-lo correr solto e não só em benefício dos que especulavam com os terrenos.

Bonduki (1998) afirma que o poder público não estimulou apenas a criação de loteamentos e assentamentos clandestinos, como também instituiu uma legislação que impedia os moradores dessas áreas a terem acesso a equipamentos urbanos, alegando que as ruas não eram oficiais, que o poder público estava impedido de instalar ali “serviços de infraestrutura e benfeitorias urbanas” (BONDUKI, 1998). A situação mudou a partir dos anos 1990, quando o capital privado entrou para prover serviços urbanos como eletricidade, água e esgotamento sanitário nas áreas pobres das cidades, independente da situação fundiária das habitações da periferia.

A atuação do mercado imobiliário na venda dos lotes em áreas longínquas não conseguiu conter o processo de favelização, que se estendeu aos grandes centros, causado pela concentração da estrutura de indústrias e oferta de empregos nesses locais. As famílias que não tinham acesso à moradia encontravam nas favelas e outros aglomerados urbanos uma forma de se reproduzir nas cidades (MOURA, 2009).

No fim da década de 1980 a crise financeira comprometeu os investimentos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o que resultou na extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, transferindo para a Caixa Econômica suas funções. Entre 1964 e 1986, o SFH financiou cerca de quatro milhões de moradias. Porém, os investimentos atingiram predominantemente a classe média emergente, alijando da política os trabalhadores que recebiam até um salário mínimo.

Motta (2014) defende que nessa mesma década, os municípios passaram a favorecer a melhoria das condições de infraestrutura urbana, direcionando equipamentos e serviços básicos para os locais formados por favelas, assim como loteamentos periféricos, através de programas de urbanização e reestruturação urbana. Nessa perspectiva, a urbanização das cidades expressa tanto o desenvolvimento econômico e crescimento quanto demonstra a segregação do espaço urbano, que se intensifica e reflete as precárias condições de vida dos trabalhadores que têm necessidade de sobreviver e subsistir nas cidades.

A Constituição Federal de 1988, através dos Artigos 182 e 183 garante:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de

resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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”. (BRASIL, 1998)

. Em nosso país, a moradia só passou a ser considerada como direito social a partir de 2000, com a Emenda Constitucional nº 26/2000, proveniente de um Projeto de Lei, proposto pelo Senador Roberto Pompeu de Souza Brasil à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, que altera o Artigo 6º da Constituição Federal (OLIVEIRA; CASSAB, 2010), passando a vigorar a redação: “Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma dessa Constituição [...]”. Esse processo demonstra como pode ser longo o processo de constituição, no âmbito das leis, dos direitos sociais para a classe trabalhadora, incluindo-se aí a moradia. Sabe-se, também, que o trajeto pode ser ainda mais longo para sua real efetivação.

Gonçalves (et al, 2007, p. 177), observa que a busca por um lugar para morar sempre fez parte da trajetória do homens em sua luta pela sobrevivência, e que nas sociedades capitalistas esta se constitui “num problema estrutural mediado pela política habitacional, responsável pela articulação do Estado com a sociedade civil”. As autoras destacam a importância de lembrarmos que a questão da moradia pode se expressar de diferentes formas, “tais como, o déficit de construções, as habitações subnormais, a segregação espacial, o alto valor dos aluguéis, [que] estão relacionadas ao contexto social e refletem as determinações econômicas, sociais e políticas inerentes a cada época”.

Entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990 o Brasil passou a se adequar aos ideais neoliberais que tinham como eixos fundamentais a redução do tamanho do Estado e a abertura da economia ao capital internacional. Nessa época houve privatizações de empresas estatais, adequações econômicas e sociais, e uma das consequências dessa nova forma de governar foi o desmonte das

políticas sociais, descumprindo, assim, as deliberações da Constituição Federal de 1988.

Em 1987 o governo federal lançou o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, que tinha como objetivo financiar habitações para famílias com renda inferior a três salários mínimos, porém, o programa não alcançou suas metas, pois, além da inflação que abalava o país, não havia uma política e gestão bem definidas (MOTTA, 2014). Posteriormente, na década de 1990, as políticas para habitação também não tiveram efetividade e não cumpriram com suas metas. Conforme Denaldi (2003),

É sabido que as agendas multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento, por meio de sua “ajuda internacional”, influenciaram em algum grau e periodicidade o desenho das políticas públicas sociais dos países apoiados. Percebe-se, nesse período recente [década de 1990], uma convergência entre as diretrizes das agências internacionais para a elaboração de políticas habitacionais.

Motta (2014) afirma que no Governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), o mais importante programa de habitação foi o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que propôs o financiamento de até 245 mil habitações, mas não cumpriu suas metas. O governo de Itamar Franco (1992-1994) criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para a população de baixa renda, as quais seriam construídas em um regime de “ajuda mútua”. Conforme análise da autora, esses programas possuíam muitas exigências legais, o que impossibilitou a adesão e captação de recursos por parte de muitos municípios. No entanto, nesse governo, houve dois avanços que merecem destaque: o incentivo à formação de Conselhos e criação de fundos para habitação, e a constituição, em 1992, do Fórum Nacional de Habitação, composto por entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários do ramo imobiliário. Motta (2014) reconhece que no período do governo de Fernando Henrique Cardoso (de 1995 até 2002) houve um avanço no reconhecimento da necessidade da regularização fundiária, da ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional. Todavia, a concepção não foi posta em

prática devido à orientação neoliberal do governo e as restrições dos bancos internacionais (DENALDI, 2003).

Até a década de 1990, a trajetória da Política de Habitação revela que não houve avanços significativos, que as iniciativas de provimento de habitação para a classe trabalhadora não visava sanar o déficit de moradia, mas, ser rentável aos investidores. Isso fica claro quando analisamos o fato de que a população que recebe até três salários mínimos é a que possui o maior déficit habitacional, porém, o alvo principal das políticas é a classe média, que pode arcar com os financiamentos.

Logo no início dos anos 2000, foi aprovada a Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades. Essa lei teve como objetivo principal fornecer suporte jurídico às estratégias e processos do planejamento urbano (FERNANDES, 2008), garantindo a função social da propriedade, o planejamento participativo nas políticas urbanas e o acesso universal à cidade (MORAES e DAYRELL, 2008). De acordo com Fernandes (2008), essa lei propõe “que a descentralização e democratização caminhem juntas para garantir a plena legitimidade social dos processos de planejamento urbano [...] e gestão de cidades”.

Com relação à questão habitacional, o Estatuto reforçou instrumentos para a garantia da função social da propriedade e regularização fundiária, assim como o imposto progressivo sobre propriedade imobiliária, usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia, demarcação de zonas especiais de interesse social, entre outros instrumentos (MOTTA, 2014).

Já no mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a política de habitação mais considerável foi o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em abril de 2009. A meta desse programa era a de construir 1 milhão de moradias, que totalizariam 34 bilhões de reais em subsídios para atender famílias com renda de 0 a 10 salários mínimos (MOTTA, 2014). Além do objetivo social, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) visava estimular a criação de empregos e investimentos no setor da construção civil, uma reação do governo Lula à crise econômica mundial de 2008.

Fix e Arantes (2009) expõem que assim como nos outros grandes programas voltados para a produção de moradia (BNH, por exemplo), no Programa Minha Casa Minha Vida a iniciativa privada foi protagonista na construção de novas habitações. No que se referente ao subsídio público, 97% deste foi destinado à oferta e

produção direta por construtoras privadas e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos, a cooperativas e movimentos sociais.¹¹ Os autores observam que tal situação possibilitou a concentração de recursos na construção de habitações destinadas a famílias com a renda entre 3 e 10 salários mínimos, apesar do déficit habitacional ser maior entre as famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos. As prefeituras perderam poder já que o programa “estimula um tipo de urbanização e de captura dos fundos públicos que, por si só, torna mais difícil a aplicação desses instrumentos” (FIX; ARANTES, 2009, p. 10) dos instrumentos que possibilitariam uma reforma urbana, previstos no Estatuto das Cidades. Assim como, a participação no planejamento e execução de políticas urbanas. Em contraposição, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) contratou em apenas cinco anos (de 2009 a 2014) quase 80% das unidades que o Banco Nacional de Habitação (BNH) financiou em seus 22 anos de existência.

Motta (2014) também sinaliza que o histórico das políticas habitacionais no Brasil deixa claro que os principais programas nacionais tornaram a questão habitacional – que, em teoria, é obrigação do Estado, além de ser um direito do cidadão – uma questão de mercado, repassando para o setor privado o protagonismo da produção de habitações a serem financiadas (MOTTA, 2014). Esse modelo baseado na lógica capitalista fez com que as unidades produzidas fossem compreendidas como mercadoria, que possibilitava lucros ao investidor, o que explica o fato das políticas terem atingido principalmente a camada média da população e terem atendido aos interesses dos empresários da construção civil.

Motta (2014) ressalta, ainda, que a distorção da política demonstra a incompatibilidade da finalidade social da política habitacional com um modo empresarial e rentável de construção de moradia. Demonstrando ser impossível conciliar os interesses dos empresários, que influenciam (e, muitas vezes, determinam) os investimentos públicos para habitação e o público para o qual eles

¹¹ Fix e Arantes (2009, p. 2) observam que no Brasil há uma aposta na iniciativa privada para construção de moradias, como com a justificativa de que o poder público tem dificuldade na aplicação dos recursos e é lento na “execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que acabou induzindo o Governo Federal e a Casa Civil a optarem por uma produção diretamente de mercado, que dispensa em grande medida a gestão pública”. “[...] De outro lado, os movimentos populares e seus mutirões ou cooperativas teriam pouca capacidade de resposta a uma demanda em grande escala, além de apresentarem dificuldades e atrasos na execução das suas obras. Desse modo, o governo federal ao invés de atuar para reverter esse quadro de entraves à gestão pública e de fragilidade do associativismo popular, reconhece que a eficiência, enfim, está mesmo do lado das empresas privadas”.

são direcionados, deixando em segundo plano a função social da política habitacional. Por isso, afirma que chegamos atualmente a um déficit habitacional de aproximadamente 8 milhões de moradias. Destes, cerca de 6 milhões são urbanos. Tal situação, somada à ineficiência das políticas públicas, fortalece, segundo a autora, as diversas lutas sociais e políticas no sentido de garantir o acesso à moradia e também o direito à cidade.

O desenvolvimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) pelo Governo Federal, desde 2009, trouxe para o debate a questão da moradia social, destacando os seus efeitos no território e na vida das famílias atendidas. É essencial refletir sobre as relações que existem entre os empreendimentos produzidos pelo PMCMV e as tendências históricas de ocupação do solo urbano. Em especial, nos aproximamos da realidade da Região Metropolitana de Natal (RMNatal), já que essa é a cidade onde habitamos e conseguimos visualizar as diversas contradições no âmbito da cidade, de perto.

A Região Metropolitana de Natal (RMNatal) é formada por 11 municípios (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará-Mirim, São José de Mipibu, Maxaranguape, Monte Alegre, Nísia Floresta e Vera Cruz), e possui 1.361.445 habitantes, o que representa 43% da população do Rio Grande do Norte (BENTES SOBRINHA et al., 2015). Além da expressividade geográfica, a RMNatal e, principalmente, a cidade polo – Natal, exerce um papel muito importante nos processos de desenvolvimento socioeconômico, abrigando os principais equipamentos urbanos do estado, além de comércio e indústria (BENTES SOBRINHA et al., 2015).

Dados de uma pesquisa publicada em 2013 pela Fundação João Pinheiro,¹² citados por Bentes et al (2015) demonstram que, no ano 2010, havia um déficit habitacional de 53.501 unidades na RMNatal. Natal concentra quase 65% desse déficit. Já o déficit habitacional metropolitano na faixa de interesse social, naquele ano era de 35.519. Neste sentido, a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal colocou-se como estratégia de

¹² A Fundação João Pinheiro, criada em 1969, “é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Fonte de conhecimento e informações para o desenvolvimento do estado e do país, tem como característica a contínua inovação na produção de estatísticas e na criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais” (Mais informações no site da Fundação: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/institucional>).

enfrentamento desse déficit habitacional e do reassentamento de populações situadas em áreas de risco.

De acordo com Relatório Final de Pesquisa de Bentes et al (2015), até o final dos anos 1990 e início dos anos 2000, os segmentos da produção residencial formal e intermediação imobiliária disputavam, em Natal, os bairros mais valorizados da cidade e algumas áreas de transbordamento, como Nova Parnamirim. Nas regiões Norte e Oeste predominavam os bairros ocupados por conjuntos habitacionais promovidos por políticas públicas, assim como os loteamentos irregulares. Desse modo, o referido Relatório destaca que a cidade do Natal possui características de forte segregação social e urbana, demarcadas pelas diferenças entre a região Norte e Oeste, Sul e Leste.¹³

Natal começa a viver o processo de expansão a partir da década de 1990, em dois sentidos básicos: expansão para região sul e norte, como decorrência de esgotamento das áreas de ocupação nos bairros mais externos e contíguos à Região Metropolitana de Natal e uma urbanização da orla marítima nas direções Norte e Sul (BENTES SOBRINHA et al., 2015).

Entre os anos 1999 e 2004, o cenário da cidade demonstra um processo de modificações pelo aumento na diversidade de projetos imobiliários lançados entre Natal e Parnamirim e no litoral. Destacam-se os empreendimentos tipo condomínio fechado com quantitativo acima de 100 unidades, voltados para famílias de classe média e alta. Esses condomínios podem ser tanto verticais quanto horizontais (BENTES SOBRINHA et al., 2015). Outro tipo de empreendimento foi produzido pelas Cooperativas Habitacionais, como a COOPHAB (Cooperativa Habitacional dos Servidores e Trabalhadores Sindicalizados do RN) e a CNH (Cooperativa Northeriograndense de Habitação), que passaram a ofertar conjuntos habitacionais a um custo para uma faixa de baixa e média renda, por meio do financiamento via cooperativas.

¹³ “[...] a segregação e desigualdade social que configuram as cidades urbanas é uma característica que demarca o ordenamento do território e as estratégias dominantes para a construção dos primeiros aglomerados urbanos. [...] estes “já continham elementos fundantes de um espaço profundamente desigual e segregado”, marca que se consolidará nas cidades brasileiras, principalmente “a partir da estratificação social introduzida com a instauração do modo de produção capitalista”. Mas, ainda nos períodos Colonial e Imperial, era evidente a negação da cidade aos segmentos pobres”. (PELEGRINO, 2003 apud SOUZA, 2012, p. 52).

Em termos de promoção ou financiamento público da moradia, Bentes Sobrinha et al. (2015) ressalta o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)¹⁴, que facilitou o acesso à moradia de famílias na faixa de interesse social. Porém, esse ficou restrito a Natal e a alguns empreendimentos das Região Metropolitana, sem maiores impactos nesta Região como um todo.

Entre os anos de 1999 e 2007, houve um considerável aumento da urbanização da Região Metropolitana de Natal. Em 2009, a partir do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), começa a ocorrer uma reconfiguração da ação do mercado no contexto da Região Metropolitana. Bentes Sobrinha et al. (2015) afirma que até 2008 as empresas locais de produção de habitações apostavam no seguinte padrão de oferta de imóveis: apartamentos e condomínios fechados, focando no morador metropolitano de classe média ou média baixa, que não vendo possibilidades de viver em bairros caros como Ponta Negra, Capim Macio ou Lagoa Nova, passaram a adquirir imóveis em novas áreas em expansão (como Parnamirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante). Nas áreas de transbordamento metropolitano, as terras estocadas precisavam receber investimentos para que dessem continuidade ao giro imobiliário (BENTES SOBRINHA et al., 2015), antes que perdessem o seu valor. Foi nesse contexto que surgiu o Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal.

A criação do PMCMV funcionou como forma de manter as esperanças no aumento da especulação imobiliária e da valorização da terra. Para Bentes Sobrinha et al. (2015), o Programa constitui um elemento novo, que permitiu a manutenção das frentes de especulação imobiliária metropolitana; auxiliou a criar novas áreas de transformação do solo rural em urbano; além de estruturar, em alguns municípios, alterações no padrão de ocupação do solo conforme a tipologia residencial e porte dos empreendimentos.

Em um processo de afirmação metropolitana, vivenciado nos últimos 20 anos na cidade de Natal, o Programa Minha Casa Minha Vida juntou-se a um conjunto de projetos urbanos e territoriais com intensos impactos sob a configuração socioespacial da Região Metropolitana de Natal. Como exemplos, registram-se a construção da Ponte Forte-Redinha, a ampliação do Porto de Natal, a construção do

¹⁴ O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) é promovido pelo Ministério das Cidades e tem a CAIXA como agente executor e o Fundo de Arrecadamento Residencial (FAR) como financiador. Ele foi criado para auxiliar municípios e estados a atenderem à necessidade de moradia da população com renda de até R\$ 1.800,00 e que habita as cidades.

estádio Arena das Dunas, além de obras de mobilidade urbana. Tais projetos funcionam com o intuito de reforçar a centralidade de Natal como polo metropolitano, enquanto o PMCMV reforça os processos de fragmentação do espaço urbano e com amplo crescimento das periferias (BENTES SOBRINHA et al., 2015).

Esse movimento duplo, de centralização de Grandes Projetos Urbanos e descentralização através do PMCMV, inicialmente revela a expansão da mancha urbana¹⁵ e, posteriormente, a alteração dos preços dos solos urbanos tanto nos “subcentros” quanto nas periferias (BENTES SOBRINHA et al., 2015). Nesse sentido, o PMCMV contribui para intensificar o cenário de desigualdade e segregação socioespacial, constituído historicamente.

O Programa Minha Casa Minha Vida possuía metas nacionais, regionais e estaduais previamente estabelecidas e incentivava a produção, aquisição ou reformas nas unidades habitacionais. A produção, porém, foi a modalidade que teve maior expressividade no processo de implementação do programa, que tinha como prioridade a “ampliação do estoque de moradias como uma estratégia para o enfrentamento habitacional” (BENTES, 2015, p. 37). Dessa forma, o PMCMV enquadra as famílias em grupos distintos de acordo com as faixas de renda: de 0 a 3, de 3 a 6 e de 6 a 10 salários mínimos.

A trajetória da política habitacional no Brasil demonstra que essa é incapaz de suprir as necessidades de moradia nos mais diferentes períodos históricos. Fortalecendo a lógica de uma cidade segregada ou, a divisão da cidade em um território formal e outro informal. A cidade formal está integrada a um mercado imobiliário regular e dentro das normas urbanísticas. Já na cidade informal prevalecem as ocupações desordenadas do solo, e o predomínio da atuação do mercado informal.

Esse cenário é, então, propício à luta da classe trabalhadora pelo acesso à moradia e à cidade, exigindo que a moradia seja para além de uma mercadoria um direito, e a cidade possa ser acessada por todos e, não só, por aqueles com maior poder aquisitivo (WUSHT, 2015). E que este não seja um acesso que segregue a população. Diante de tais contradições, faz-se necessário situar a importância dos movimentos sociais no Brasil.

¹⁵Representa um conjunto de ruas, bairros e/ou prédios que forma uma mancha no contexto da cidade.

Os movimentos sociais tem muita relevância na organização das cidades, pois, representam uma resistência e levantam questões que podem vir a se tornam pautas para os governos (GONÇALVES et al., 2007), denunciando “questões referentes às condições de vida da população, e aspectos vinculados a aquisição da casa própria, e à falta de infraestrutura” (GONÇALVES et al., 2007, p. 179). A segregação sócio espacial demonstra ser uma das faces da desigualdade social que assola as cidades.

Com a habitação como direito social, no contexto do capitalismo, fica evidente a forma regressiva “pela qual se desenvolvem os mecanismos de proteção social à moradia, conduzida pelo Estado ao longo dos últimos vinte anos” (OLIVEIRA; CASSAB, 2010, p. 81). A legislação brasileira garante a garantia do direito aos seus cidadãos, por outro lado, a grande maioria da população vive sem sequer possuir o direito de sobreviver, pois tem seus direitos constantemente violados, o que extingue a possibilidade de acesso à moradia digna.

2.2. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

No item anterior, já se fez menção ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e, neste momento, o trataremos de modo particular, considerando o seu destaque no âmbito da política de habitação brasileira e a relação com o Trabalho Social, sobre o qual serão apresentadas algumas dimensões no capítulo seguinte.

Conforme referido, o PMCMV foi lançado no ano de 2009, afirmando-se a promessa de serem produzidas um milhão de casas até o ano de 2011. Cardoso et al. (2015), observa que isto ocorreu em uma conjuntura marcada por um conjunto de medidas de política econômica, que visavam amenizar os efeitos da crise internacional do capital que estava em curso desde 2008, na tentativa de diminuir instabilidades e fortalecer as bases de sustentação do Governo Lula, em seu segundo mandato. Em sua primeira etapa, a implementação do PMCMV fez parte de um “grande pacote de medidas anticíclicas” que tinham a pretensão de estimular a economia a partir do aquecimento dos setores envolvidos na “cadeia produtiva da construção civil” (CARDOSO et al, 2015, p. 73).

Segundo Cardoso (et al., 2015), essa iniciativa também tinha como fim garantir a geração de empregos em diferentes níveis de qualificação e manter a produção de renda e consumo. Os autores ressaltam que na avaliação do Governo

Federal, o Programa alcançou as metas no âmbito econômico e repercutiu diretamente nos níveis de aprovação do Governo, já que ofereceu em larga escala o acesso à casa própria para um público que ainda não havia sido contemplado por políticas habitacionais anteriores.

O lançamento da segunda fase do Programa Minha Casa Minha Vida ocorreu em junho de 2011, considerando a meta de construção de 3,4 milhões de casas em 2014. Segundo o Ministério das Cidades, até o ano de 2015 foram investidos mais de 190 bilhões de reais, considerando os subsídios diretos e as linhas de crédito disponibilizadas. Tais recursos foram responsáveis pela contratação de 2.980.177 unidades imobiliárias no Brasil (RUFINO, et al., 2015, p. 104).

O Programa Minha Casa Minha Vida está

[...] atualmente dividido em três faixas de renda (1, 2, 3). Na Faixa 1, que abrange as famílias com renda de até 1.600 reais, os subsídios podem chegar até a 96%, dependendo da renda da família. Nesta faixa, o crédito disponibilizado para as famílias deve ser pago em dez anos. Na Faixa 2, os subsídios podem chegar até a 25.000 reais, e o crédito disponibilizado deve ser pago em trinta anos. Na Faixa 3, não existem subsídios diretos, mas cumpre lembrar que os juros do crédito disponibilizado são bastante inferiores aos aplicados pelo mercado, e conta-se ainda com isenção de taxas e impostos. (RUFINO, et al., 2015, p. 104)

Em análise de equipe do Instituto Pólis¹⁶ sobre a implementação dos empreendimentos do PMCMV nas regiões metropolitanas, ficou clara a predominância de localizações periféricas, muitas vezes até fora do território do município polo (que possui maior déficit habitacional), além do predomínio de conjuntos habitacionais de grande porte. Essas características reforçam, “em territórios já precários, situações de exclusão socioterritorial, comprometendo a qualidade de vida das famílias beneficiadas”, uma vez que se ampliam as dificuldades de acesso a equipamentos, serviços e empregos. Observa-se, também,

¹⁶ O Instituto Pólis é uma Organização não Governamental, fundada em 1987, com atuação em nível nacional e internacional. Atua “na construção de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas, por meio das seguintes áreas: Reforma Urbana (Direito à Cidade e Urbanismo), Democracia e Participação (Juventudes, Formação e Participação Cidadã), Inclusão e Sustentabilidade (Resíduos Sólidos, Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar e Nutricional) e Cidadania Cultural (Convivência e Paz e Mídias Livres)”. Seu objeto de trabalho “concentra-se no plano das relações entre as representações da cidadania e os governos locais, nas políticas públicas e nos processos de participação popular e fortalecimento dos movimentos sociais, na organização de fóruns e redes, na análise da gestão municipal e de políticas públicas” (mais informações em: polis.org.br).

“a desconexão do programa com a concentração dos déficits apontados pelas políticas habitacionais locais” (RUFINO, et al., 2015, p. 104-105).

O Programa Minha Casa Minha Vida não se limitou a ser apenas um programa de provisão de moradia, apreendendo-se sua importância para além da questão habitacional. Sua implementação envolve “uma trama complexa de agentes e interesses, atravessada por disputas, conflitos, arranjos, articulações, contrassensos” (CARDOSO et al, 2015, p. 73-74), fato que ficou explícito desde sua origem. Sobre o contexto de interesses no qual se originou o PMCMV e seu processo de execução, destaca-se que este

[...] foi gestado no “núcleo duro” da Presidência da República – em negociações entre a Casa Civil e o Ministério da Fazenda – a partir de proposta enviada por um grupo de empresários ligados ao setor da construção civil interessados em criar mecanismos e programas de subsídio direto para facilitar a construção e venda de imóveis para famílias de baixa e média renda. O Programa utilizou, ou reestruturou, fundos já existentes que haviam sido criados para outras finalidades – a exemplo do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – tendo a Caixa Econômica Federal (Caixa) como sua gestora e operadora. (CARDOSO, 2015, p. 74).

Nessa perspectiva, Cardoso (et al., 2015) enfatiza que a configuração do Programa rompe com a proposta do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB). Elimina-se “qualquer papel relevante de atuação para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)” ao se estabelecer um desenho institucional garantidor de maior volume e agilidade para a produção de moradias. Assim, o setor privado torna-se “o principal agente promotor da política, com as empresas construtoras e incorporadoras como as responsáveis por promover a política, cabendo a estas produzir e tomar decisões referentes à

escolha dos terrenos, tipologia do empreendimento, tecnologias construtivas, número de unidades, qualidade dos materiais, ou mesmo a faixa de renda à qual o empreendimento seria destinado” (CARDOSO et al, 2015, p. 74).

Entretanto, aos Municípios foi destinado o papel de aprovar, em suas instâncias administrativas, os projetos dos empreendimentos referentes ao PMCMV.

Assim como, de modificar as legislações urbanísticas municipais para atender demandas do Programa e de selecionar os beneficiários no caso dos empreendimentos destinados à Faixa 1 – que abrange as famílias com renda de até 1.600 reais. Na prática, os Municípios teriam determinadas responsabilidades: a avaliação dos projetos dos empreendimentos propostos, verificando se “estariam de acordo com os parâmetros técnicos estabelecidos pelas normativas; verificar a compatibilidade das estimativas de custos com o mercado; garantir o “cumprimento das metas de produção para o Programa em cada região e resolução de possíveis entraves”. O funcionamento do Programa depende diretamente da atuação dos agentes (construtoras, Prefeitura, Caixa Econômica Federal e beneficiário) que estão na ponta do processo, “operando diariamente com demandas, alianças, conflitos, interesses, etc.” (CARDOSO et al., 2015, p. 77-78).

A produção de grandes conjuntos habitacionais monofuncionais em áreas periféricas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida “tende a impactar diretamente a vida dos novos moradores”, reafirmando, assim, a exclusão dos pobres das áreas centrais, dotadas de infraestrutura e que concentram o maior número de empregos. (CARDOSO, et al., 2015).¹⁷ Nessa direção, propicia-se o fortalecimento de uma segregação espacial urbana e, aliada a esta, as desigualdades sociais. As políticas habitacionais implantadas no Brasil não conseguiram diminuir a segregação sócio espacial nas cidades, e, infelizmente, fortaleceram essa lógica. A segregação se alastre com o passar dos anos, ao invés de retroceder.

A emergência do Programa Minha Casa Minha Vida, sobretudo, vem retomando os fluxos de investimentos públicos em produção habitacional, realidade também percebida em Natal. No que diz respeito aos termos quantitativos, entre 2009 e 2013 foram produzidos na Região Metropolitana de Natal 362 empreendimentos no âmbito do PMCMV, com forte concentração nos municípios de Parnamirim, Ceará-Mirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Natal (BENTES SOBRINHA et al., 2015). Já na fase 02 do Programa, houve a produção de mais unidades habitacionais (BENTES SOBRINHA et al., 2015). Esse movimento

¹⁷ Cardoso também destaca o fato de que, aliada a esta racionalidade do PMCMV, ocorre a promoção “de um modelo de urbanização baseado em grandes conjuntos habitacionais monofuncionais, implantados nas periferias das cidades, reproduzindo o padrão de condomínios fechados”. O que tende a disseminar uma “urbanização segregada e privada” (LENCIONI, 2003 apud CARDOSO et al., 2015).

tem provocado transformações perceptíveis no território metropolitano (BENTES SOBRINHA et al., 2015, p. 40), demonstrando a necessidade de debater acerca do processo de inserção urbana dos empreendimentos e instrumentos de planejamento e gestão que orientam essa inserção.

Bentes Sobrinha et al. (2015, p. 41) observa que o maior quantitativo de unidades habitacionais se localiza nos municípios de maior déficit habitacional da Região Metropolitana, que são Natal e Parnamirim, cujos déficits são 34.721 e 7.805 unidades, respectivamente. Vale ressaltar, porém, que a maior parte dos empreendimentos construídos foi direcionada para as faixas 02 e 03, e quando se analisa o quantitativo das unidades, percebe-se que esse é ainda maior na faixa de 3 a 6 salários mínimos.

Nos empreendimentos destinados às famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, observa-se que a média de unidades construídas por empreendimento é de 336 (BENTES SOBRINHA et al., 2015). A construção de empreendimentos de tão grande porte que se tornam o lugar de moradia dessas famílias causam consequências, como o aumento da demanda por serviços públicos (referentes à saúde, educação e assistência social, por exemplo), comércio, serviços e transporte. Além disso, o fato de as construções normalmente serem realizadas em regiões periféricas, torna o atendimento às demandas mais demorado, restrito ou até mesmo inexistente.

A análise da faixa 01 revela que foram produzidas nas duas fases do Programa, na Região Metropolitana de Natal, aproximadamente 10.752 unidades habitacionais, o que corresponde a apenas 31,90% do déficit nessa faixa de renda (BENTES SOBRINHA et al., 2015). Portanto, nenhum da município da Região Metropolitana produziu uma quantidade superior ao déficit na faixa de 0 a 3 salários mínimos.

Em Natal, segundo Bentes (2015) a produção destinada à faixa 01 ocorreu apenas na fase 02 do Programa Minha Casa Minha Vida, com a construção de 05 (cinco) empreendimentos, sendo 04 (quatro) no bairro do Guarapes, situado na Região Administrativa Oeste de Natal (empreendimentos Vivendas do Planalto I, II, III e IV), e 01 (um) empreendimento no bairro de Pajuçara, na Região Administrativa Norte (empreendimento Morar Bem Pajuçara).

Na análise de Bentes Sobrinha et al. (2015, p. 46), sobre a inserção urbana, esta consiste em

[...] processos resultantes da produção social do espaço, com formas de apropriação e de uso de frações dos territórios pelos distintos segmentos da população, de cada cidade ou metrópole (área metropolitana), em um processo de disputa e, por vezes, de conflito entre interesses das várias frações das classes sociais. Tais processos de inserção podem decorrer de ações desenvolvidas ou incentivadas pelo Estado - entendido aqui em sentido amplo, compreendendo as três esferas de poder - pelos diversos setores do mercado e pela sociedade, em geral. Na produção social da cidade e da metrópole, diferentes agentes, movidos por interesses distintos e, por vezes contraditórios, atuam transformando o ambiente construído, produzindo novas formas de urbanidade, desencadeando processos de expansão urbana e/ou de adensamento, que podem criar novas dinâmicas sócioespaciais além de reforçar e/ou lógicas já existentes.

A presença de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida eixo Natal-Nova Parnamirim, assim como em outros territórios da Região Metropolitana de Natal, contribui para a valorização fundiária e imobiliária, e, ao mesmo tempo, consolida o processo de metropolização, provocando, assim, uma sobrecarga e saturação dos serviços de infraestrutura presentes no território (BENTES SOBRINHA et al., 2015) como, por exemplo: aumento da intensidade do trânsito, com implicações no tempo de deslocamento dos moradores, reflexos no sistema de transportes coletivos comprometendo a qualidade já precária do serviço e reforçando o uso do transporte individual (BENTES SOBRINHA et al., 2015, p. 51).

A gestão do PMCMV fortalece a especulação da terra urbana e consolida padrões de expansão da cidade, ampliando ainda mais o estoque de novas áreas disponíveis para a especulação imobiliária. A ocorrência da instalação de projetos habitacionais formais, intermediados pelo mercado, em um contexto de expansão periférica da mancha urbana, é decorrente do processo de urbanização periférica que combinava terra barata com ausência de infraestrutura (ROLNIK; ROYER, 2014 apud BENTES SOBRINHA et al, 2015.).

Bentes Sobrinha et al. (2015, p. 35) relata que na RMNatal, o PMCMV:

não responde isoladamente pelas diferentes fases recentes da dinâmica imobiliária da RMNatal, mas constitui um elemento novo que permite: a) manter as frentes de expansão imobiliária metropolitana abertas; b) criar novas áreas de transformação do solo rural em urbano; e c) estruturar, em alguns municípios, alterações no padrão de ocupação do solo, não apenas na tipologia residencial mas também no porte dos empreendimentos.

O município de Natal registrou empreendimentos da Faixa 1 somente na Fase 2 do Programa Minha Casa Minha Vida, localizados predominantemente na Região Administrativa Oeste. Essa região é caracterizada por ter a maior quantidade de assentamentos precários de Natal (um total de 31 em um universo de 70, reconhecidos) oficialmente (BENTES SOBRINHA et al., 2015).

O PMCMV, apesar de ter provido 1 milhão de habitações em sua primeira fase, demonstrou-se insuficiente para o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil. As habitações providas pelo Programa eram situadas em locais muito afastados dos grandes centros e possuíam qualidade urbanística baixíssima, tendo como um dos seus principais efeitos, a periferização das famílias atendidas. Nos empreendimentos foi priorizada a quantidade em detrimento da qualidade. A implementação de uma política de habitação regida pela lógica das grandes empresas trouxe reflexos para a construção de um espaço urbano cada vez mais segregado e desigual.

O histórico das políticas habitacionais no Brasil deixa claro que os principais programas nacionais tornaram a questão habitacional uma questão de mercado, repassando para o setor privado o protagonismo da produção de habitações. Esse modelo baseado na lógica capitalista fez com que as unidades produzidas fossem compreendidas como mercadoria, que possibilitava lucros e rentabilidade ao investidor, o que explica o fato das políticas terem tido como principal alvo as camadas médias da população, atendendo os interesses dos empresários da construção civil.

Apesar das contradições que circundam o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ele merece destaque no âmbito da política de habitação de interesse social, já que foi o primeiro programa de provimento de moradia a nível Federal que financiou moradias em larga escala para a população com renda de 0 a 3 salários mínimos. Esse programa possui uma relação estreita com o Trabalho Social, tema que será aprofundado no Capítulo que segue.

3. O TRABALHO SOCIAL NAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL

Nesse capítulo, situamos historicamente o Trabalho Social na Política de Habitação de Interesse Social realizado por assistentes sociais, tentando apresentar os limites e possibilidades da atuação profissional nesse campo, cujo trabalho é permeado por contradições. No primeiro item tratamos o Trabalho Social de forma particular, e no segundo, adentramos ao universo do Serviço Social.

3.1. O TRABALHO SOCIAL

Nos anos 1975 e na década de 1980, o Trabalho Social passa a ser componente obrigatório dos programas habitacionais das companhias de habitação e nos programas das companhias de habitação (WÜSTH, 2015, p. 63) orientando “os mutuários para o protagonismo social, promovendo o seu reconhecimento como cidadãos de direitos, sob influência da luta por redemocratização do país” (PAZ; TABOADA, 2010 apud WÜSTH, 2015). A atuação das equipes envolvidas nos projetos habitacionais

[...] passou a ter como eixo central o apoio às reivindicações e à organização popular, opondo-se ao modelo de remoção onde as famílias eram deslocadas para áreas muito distantes, voltando seu foco também, para a preocupação com o meio ambiente e com a sustentabilidade das famílias, iniciando uma discussão de programas de geração de trabalho e renda e de educação ambiental (WÜSTH, 2015, p. 64).

Em 1988, a Constituição Federal rompeu com as velhas políticas de habitação, definindo a moradia como um direito social, conforme mencionado no capítulo anterior, assim como o Estatuto das Cidades, que regulamenta a gestão urbana. Entretanto, aquela ruptura só se tornou concreta com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e do Conselho das Cidades em 2004, que estabeleceram condições para uma nova Política Nacional de Habitação (CARVALHO, 2014, p. 21-22). No ano de 2003, o Trabalho Social passou a ser item obrigatório “em todos os programas em que o Ministério das Cidades concede recursos [...] e naqueles obtidos através de empréstimos a Estados e Municípios” (WÜSTH, 2015, p. 64).

Como princípios básicos reguladores da Política Nacional de Habitação (2004), são apresentados:

- direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988. O direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações, colocando os direitos humanos mais próximos do centro das preocupações de nossas cidades;
- moradia digna como **direito e vetor de inclusão social** garantindo padrão mínimo de habitabilidade, **infraestrutura**, saneamento ambiental, **mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais**;
- função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a **combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada**;
- questão habitacional como uma política de Estado uma vez que **o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário**, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, **devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo**;
- gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos;
- articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais (BRASIL, 2004, p. 30-31, grifos nossos)

Diante desses princípios básicos que regulam a PNH, é possível enxergamos as contradições que existem, quando comparamos o que está escrito na legislação e o que ocorre, de fato com os empreendimentos do PMCMV, por exemplo. Os beneficiários dos programas de habitação de interesse social são jogados às margens da cidade, nas periferias, sem acesso a equipamentos sociais e serviços básicos. O transporte coletivo só chega depois de muito tempo que as famílias estão vivendo naquele espaço, e quando chega, é precário e escasso. Além disso, os programas de produção de moradia que foram implantados no Brasil com o objetivo de produzir moradias e diminuir do déficit habitacional, foram entregues para serem executados por grandes empreiteiras que tem projetos cuja qualidade urbanística é questionável, sem a participação da população, como preza a Política Nacional de Habitação (2004).

A Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, do Ministério das Cidades – que aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e ações do referido Ministério – expõe as diretrizes, as especificações e procedimentos

normativos para a execução do Trabalho Social, e apresenta a definição do Trabalho Social enquanto:

um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados (BRASIL, 2014, p.5).

O Trabalho Social vem sendo exigido em todas as intervenções habitacionais que recebem recursos do Ministério das Cidades. Conforme Wusth (2015, p), há um acompanhamento às famílias beneficiárias “durante todo o processo de execução das obras e infraestrutura de projetos habitacionais e em momento posterior à mudança para as unidades habitacionais, período definido como pós-intervenção”.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Trabalho Social passou a ser um dos componentes básicos da Política Nacional de Habitação, estendendo a exigência aos programas que o Ministério concedesse recursos. A partir desse momento, generalizou-se a inclusão do Trabalho Social Integrado nos programas habitacionais de interesse social.

Desde final da década de 1990 até os dias de hoje, o Trabalho Social “foi assumido como parte integrante do projeto habitacional”. Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, torna-se “componente básico da Política Nacional de Habitação”. (CARVALHO, 2014, p. 23), sendo incorporado aos debates referentes à nova PNH. Em 2004 a PNH foi aprovada, havendo sua legitimação com a criação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS), no ano de 2005. Logo após, se estabeleceu a aplicação de no mínimo 2,5% do valor do projeto habitacional para o investimento em ações de participação, mobilização, organização comunitária, educação sanitária e atividades que estivessem relacionadas com a geração de trabalho e renda para os beneficiários de tal programa (BRASIL, 2011).

Segundo a Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, a concepção da Política Nacional de Habitação o Trabalho Social não consiste em apenas entregar a casa ao cidadão, mas também em buscar garantir que estes

“tenham o direito à cidade”. Harvey (2008, p. 74) observa que o direito à cidade pode ser compreendido como a capacidade de “mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”, sendo ele “um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos”, já que, em teoria deveria ser acessado por toda a população, porém, está restrito a uma “pequena elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais ao seu gosto” (HARVEY, 2008, p. 87).

Assim, o Trabalho Social objetiva incorporar o acesso a outros direitos, como saneamento ambiental, transporte e outros serviços. (BRASIL, 2011). O Trabalho Social não deve se esgotar com o fim da intervenção física, sendo importante observar como a comunidade seguirá se relacionando com as políticas públicas como um todo. O Trabalho Social, porém, não pode ser feito de maneira autoritária, deve-se sempre manter um diálogo com a população que beneficiária do programa, para que ela se sinta, e seja, protagonista do processo como um todo. Um dos desafios para trabalhador social é discutir a problemática da habitação e da moradia de forma articulada às outras políticas sociais (BRASIL, 2011, p. 11).

O foco do trabalho é a fixação desses beneficiários nas unidades. Com o Programa atendemos a política habitacional, mas é necessário levar outras políticas para que essas famílias se fixem nessas unidades. É uma nova forma de vida, que exige compartilhamento de espaço e de responsabilidade, elas vão ter alguns gastos que anteriormente não tinham (BRASIL, 2011, p. 37).

De acordo com (CARVALHO, 2014, p. 23) as diretrizes do Trabalho Social ratificam:

[...] projetos integrados por ações físicas e sociais, que incluem o controle da questão ambiental e a regularização fundiária; conteúdo mínimo exigido para o Trabalho Social voltado para os eixos de mobilização, organização e fortalecimento social; acompanhamento e gestão social da intervenção; educação ambiental e patrimonial; desenvolvimento socioeconômico; Trabalho Social exigido na fase antes das obras, durante as obras e na fase do pós-obras.

Fica claro, portanto, que as intervenções públicas na área de habitação devem ser “acompanhadas por um Trabalho Social sistemático” que tenha como principal objetivo “a promoção da inclusão social, do acesso à cidade e aos serviços públicos”, de modo a incentivarem a participação cidadã. A implementação dos

processos e ações, através do Trabalho Social, “dão ancoragem e direcionam” os programas de enfrentamento à desigualdade social e sustentabilidade dos programas de Habitação de Interesse Social (PAZ e TABOADA, 2010 apud CARVALHO, 2014, p. 23).

Em 2014, O Ministério das Cidades expediu uma Portaria com instruções para o Trabalho Social em programas de habitação. Na documentação, encontram-se diretrizes, especificações e procedimentos normativos para a sua materialização.

Conforme destaca Carvalho (2014, p. 24-25), as diretrizes do Trabalho Social na PNH de 2014 introduziram novos conceitos e procedimentos, dentre os quais destacam-se: *participação; micro e macro área; intervenções de saneamento e habitação e destinatários do Trabalho Social*.

No que se refere à *participação*, almeja-se um amplo envolvimento dos moradores, coletivos, redes sociais existentes nas comunidades afetadas pela intervenção habitacional com o intuito de ouvir as populações expressarem seu cotidiano no território, as ausências, as potências, os arranjos urbanos, já que se considera que os saberes da população são “imprescindíveis na formação de projetos urbanísticos habitacionais” já que acredita-se que “os moradores são competentes na produção de um diagnóstico urbano social quando há espaço para fruição e intercâmbio entre o conhecimento vivido e o conhecimento técnico. (CARVALHO, 2014, p. 25).

A abrangência do Trabalho Social, que não recai apenas sob a *microárea* (onde a intervenção física acontece), mas inclui a *macroárea* (aquela em que ocorre a integração territorial dos beneficiários do programa habitacional em questão). Por isso, é essencial que se o Trabalho Social não busque apenas assegurar uma nova condição de moradia, mas, trabalhe para garantir “a inserção sociorrelacional e produtiva dos moradores, assim como fortalecer o sentido de pertencimento à cidade” (CARVALHO, 2014, p. 26), garantindo a efetividade da intervenção.

Sobre as intervenções de saneamento de habitação, Carvalho (2014, p. 26) defende que:

O Trabalho Social estende-se às intervenções de saneamento e habitação assim como a “todos os demais programas geridos pelo MCIDADES que envolvam deslocamento involuntário de famílias, situação em que o Trabalho Social deverá obrigatoriamente atendê-las, sendo facultativa a expansão do atendimento às famílias da macroárea”. (BRASIL, 2014, apud CARVALHO, 2014, p. 26).

Quanto ao procedimento referente aos *destinatários do Trabalho Social* em programas habitacionais de interesse social, ampliou-se o foco sobre estes:

Nos empreendimentos de habitação e saneamento, todas as famílias beneficiárias residentes na área de intervenção deverão ser contempladas com as ações do Trabalho Social. As ações específicas da Fase de Pós-Intervenção deverão ocorrer tanto com os beneficiários da área de intervenção quanto com os da área de reassentamento, quando houver. As famílias moradoras da macroárea também poderão ser incluídas nas ações do Trabalho Social, desde que não cause alteração dos valores de investimentos previstos. As entidades da sociedade civil da área de intervenção também poderão participar das ações do Trabalho Social (BRASIL, 2014, apud CARVALHO, 2014, p. 26).

O Trabalho Social deve observar os seguintes eixos: 1) mobilização, organização e fortalecimento social; 2) acompanhamento e gestão social da intervenção; 3) educação ambiental e patrimonial e 4) desenvolvimento econômico, considerando “as características da área de intervenção e da macroárea, quando existir, indicadas no diagnóstico” (BRASIL, 2014). A portaria número 27.221, de 22 de janeiro de 2014 afirma que:

1 Mobilização, organização e fortalecimento social– prevê processos de informação, mobilização, organização e capacitação da população beneficiária visando promover a autonomia e o protagonismo social, bem como o fortalecimento das organizações existentes no território, a constituição e a formalização de novas representações e novos canais de participação e controle social. 2 Acompanhamento e gestão social da intervenção –visa promover a gestão das ações sociais necessárias para a consecução da intervenção, incluindo o acompanhamento, a negociação e interferências ocorridas ao longo da sua execução, bem como, preparar e acompanhar a comunidade para compreensão desta, de modo a minimizar os aspectos negativos vivenciados pelos beneficiários e evidenciar os ganhos ocasionados ao longo do processo, contribuindo para sua implementação. 3 Educação ambiental e patrimonial – visa promover mudanças de atitude em relação ao meio ambiente, ao patrimônio e à vida saudável, fortalecendo a percepção crítica da população sobre os aspectos que influenciam sua qualidade de vida, além de refletir sobre os fatores sociais, políticos, culturais e econômicos que determinam sua realidade, tornando possível alcançar a sustentabilidade ambiental e social da intervenção. 4 Desenvolvimento socioeconômico – objetiva a articulação de políticas públicas, o apoio e a implementação de iniciativas de

geração de trabalho e renda, visando à inclusão produtiva, econômica e social, de forma a promover o incremento da renda familiar e a melhoria da qualidade de vida da população, fomentando condições para um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazo. (BRASIL, 2014)

Os eixos que norteiam o trabalho social devem estar articulados para que o trabalho tenha qualidade e alcance os resultados esperados, porém, isso aparenta ser inviável. O tempo que as equipes dispõem para realizar ações junto aos usuários é muito curto, e os profissionais, no geral, estão submetidos a vínculos empregatícios precários, não podendo realizar o trabalho da forma mais crítica, e passam ter um fazer profissional baseado nos manuais, sem aprimorar ou trabalhar para a formação de sujeitos críticos de fato.

A implantação do plano de Trabalho Social é realizada por empresas credenciadas pela Caixa Econômica Federal, e tem duração de seis meses. Deve-se dar início dois meses antes da assinatura do contrato (pré-ocupação) e quatro meses após a mudança (pós-ocupação). Na primeira fase, são feitas atividades com o intuito de informar acerca do programa, os critérios de participação, condições de contrato, assim como são dadas as orientações sobre os procedimentos da entrega dos imóveis e noções básicas para a convivência nos condomínios, caso haja necessidade (BRASIL, 2011, p. 37). Na segunda fase, as ações são voltadas para a integração dos beneficiários nas unidades habitacionais, informes sobre as regras de convivência, educação financeira e uso do espaço construído. (BRASIL, 2011, p. 37).

Em nossa análise, concluímos que o foco do trabalho social são os informes burocráticos sobre os programas de habitação de interesse social, e também educação para a vivência e convivência dos novos moradores em condomínios, tentando adequar o modo de vida que eles tinham antes à nova realidade social, na qual eles têm que respeitar o espaço do outro e as regras condominiais. Os debates sobre cidadania, direitos sociais e a articulação das outras políticas sociais com a política de habitação ficam em segundo plano.

Em relação à execução do Trabalho Social, pode ser realizado por profissionais de diversas formações ou áreas do conhecimento, como Serviço Social, Pedagogia, Sociologia. Porém, deve ser coordenado prioritariamente por profissionais graduados em Serviço Social ou Sociologia, que tenham experiência de

prática profissional com ações socioeducativas em intervenções de saneamento ou habitação.

Segundo Paz (2014, p. 3), desde a década de 1960, quando são realizadas as primeiras intervenções no Estado brasileiro no campo da habitação social, o Trabalho Social está presente, assumindo diferentes configurações. Como destaca Paz (2014, p. 3), durante a existência do sistema SFH/BNH, o Trabalho Social assume sistematicidade, sendo “[...] realizado majoritariamente por assistentes sociais” e desenvolvido pelas Companhias de Habitação (COHAB).

No contexto de expansão urbana e de “modernização” das grandes e médias cidades brasileiras, em especial, nos anos 1960/1970 e, em alguma medida, na primeira metade dos anos 1980, o Trabalho Social foi mobilizado para dar suporte aos processos denominados “desfavelamento” (remoção). Nestes casos e, contraditoriamente, no contexto dos anos 1970 quando o Serviço Social brasileiro passava por uma profunda mudança em sua perspectiva de formação e de ação, os trabalhadores sociais ainda eram chamados a cadastrar e organizar processos de remoção, em uma ação com uma conotação de “passivização” das camadas populares. Com o avanço do processo de Reconceituação¹⁸ da profissão, há inflexões no trabalho do assistente social que, progressivamente, coloca-se ao lado dos segmentos da classe trabalhadora, reforçando as lutas por efetividades dos direitos sociais.

Com a extinção do Sistema Financeiro de Habitação e falência do BNH, em 1986, a Caixa Econômica Federal assume posição central na política de habitação e a lógica financeira passa a imperar. Como destaca Paz (2014), no nível federal, haverá uma desarticulação do Trabalho Social, com sinais de sua retomada particularmente no governo Itamar Franco (1992-1994), “[...] com a criação do Programa Habitar (1994), no qual o Trabalho Social passa a ser exigido como contrapartida de estados e municípios [...]” Em seguida, novo período se abre com o governo Fernando Henrique Cardoso e, mais precisamente, a partir de 1999, com o Programa Habitar Brasil-BID [...]” (PAZ; TABOADA, 2010 apud PAZ, 2014, p. 3),¹⁹ momento em que os custos do Trabalho Social passam a ser incluídos nos

¹⁸Nos anos 1970, um grupo de assistentes sociais começou a pensar sua prática a partir da vertente instrumental técnico, buscando obter eficácia em sua ação profissional. Esse período foi denominado por Netto como Processo de Renovação do Serviço Social.

¹⁹A autora ressalta que neste fato fica evidente a presença do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como agência de financiamento multilateral. (PAZ, 2014).

montantes de recursos dos empreendimentos, tornando-se, deste modo, obrigatório. A atuação neste trabalho era assistemática e pontual, desaparecendo ao final do processo de ocupação das unidades habitacionais e de conclusão dos equipamentos sociais. Neste período, ocorre uma forma de “terceirização” do Trabalho Social, com a contratação por tempo determinado de trabalhadores pelas construtoras e incorporadoras ou de cooperativas de profissionais.

A partir de 2000, novo período é inaugurado, com a criação do Ministério das Cidades e, notadamente, com o advento da Política Nacional de Habitação. Com o desenvolvimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a exigência do Trabalho Social nos empreendimentos é reforçada, observando-se uma ampliação do número de profissionais demandados e uma busca de sistematização em torno da finalidade do Trabalho Social em grandes intervenções urbanas. Registra-se o caráter reducionista das definições oficiais do Trabalho Social nesse âmbito, tido ora como “conjunto de ações” ora como “conjunto de estratégias”, destituindo-lhe de caráter processual e do comprometimento dos trabalhadores sociais com os interesses da população (PAZ, 2014, p. 4).

O reconhecimento do Trabalho Social como parte da Política Habitacional e urbana e a definição dos parâmetros para o desenvolvimento do Trabalho Social nos projetos de habitação de interesse social se constituem como avanços (PAZ, 2014, p. 4). Porém, os normativos que regulam o trabalho das equipes apresentam problemas e limites “ao estabelecer conteúdos para o Trabalho Social que não encontram capacidade institucional e técnica das equipes locais”, já que a configuração das equipes técnicas que realizam o Trabalho Social é precário devido ao processo de “desmonte das políticas sociais” (PAZ, 2014, p 4).

Paz (2014, p. 5) revela que:

Ainda hoje, em muitos municípios o Trabalho Social nos projetos habitacionais ou o atendimento emergencial está locado nas secretarias ou departamentos de assistência social, sem que haja o reconhecimento da habitação como lócus próprio da política pública e, assim as ações praticadas são reduzidas a minimizar condições de habitabilidade precárias. Em outros municípios, em especial nas metrópoles e de grande porte, a opção foi pela terceirização do Trabalho Social, dada a falta de estrutura para execução dos contratos.

O trabalho social na Política de Habitação de Interesse Social vem ganhando espaço e visibilidade com o passar dos anos, porém, ainda é visto como uma parte menos importante do projeto habitacional, ou algo que poderia simplesmente deixar de existir. O direito à moradia, apesar de ser garantido por lei desde a década de 2000, ainda não é visto pela maioria da população como um direito social, dificultando a tomada de consciência e a luta pela efetivação desse direito. O trabalho social não é menos importante do que a construção dos empreendimentos em si. A terceirização e a precarização dos contratos das equipes do trabalho social também é algo a ser problematizado, já que esse serviço deve ser contínuo para obter resultados positivos.

O Trabalho Social desenvolvido junto ao Programa Minha Casa Minha Vida dispõe de recursos limitados e tem duração de apenas seis meses (MOREIRA, 2010). O recurso previsto varia de acordo com a tipologia habitacional destinada para cada faixa de renda. No caso de empreendimentos com moradias destinadas a famílias com renda de até três salários mínimos é reservado 0,5% do custo da unidade habitacional para o Trabalho Social (MOREIRA, 2010).

Enquanto princípios basilares do Trabalho Social Paz (2014) considera a defesa do direito à moradia digna e à organização e participação da população atendida em todos os momentos do processo construtivo, destacando, ainda, a importância do controle democrático na política habitacional. Outro princípio ressaltado pela autora é “a compreensão integrada da política habitacional” que não pode ser entendida desarticulada das políticas urbanas e sociais. Partindo-se desses princípios, Paz compreende que o Trabalho Social constitui:

[...] um componente essencial da política habitacional e urbana e, portanto, deve ser sistemático, contínuo e interdisciplinar, processual, articulado às diretrizes da política urbana e habitacional do País (PAZ, 2014 p. 12).

A partir dessa compreensão é possível indagar: como, de fato, tem se concretizado o Trabalho Social no âmbito do PMCMV em Natal e em municípios da Região Metropolitana de Natal? Com quais contradições, limites, impasses têm se confrontado, considerando que as normatizações já apresentadas abrem margem para que haja “terceirização”, desde a fase de elaboração dos projetos sociais até sua execução?

Com relação à aproximação com os empreendimentos construídos na cidade de Natal, constatamos, De acordo com o Relatório de pesquisa sobre avaliação do PMCMV na RMN de Natal coordenada pela Professora Maria Dulce Bentes Sobrinha (cujos dados também foram apresentados nos item 2.1 e 2.2), que foi somente na Fase 02 – que teve início no ano de 2014 – que os primeiros empreendimentos de Natal, destinados às famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos (Faixa 1), foram construídos e entregues (BENTES SOBRINHA et al., 2015). Entre esses, estão os Conjuntos *Vivendas do Planalto I, II, III e IV* – localizados no bairro Guarapes, Região Administrativa Oeste de Natal, além do empreendimento, *Morar Bem Pajuçara* – no bairro de Pajuçara, Região Administrativa Norte. Em termos de produção de unidades habitacionais, Natal produziu apenas 20,34% da necessidade de incremento destinada a esta faixa de renda, possuindo, portanto o maior déficit habitacional entre os municípios da área metropolitana. (BENTES SOBRINHA et al, 2015, p. 47).

Em Natal, é na Região Administrativa Oeste que vem ocorrendo a maior produção de unidades habitacionais. Esta região é caracterizada por possuir a maior quantidade de assentamentos precários de Natal, sendo 31 em um universo de 70 assentamentos. Esse dado também se deve ao fato de na Zona Oeste de Natal estarem localizados “vazios urbanos²⁰, formados, em sua maioria, por grandes glebas²¹”, e por ter sido alvo de projetos de urbanização integrada para famílias antes residentes em áreas de risco, as quais foram reassentadas, sobretudo nos bairros de Planalto e Guarapes. (BENTES SOBRINHA et al., 2015, p. 63). Mas como vem ocorrendo esse acesso à moradia? Especialmente quando tais unidades habitacionais quase sempre são construídos em regiões mais distantes do espaço urbano e, portanto, de serviços e equipamentos essenciais no dia a dia da população, conforme já se fez referência no capítulo anterior.

Negri (2008, p. 136) afirma que

[...] morar num bairro periférico de baixa renda hoje significa muito mais do que apenas ser segregado, significa ter oportunidades desiguais em nível social, econômico, educacional, renda, cultural. Isto quer dizer que um morador de um bairro periférico pobre tem condições mínimas de melhorar socialmente ou economicamente.

²⁰ Vazios urbanos são áreas não construídas que não podem ser qualificadas como áreas livres, situadas no perímetro urbano.

²¹ Gleba é um terreno não registrado.

Como exemplo disso, Bentes Sobrinha et al. (2015, p. 66) afirma que nos empreendimentos Vivendas do Planalto I, II, III e VI os moradores foram afetados pela precariedade na oferta de equipamentos e serviços.

Na percepção dos moradores entrevistados (78), os acessos a equipamentos sociais e serviços, aos locais de trabalho, aos de comércio e à escola piorou em média 58,01%. Sendo que a piora mais expressiva foi no acesso à escola (64,1%) e aos locais de trabalho (61,54%). Embora exista uma escola de ensino fundamental no entorno imediato (Assentamento Leningrado) esta, por sua vez, não consegue atender à demanda existente, colocando a necessidade do deslocamento para outras unidades escolares, o que acarreta maior tempo e custo no deslocamento (BENTES SOBRINHA et al., 2015).

Portanto, percebe-se também na questão habitacional uma dimensão da vida social na qual também pode ser materializada a ampliação das desigualdades sociais que atinge, sobretudo, as classes subalternas.

O Trabalho Social no âmbito dos programas de habitação de interesse social não é algo novo, já existe desde a década de 1960. Em teoria, deve incentivar a participação dos cidadãos e atuar como forma de enfrentamento da desigualdade social. Porém, a atuação desse trabalho nos dias de hoje é muito curta, assistemática e pontual (tem duração de seis meses) e desaparece no final do processo de ocupação das unidades habitacionais e conclusão dos equipamentos sociais.

A participação dos beneficiários dos Programas de Habitação de Interesse social é muito tímida, passiva e não propositiva e deveria ser estimulada pelas equipes. Os beneficiários que irão viver naqueles conjuntos habitacionais, por isso, eles deveriam ter voz para dizer como gostariam que fossem seus locais de morada, assim como, quais equipamentos urbanos eles acham que são necessários para a vida naquele lugar. Os profissionais encarregados do trabalho social tem o dever de afirmar que a habitação é um direito social garantido por lei, assim como saúde e educação, e não reforçar a velha política do favor.

Registra-se o caráter reducionista das ações do Trabalho Social, algumas vezes tidas como “conjunto de ações” e outras como “conjuntos de estratégias”, sem ter clareza da importância do caráter processual do trabalho ou da necessidade do comprometimento da equipe do Trabalho Social com os interesses da população. O

assistente social é um dos profissionais que pode compor as equipes de Trabalho Social e pode trabalhar de forma crítica, visando qualificar esse trabalho, tema que abordaremos no item que segue.

3.2. NOTAS SOBRE A RELAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL INSERIDO COM A EXECUÇÃO DO TRABALHO SOCIAL

O Serviço Social nasce e se desenvolve na divisão social do trabalho (IAMAMOTO, 2007), tendo como cenário o desenvolvimento capitalista industrial e a expressão urbana. Yazbek (2009, p.2) analisa que o “significado social da profissão só pode ser desvendado em sua inserção na sociedade”, portanto para compreender o significado sócio histórico dessa profissão, é importante que se ultrapasse a

[...] análise do Serviço Social em si mesmo para situá-lo no contexto de relações mais amplas que constituem a sociedade capitalista, particularmente, no âmbito das respostas que esta sociedade e o Estado constroem, frente à questão social e às suas manifestações, em múltiplas dimensões (YASBEK, 2009, p. 2).

A prática profissional do Serviço Social é polarizada pelos interesses das classes sociais e, essa profissão participa “tanto do processo de reprodução dos interesses de preservação do capital, quanto das respostas às necessidades de sobrevivência dos que vivem do trabalho” (YASBEK, 2009, p. 5).

Essa profissão é regulamentada pela Lei 8.662 de 1993, que torna os profissionais aptos a atuarem nas mais diversas instituições, com o objetivo de “mediar as problemáticas existentes e amenizar as expressões da questão social” (SANTO et al., 2014, p. 138). O déficit habitacional, o inchaço das cidades e o surgimento e outras questões urbanas são expressões da questão social, por isso, podem ser constituídos como espaço sócio ocupacional dos assistentes sociais. Santo et al. (2014, p. 138) demonstra que:

Na área habitacional o Assistente Social tem responsabilidades específicas e crucial para dar um respaldo à desigualdade habitacional. Promover a cidadania dos usuários da política habitacional consiste em uma delas. Hoje a habitação de qualidade não é vista apenas como o acesso a moradia, e sim o acesso ao

saneamento básico, mobilidade urbana, sustentabilidade e responsabilidade ambiental.

O Trabalho Social em programas de habitação é voltado para “populações de baixa renda deve ser considerado a partir da análise da política vigente em cada contexto histórico, em sociedades determinadas” (RAICHELIS; et al, 2008, apud NALIN, 2013, p. 138).

Yasbek (2009, p. 6) nos lembra que o Serviço Social como profissão instituída no Brasil foi um dos recursos que foram mobilizados pelo Estado e o empresariado (com o apoio da Igreja Católica) para de enfrentamento a Questão Social a partir dos anos 1930. A autora (YASBEK, 2009, p. 6) compreende Questão Social como “a ‘matéria-prima’ e a justificativa da constituição do espaço do Serviço Social na divisão sociotécnica do trabalho e na construção/atribuição da identidade da profissão”.

Com base na análise de Paz e Taboada, sobre a atuação do Serviço Social na política de habitação, Nalin (2013) ressalta aspectos da trajetória histórica dessa atuação observando sua íntima relação com o trabalho comunitário, cujo foco era a participação e organização comunitária, o que se inicia “em seguida à formação da profissão no Brasil com as primeiras escolas em meados das décadas 1930”. (PAZ; TABOADA, 2010 apud NALIN, 2013, p. 138).

Yasbek (2009, p. 6) nos mostra que:

Nos anos 30, o Estado assume a regulação das tensões entre as classes sociais mediante um conjunto de iniciativas: a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Salário Mínimo e outras medidas de cunho controlador, assistencial e paternalista. Ao reconhecer a legitimidade da questão social no âmbito das relações entre capital e trabalho, o governo Vargas buscou enquadrá-la juridicamente, visando à desmobilização da classe operária e a regulação das tensões entre as classes sociais. Como mostra Ianni (1990), o Estado brasileiro transformou a questão social em problema de administração, desenvolvendo políticas e agências de poder estatal nos mais diversos setores da vida nacional.

Valadares (2005 apud NALIN, 2013, p. 139) registra que os assistentes sociais – no âmbito do trabalho comunitário, nos anos 1930-1940 –,

participaram de modalidades de gestão da pobreza marcadas pelo clientelismo, combinando proteção social e controle dos pobres. Esses profissionais realizavam inquéritos familiares e levantamentos

nos bairros operários, pesquisando suas condições de moradia, situação sanitária, econômica e moral (estado civil, promiscuidade, alcoolismo, desocupação, etc.). Nessas abordagens, especialmente, sobre a pobreza urbana, a relevância da investigação social decorre da compreensão de que a realidade pode ser entendida fundamentalmente a partir dos dados empíricos recolhidos e da sua descrição morfológica. Aqui, as determinações estruturais e as teorias sociais críticas são desconsideradas.

Conforme Nalin (2013), ao tentar resgatar os vínculos familiares e comunitários perdidos e a dignidade humana, o foco do trabalho dos assistentes sociais era a organização das comunidades pobres. Todavia, seguindo os aportes teórico-metodológico e técnico-operativos conservadores vigentes no período, cuja abordagem de Caso²², Grupo²³ e Comunidade prevalecia. Era um trabalho essencialmente coletivo e comunitário, e a atuação do Serviço Social na política habitacional fazia uso principalmente do Desenvolvimento de Comunidade (DC)²⁴.

Desde a década de 1940 o Serviço Social já se fazia presente desenvolvendo um processo de mediação “da relação entre a população desfavorecida e o Estado, [...] nos programas direcionados a favelas, em vista do aumento destas por meio do avanço do processo de urbanização/industrialização”. Naquele contexto, ocorria um crescimento das favelas “como alternativa de sobrevivência para aqueles que, mesmo estando inseridos no mercado formal de trabalho, recebiam salários insuficientes para suprir suas necessidades básicas” (GOMES; PELEGRINO, 2005 apud NALIN, 2013, p. 139).

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

²²Andrade (2008, p. 280) demonstra que o Serviço Social de caso tinha sua preocupação centrada na “[...] personalidade do cliente. O trabalho [...] [do Serviço Social de Caso] buscava conseguir mudanças no indivíduo, a partir de novas atividades e comportamentos. O indivíduo era visto como o elemento que deveria ser trabalhado, no sentido de ajustá-lo ao meio social e fazê-lo cumprir bem seu papel no sistema vigente.

²³“O Serviço Social de Grupo era utilizado em uma perspectiva educacional, na medida em que procurava fortalecer a personalidade individual, através da ênfase dada à capacidade de liderança, à tomada de decisão e ao aspecto psicossocial. Dentro dessa perspectiva, pode-se dizer que o Serviço Social de Grupo ajudava os indivíduos a se auto-desenvolverem e a se ajustarem aos valores e normas vigentes no contexto social em que estavam inseridos” (ANDRADE, 2008, p. 282)

²⁴O chamado “Desenvolvimento de Comunidade” (DC), estratégia de agências internacionais adotada pelos governos nacionais, foi um campo de formação e trabalho de inúmeros profissionais. Originalmente com base conservadora, o DC foi um espaço para os primeiros questionamentos políticos e para a afirmação de compromissos políticos e para a afirmação de compromissos profissionais vinculados aos interesses da população (PAZ; TABOADA, 2010, p.50-51 apud WÚSTH, 2015)

úteis ao disciplinamento dos cidadãos, haja vista o trabalho educativo, já que essas populações eram consideradas inadaptadas, incapazes, dependentes, exigindo uma intervenção social (YAZBECK, 1999). O acompanhamento aos moradores das favelas realizado pelo Serviço Social, neste período, partia do pressuposto de uma relativa incompetência do morador em habitar uma casa, por sua incapacidade de gerir corretamente encargos financeiros referentes à sua moradia, à forma de habitá-la, de usar os recursos que lhe são oferecidos ou de relacionar-se com os vizinhos. Tratava-se, então, de assisti-lo para utilizar de maneira “adequada” sua moradia e não prejudicar o restante da cidade (higiene, limpeza e bons modos), com exceção de alguns grupos de profissionais que iniciaram a questionar o paradigma hegemônico. (NALIN, 2013, p. 140).

É relevante lembrar, a partir de Yasbek (2009) que é através da criação e desenvolvimento de instituições estatais na década de 1940 que o Estado “passa a intervir no processo de reprodução das relações sociais”. Assume o papel de regulador e financiador dessas relações “na viabilização do processo de acumulação capitalista e no atendimento das necessidades sociais das classes subalternas”. Sendo assim,

[...]. É dessa forma e objetivando sua própria legitimação que o Estado brasileiro incorpora parte das reivindicações dos trabalhadores, pelo reconhecimento legal de sua cidadania através de leis sindicais, sociais e trabalhistas, o que, ao lado das grandes instituições assistenciais, abre para o emergente Serviço Social brasileiro um mercado de trabalho, que amplia suas possibilidades de intervenção mais além dos trabalhos de ação social até então implementados no âmbito privado, sob o patrocínio do bloco católico. A profissão amplia sua área de ação, alarga as bases sociais de seu processo de formação, assume um lugar na execução das políticas sociais emanadas do Estado e, a partir desse momento, tem seu desenvolvimento relacionado com a complexidade dos aparelhos estatais na operacionalização de Políticas Sociais. (YASBEK, 2009, p. 9).

Em 1968 houve a retomada da remoção de favelas em várias cidades brasileiras, encabeçada pelo Estado. A compreensão vigente era a de “remover os barracos para sanar os problemas de violência e diminuir os problemas de saúde” (NALIN, 2013). Os assistentes sociais também participaram desse processo, porém, sem fazer críticas às manobras de expulsão forçada da população moradora das favelas. Esta iniciativa estatal ocorre em um dos momentos de grande tensão na

história do país, mediante a promulgação, pelo então presidente General Costa Silva do Ato Institucional nº 5 (AI-5). O AI-5, “determinou medidas repressivas e toda forma de manifestação coletiva, incluindo o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais (NALIN, 2013, p. 140).

Durante a Ditadura Militar, iniciou-se na América Latina uma articulação chamada de Movimento de Reconceituação do Serviço Social, mostrando que os profissionais estavam insatisfeitos com as limitações teóricas da profissão e, a partir daí, instituiu-se uma perspectiva de mudança no Serviço Social, devido à conscientização sobre capitalismo, luta de classes, e a opressão vivida pelos trabalhadores naquele contexto totalitário. Iamamoto (2007) afirma que:

O Serviço Social latino-americano é sensibilizado pelos desafios da prática social. Sua resposta mais significativa se consubstancia na mais ampla revisão já ocorrida na trajetória dessa profissão, que tem aproximadamente seis décadas de existência. Essa resposta é o movimento de reconceituação. Esse perfilou-se, como um movimento de denúncia – de autocrítica e de questionamentos societários – que tinha como contraface um processo seletivo de busca da construção de um Serviço Social latino-americano, saturado de historicidade, que apostasse na criação de novas formas de sociabilidade a partir do próprio protagonismo dos sujeitos coletivos.

Sobre os Programas Habitacionais de Interesse Social voltados para a população de baixa renda, há registro de que desde os anos 1970 existiam propostas

[...] de programas habitacionais considerados especiais ou alternativos destinados à população com renda mensal inferior a três salários mínimos, mas seus resultados não foram significativos frente à produção habitacional do BNH e do SFH. Esses programas (PROMORAR, PROFILURB, João de Barro, etc.), carregavam o estigma de ‘moradia para pobre’ de baixo padrão de qualidade, precário sistema construtivo e ausência de serviços de infraestrutura (RAICHELIS; PAZ; OLIVEIRA, 2008 apud NALIN, 2013, p. 140).

O atendimento propiciado pelo BNH buscava simplesmente remover as favelas, especialmente aquelas localizadas nos centros urbanos, para áreas e conjuntos habitacionais periféricos desprovidos de serviços urbanos básicos (NALIN, 2013). Constatamos esta iniciativa já demonstrava processos de segregação sócio

espacial da classe trabalhadora, e que essa realidade ainda está evidente nas atuais políticas de habitação.

Naquele momento, o Serviço Social começou a rever a questão das remoções forçadas tomando como base o pensamento de Paulo Freire²⁵ e as mudanças na Igreja Católica,

com base do Encontro de Medellín (1968), da Teologia de Libertação e principalmente por meio do Movimento de Reconceituação na América Latina, sob o crivo da teoria crítico-social, ainda que sob viés estruturalista (RAICHELIS; PAZ; OLIVEIRA, 2008). O Movimento de Reconceituação teve uma grande contribuição dos assistentes sociais ligados ao trabalho comunitário, tendo em vista que a equipe era formada especialmente por assistentes sociais e conhecia os problemas enfrentados pela população que morava em morros e favelas (SOUZA, 1993). (apud NALIN, 2013, p. 141).

O Projeto Ético Político do Serviço Social passou a ser construído na transição dos anos 1970 e 1980, quando a sociedade brasileira passava pelo processo de redemocratização, recusando o conservadorismo profissional que cercava o cotidiano dos assistentes sociais. O amadurecimento desse projeto se deu na década de 1980, período em que o país passava por inúmeras mudanças no âmbito da produção, economia, política, cultura, trabalho, entre outras. O PEP se posiciona a favor da equidade, justiça social, e universalização dos direitos sociais, além da ampliação da cidadania. É um projeto radicalmente democrático e defende a socialização da riqueza socialmente produzida. O projeto reforça o compromisso com a competência e aprimoramento profissional, ressaltando a importância da formação permanente. Prioriza o comprometimento dos profissionais com o serviço ofertado para os usuários e sua participação efetiva.

As Companhias de Habitação (COHAB) iniciaram seu funcionamento depois da instituição do BNH (1964), com a missão de atender a população de baixa renda (NALIN, 2013). A atuação dos assistentes sociais centrava-se no acompanhamento dos trabalhadores, o que envolvia: a constituição das cooperativas habitacionais, a execução das obras, até a mudança para os novos conjuntos habitacionais. Entretanto, “os profissionais da área social (sociólogos e assistentes sociais) eram

²⁵ Paulo Freire foi um importante educador brasileiro, tendo influenciado o movimento chamado Pedagogia Crítica. Ele se destacou por seu trabalho na área da educação popular, voltado para a escolarização e para a formação da consciência política. Esse importante autor escreveu uma obra com o nome de Pedagogia da Libertação, que estava intimamente relacionada a visão marxista da classe trabalhadora, com o intuito de conscientizá-las politicamente. Ele defende que não existe uma “educação neutra”.

considerados pela Instituição, enquanto grau de importância, abaixo dos engenheiros, arquitetos e advogados” (NALIN, 2013, p. 141).

Nalin (2013) ressalta a realização do Primeiro Encontro Nacional dos profissionais da COHAB, em 1972. Momento a partir do qual, “estruturaram-se equipes, definiram-se diretrizes e o arcabouço metodológico do Trabalho Social em habitação” (PAZ; TABOADA, 2010 apud NALIN, 2013, p. 142). As COHABs são autorizadas pelo BNH a incluírem nas prestações dos mutuários determinadas taxas, destinadas a cobrir os gastos com a manutenção dos conjuntos habitacionais e seus equipamentos comunitários, ou para efetuação do pagamento “de assistentes sociais que atuassem nesse espaço constituído, executando um plano de Serviço Social”. À época, o Trabalho Social apresentava

[...] um caráter mais administrativo, pois se preocupava com a seleção da demanda, o acompanhamento da adimplência dos mutuários e a organização comunitária, especialmente com a constituição de associação de moradores nos conjuntos habitacionais, para que essas pudessem administrar os espaços comunitários construídos nos conjuntos habitacionais (centros comunitários, por meio de comodatos) (PAZ; TABOADA, 2010, p. 46).

A partir de 1975, o BNH optou por mudar o foco de sua atuação, voltando-se para a população de baixa renda, com renda familiar até três salários mínimos, além de erradicar as habitações precárias localizadas em áreas irregulares sem removê-las, ou seja, urbanizando áreas já ocupadas (NALIN, 2013, p. 142). Como destaca a autora, nos Programas Habitacionais das Companhias de Habitação e nos Programas de Cooperativas Habitacionais, “passou a ser exigido o Trabalho Social”, contratando-se profissionais específicos, e foi criado o Subprograma de Desenvolvimento Comunitário (SUDEC). Nos programas²⁶ destinados à população de baixa renda,

o Trabalho Social adquiriu um caráter menos administrativo e orientava-se no sentido que o mutuário se assumisse como cidadão, com consciência de seus direitos e deveres e da importância de sua participação ou protagonismo social (PAZ; TABOADA, 2010 apud NALIN, 2013, p. 142).

²⁶ Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR), Programa João de Barro, Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e Programas de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR).

Segundo Nalin (2013), era um contexto de “cerceamento de atividades organizativas”. Contudo, os programas de Trabalho Social objetivavam

a discussão dos direitos e deveres dos cidadãos que adquiriam uma unidade habitacional, o acompanhamento da construção dos conjuntos habitacionais, a preparação para mudança, o apoio na organização da nova comunidade, a capacitação para viver em condomínio, no caso das construções verticalizadas, o apoio, a organização e acompanhamento de grupos de interesses específicos (crianças, jovens, mulheres), a constituição de associações de moradores, a discussão do uso e manutenção do equipamento comunitário e a integração da comunidade ente si e com o entorno. Cabe ressaltar que, majoritariamente os assistentes sociais lideravam e ocupavam postos de chefias e coordenação dos programas (PAZ; TABOADA apud NALIN, 2013, p. 143).

Na década de 1980, Nalin (2013, p. 143) afirma que com o início das lutas pela redemocratização do país ocorreram muitas conferências nacionais e internacionais que influenciaram os assistentes sociais a participarem do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU). Além disso, os assistentes sociais prestaram assessoria a diversos movimentos, somando-se a outras categorias profissionais e movimentos sociais em defesa da moradia digna e democratização das cidades (NALIN, 2013, p. 143), reivindicando transporte, luz, água, escolas, creches, entre outros. Os assistentes sociais, que antes atuavam encabeçando os processos de remoção, a partir daquele momento passaram a fazer críticas e a se opor ao modelo de remoção que estava instituído, e Nalin (2013, p. 143) ressalta que, desde então:

[...] foi incluída [no cotidiano de trabalho dos assistentes sociais que trabalhavam com a Política de Habitação] a negociação com as famílias para a desocupação de áreas consideradas impróprias para moradia, bem como foi acrescida a preocupação com o meio ambiente e com a sustentabilidade das famílias, iniciando-se a discussão de programas de geração de trabalho e renda, além de projetos de educação ambiental.

Barbosa (2011, s/n), analisa que:

Após o período de ditadura militar a profissão passa a ter uma visão mais crítica decorrente da insatisfação da atuação profissional desenvolvida até o momento. São estes profissionais que sentem a

necessidade de adequar teorias e metodologias mais próximas da realidade brasileira que se denominou movimento de reconceituação do Serviço Social, possibilitando uma reflexão crítica das insatisfações vivenciadas pelos profissionais, rompendo com o Serviço Social Tradicional, buscando assim uma identidade para a profissão passando a ser visto como “Profissão reconhecida na divisão social do trabalho, tendo por pano de fundo o desenvolvimento capitalista industrial e a expansão urbana” (Iamamoto e Carvalho, 2007, p. 77), cujo agir profissional esteja ligado a viabilização do acesso da população a direitos, constituindo como função social da profissão o papel de executor das políticas públicas.

Ao ser estabelecida a parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e governo federal brasileiro, “o Trabalho Social passou a ser um elemento importante para as intervenções públicas de urbanização, saneamento e construção de novas unidades habitacionais”. (NALIN, 2013, p. 144). Segundo Paz e Taboada (2010 apud NALIN, 2013, p. 144), O Ministério das Cidades, com base no Programa Habitar Brasil – BID, “define a obrigatoriedade do Trabalho Social nos programas habitacionais”, sendo este de responsabilidade do poder público local, estadual ou municipal.

Sobre o Serviço Social e sua relação com o Trabalho Social, Oliveira e Cassab (2010, p. 85) compreendem que:

[...]. Muito embora o Trabalho Social se apresente com caráter de desenvolvimento sócio econômico e sustentável das famílias acompanhadas, o fator potencial para o alcance dos objetivos propostos no Projeto está na maneira em que o Serviço Social se apresenta para sua demanda, ou seja, de forma a desvencilhar as barreiras impostas, principalmente às que se referem às relações de gênero, atuando com a possibilidade de resgatar vínculos familiares e a participação efetiva de cada cidadão, promovendo estratégias para o desenvolvimento dos laços de vizinhança, organização comunitária e a participação política.

Nesse contexto, o Serviço Social é reconhecido como profissão especializada que vem acumulando conhecimentos e competência ao longo de sua trajetória, com dimensão ética, política, teórica, metodológica e operativa, que orientam sua atuação nas manifestações da questão social, sendo estas objeto da profissão (IAMAMOTO, 2009).

Portanto, o trabalho do assistente social na Política de Habitação de Interesse Social não ocorre isoladamente ou sem conflitos, mas, está incluso em uma

estrutura organizacional e hierárquica, com programas e projetos que demandam a sua atuação (NALIN, 2013, p. 147).

Devido às condições objetivas encontradas pelos assistentes sociais em seus espaços sócio ocupacionais,

Verifica-se uma tensão entre projeto profissional, que afirma o assistente social como um ser prático-social dotado de liberdade e teleologia, capaz de realizar projeções e buscar implementá-las na vida social; e a condição de trabalhador assalariado, cujas ações são submetidas ao poder dos empregadores e determinadas por condições externas aos indivíduos singulares, os quais são socialmente forjados a subordinar-se, ainda que coletivamente possam rebelar-se. (IAMAMOTO, 2009, p 8-9)

O Código de Ética do Assistente Social (regulamentado em 1993) dá um norte à atuação profissional, propondo o engajamento profissional na garantia dos direitos dos usuários. Esse profissional inserido na habitação deve garantir os direitos do usuário, buscando estimular a ampliação equidade e cidadania, devendo estar a par das políticas e programas habitacionais, sem esquecer seu compromisso ético político.

Oliveira e Cassab (2010, p. 85) ressaltam que, apesar de enfrentar diversos desafios, o Assistente Social pode desempenhar ações transformadoras, de “justiça social, igualdade, liberdade e de encorajamento para as conquistas de direitos às diversas políticas públicas”. Nas últimas décadas a política habitacional, assim como outras políticas sociais, vem sofrendo um desmonte. A crise econômica, política e ideológica afeta diretamente a classe trabalhadora, e suas consequências estão resultam no empobrecimento da população, na precarização do trabalho, no desemprego, dentre outras questões. Exige-se do assistente social, nesse contexto, atuar de forma crítica, compreendendo a realidade sob uma perspectiva de totalidade e fazendo as devidas mediações, aliando a teoria à prática, sem cair nas armadilhas do cotidiano, buscando garantir e ampliar os direitos.

Os princípios que dão norte ao Trabalho Social prezam pelo direito à cidade, moradia digna, à organização e participação popular, o controle democrático da política de habitação (PAZ, 2014, p. 13) entre outras. O Trabalho Social é um componente de suma importância da política habitacional e não deve funcionar de forma pontual, com equipes cujo vínculo empregatício é precário. É necessário que o trabalho seja sistemático, contínuo, interdisciplinar e desenvolva as capacidades dos

usuários, fazendo-os sujeitos do processo, articulado com as diretrizes da política urbana do Brasil.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades foram construídas a partir de determinações históricas e sua origem está ligada ao surgimento das indústrias e o desenvolvimento do capitalismo, se constituindo, portanto, como um lugar importante para a materialização do capital. No Brasil, o processo de industrialização no final do século XIX impulsionou a migração das zonas rurais para as urbanas, fazendo com que o número de habitantes nas cidades aumentasse consideravelmente. Com o descontrolado crescimento urbano, as desigualdades sociais foram agravadas, o que tornou a questão da moradia apenas mais um entre os tantos problemas enfrentados pelas famílias da classe trabalhadora.

Diante disso, o Estado, na tentativa de dar uma resposta às demandas da classe trabalhadora, teve iniciativas pontuais para lidar com esse quadro de déficit de moradias. Essas se mostraram insuficientes, pois estavam preocupadas em solucionar a questão de forma emergencial e focalizada, servindo para aprofundar as desigualdades sociais, já que colocavam os interesses do capital em primeiro plano e deixavam de lado a carência habitacional da população de baixa renda. No decorrer da implantação dos programas de habitação popular (como BNH, FUNDAP, COHAB, entre outros) o Estado se mostrou mais interessado pelos lucros advindos da produção de habitações que tinham como foco a classe média.

Em Natal, o processo de urbanização se caracterizou pela ocupação desordenada do centro da cidade pelas classes média e alta, e a periferização das áreas mais longínquas pelas famílias pobres. A urbanização da cidade é determinante do valor do solo urbano, os locais providos de serviços urbanos se constituem como locais próprios para a reprodução do capital privado, sendo ocupados pelas famílias mais abastadas.

A Constituição Federal de 1988 rompeu com as velhas políticas de habitação e definiu a moradia como um direito, e o Estatuto das Cidades regulamentou gestão urbana, porém, a ruptura só se efetivou e ganhou concretude com a criação do Ministério das Cidades, em 2003 e o Conselho das Cidades, em 2004, que deram condições para o desenvolvimento de uma nova Política Nacional de Habitação.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Trabalho Social passou a ser um dos eixos da Política Nacional de Habitação, estendendo a exigência aos Programas que o Ministério concedesse recursos. A partir desse momento,

generalizou-se a inclusão do Trabalho Social Integrado nos programas habitacionais de interesse social.

O Trabalho Social em programas de habitação, voltado para “populações 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 Trabalho Social na Política de Habitação de Interesse Social não é feito apenas por assistentes sociais, e, sim, por profissionais de diversas formações.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi lançado em uma conjuntura marcada por um conjunto de medidas que buscava amenizar os efeitos da crise internacional, que teve início em 2008, na tentativa de diminuir as instabilidades. Esse foi o primeiro programa federal que expôs a perspectiva de atendimento às demandas da população com renda familiar de até 3 salários mínimos, e oferta em larga escala de acesso à casa própria para um público que ainda não havia sido contemplado por políticas habitacionais anteriores. Porém, se mostrou insuficiente para resolver a questão habitacional no Brasil.

Nas últimas décadas a política habitacional vem sofrendo um desmonte. A crise econômica, política e ideológica afeta diretamente a classe trabalhadora, e suas consequências estão para além o empobrecimento da população, a precarização do trabalho, o desemprego. Nesse cenário, ao assistente social, exige-se atuar em uma perspectiva crítica.

Tomando como base a definição de Paz (2014) e ainda a perspectiva do projeto ético político defendido pelo Serviço Social brasileiro, podemos concluir que, no contexto da Política Nacional de Habitação, em particular no Programa Minha Casa Minha Vida, há contraditoriamente, uma ampliação quantitativa dos trabalhadores sociais envolvidos em diferentes fases do programa, porém, ao mesmo tempo, um reducionismo merece ser ressaltado.

A necessária intersetorialidade entra as políticas sociais (habitação, assistência, educação, saúde, política urbana, entre outras) na maioria dos casos está distante da realidade. Assim, como relatam pesquisas (BENTES SOBRINHA et al., 2015, RIZEK et al. 2015), o PMCMV, em muitos casos tem contribuído para reforçar lógicas já predominantes nas cidades brasileiras, marcadas pela segregação sócio espacial, acentuando as desigualdades sociais expressas no espaço das cidades. Nesse sentido, o Trabalho Social tem dado suporte a essa lógica de resolução pela via do mercado da questão habitacional, dinâmica que tem

beneficiado os setores do mercado envolvidos direta e indiretamente na produção do espaço e das habitações.

Constitui-se como um desafio para o assistente social como parte da equipe do Trabalho Social pensar em estratégias de mobilização dos usuários para possibilitar a compreensão de que a moradia é apenas um aspecto entre os tantos que envolvem o direito à cidade. E, portanto, a mobilização não pode cessar quando a chave da tão sonhada casa própria seja entregue. Cabe ao assistente social como membro da equipe trabalhar para que seja “plantada a semente” da luta pela garantia e ampliação de direitos. O assistente social mediante a proximidade compromisso com as demandas da classe trabalhadora pode contribuir no processo de orientação e informação aos usuários quanto aos seus direitos e caminhos para sua garantia. E, sabemos, que nesse contexto isso é algo desafiador, porém, também aponta possibilidades de ação nessa direção.

Considerando os impasses postos pelo atual contexto de crise econômica e política que passa o Brasil, é importante acompanhar os desdobramentos das medidas ajustadoras implementadas pelo Estado brasileiro sobre o conjunto das políticas sociais, especialmente, sobre a Política Nacional de Habitação e os programas de provimento de moradia para as classes trabalhadoras, tal como o PMCMV.

O Trabalho Social na política de habitação social como um espaço sócio ocupacional do assistente social, e os limites e possibilidades que possam perpassá-lo é um tema importante, porém, pouco debatido na academia. É essencial que compreendamos a questão habitacional como uma expressão da questão social, e que nos esforcemos para apreender e analisar dimensões relacionadas a este campo no qual o assistente social pode desenvolver seu exercício profissional de forma ética e comprometida com os direitos da classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

ABEPSS. Formação do Assistente Social no Brasil e a Consolidação do Projeto Ético-Político. In. **Revista Serviço Social e Sociedade**, N. 79, São Paulo: Cortez, 2004.

ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **Brasil de fato**, São Paulo, 31 jul. 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004>, Acesso em março de 2016.

ARRUDA, Marcos. Dívida E(x)terna: **Para o capital, tudo; para o social, migalhas**. Rio de Janeiro: vozes, 1999.

ANDRADE, Angela Rodrigues Alves de. O metodologismo e o desenvolvimentismo no Serviço Social brasileiro – 1947 a 1961. **Serviço Social & Realidade**, Franca, v. 17, n. 1, p, 268-199, 2008.

AZEVEDO, Sérgio. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986)**: criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, v.22, n.4, out./dez. 1988.

_____. **A crise da política habitacional**: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In. AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano G. de (org). *A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 1996.

BARBOSA, Kássia Cristina Uchôa Soares. Reflexões sobre o Trabalho Social na Habitação. **V Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luiz/MA. 2011.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P. (Coord.); SILVA, Alexsandro F.C da; GUERRA, Eliana C.; TINOCO, Marcelo B. de M.; FERREIRA, Glenda D. Avaliação do programa Minha Casa, Minha Vida na região metropolitana de Natal (RMNatal): qualidade de projetos e impactos urbanos e ambientais. **Relatório Final de Pesquisa**. Chamada MCTI/CNPq / MCidades Nº 11/2012. Natal: 2015. 135p.

BEHRING, Elaine Rossetti.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. **Ministério das Cidades**. Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Brasília, DF, 2014.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. **Trabalho Social e Intervenções Habitacionais**: Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional. Publicação sobre reflexões e debates do Seminário Inetnacional em Intervenções Habitacionais, realizado de 31 de agosto a 2 de setembro de 2010. Brasília, 2011. Disponível em <www.cidades.gov.br> acessado em 03 de abril de 2016.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação da Liberdade, 1998.

CARDOSO, Adauto Lucio. MELLO, Irene Queiroz. JAENISCH, Samuel. **A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições.** Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros / organização Caio Santo Amore , Lúcia Zanin Shimbo , Maria Beatriz Cruz Rufino. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

CARLOS, A. F. A. **A Condição Espacial.** São Paulo: Contexto, 2011.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Trabalho Social na Habitação, conceitos básicos e novas diretrizes do Ministério das Cidades para o Trabalho Social. **Curso de Capacitação: Trabalho Social em programas de habitação de interesse social /** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. 2 ed. Brasília, 2014.

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

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra;** tradução B. A. Shumann; Edição José Paulo Netto – São Paulo: Boitempo, 2008.

ESTATUTO DA CIDADE. **Guia para a implementação pelos municípios e cidadãos.** 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicação, 2005.

FERNANDES, Edésio. “**Do código civil ao Estatuto da Cidade:** algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil”. In VALENÇA, Marcio (org.) Cidade (i)legal. Rio de Janeiro, Mauad X, 2008, p. 43-63.

GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos. RIBEIRO, Thainara Guimarães. VASCONCELOS, Silvia Catarina Dourado. MOREIRA, Taira Cris de Jesus. O Trabalho Social e a Política Habitacional. **Revista Sociedade em Debate.** Brasília, 2007. Disponível em www.rsd.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/download/407/361 acessado em 10 de junho de 2016.

HARVEY, David. O direito à Cidade. Lutas Sociais. São Paulo, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade. In: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Em questão, atribuições privativas do (a) assistente social.** Brasília, DF: CRESS-DF, fev.2002.

_____. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: ABEPSS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL.

Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 341-376.

_____; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológica. - 21. ed. – São Paulo, Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2007.

KOWARICK, Lucio. BONDUKI, Nabil. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In: SINGER, A. ANT, C. ROLNIK, R. ABRAMO, L. W. CAMPÁRIO, M. A. TELLES. V.S. BAVA. S.C. BONDUKI, N. KOWARICK, Lucio. (org.). **As lutas sociais e a cidade:** São Paulo, passado e presente. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra. 1994. 147-180.

LAGO, Luciana Corrêa do. **Desigualdades e segregação na metrópole:** o Rio de Janeiro em tempo de crise. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

LEFÈBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

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

MANNRICH, Nelson (org.) **Constituição Federal.** Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 2000.

MORAES, Lúcia; DAYRELL, Marcelo. **Direito Humano à moradia e terra urbana.** Curitiba. 2008. [Cartilha]

MOREIRA, Adilon Sírio Silva (Org). **Publicação sobre reflexões e debates do Seminário Internacional Trabalho Social em Intervenções Habitacionais,** realizado de 31 de agosto a 2 de setembro de 2010, no Hotel Gran Bittar – Brasília/DF

MOURA, Diana Silva de. **Impasse e limites no acesso ao direito à cidade:** o caso da Comunidade da Palha/ Diana Silva de Moura. – Natal, UFRN, 2009.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil:** Políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. Disponível em <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf> Acesso em 21 de abril de 2016.

NALIN, Nilene Maria. **O trabalho do assistente social na política de habitação de interesse social:** o direito à moradia em debate/ Nilene Maria Nalin. Tese (Doutorado) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS – Porto Alegre, 2013.

NEGRI, Silvio Moisés. **Segregação Sócio-Espacial:** Alguns Conceitos e Análises. Coletâneas do Nosso tempo, 2008. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/index.php/coletaneas/article/viewFile/108/99>> Acesso em: 30 de setembro de 2015.

OLIVEIRA, Marcelo Nascimento de; CASSAB, Latif Antônia. **O Serviço Social na habitação:** O Trabalho Social como instrumento de acesso das mulheres à moradia.

Anais do I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas, ISSN 2177-8248. Universidade Estadual de Londrina, 24 e 25 de junho de 2010. GT 1. Gênero e políticas públicas. Londrina, 2010.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 109).

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. Avaliação do Trabalho Social e dos Impactos na Vida das Famílias no Programa Minha Casa Minha Vida, no Município de Osasco/SP **III Encontro Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**. Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.

_____. da. Representação e representatividade: dilemas para os Conselhos de Assistência Social. **Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS/Conselho Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2009.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, sociedade e esfera pública. In: ABEPSS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 285-300.

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.

PINTO, Marina Barbosa. **Questão Habitacional como expressão da Questão Social na sociedade brasileira**. *Libertas, Juiz de Fora*, v. 4 e 5, n. especial, p. 92 – 116, jan-dez/2004, jan-dez/2005

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. MENEGON, Natasha Mincof. UEMURA, Margareth. FERREIRA, Ana Cristina. FRIGNANI, Carolina. BARRETO, Felipe (INSTITUTO PÓLIS). **A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário? Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros / organização Caio Santo Amore , Lúcia Zanin Shimbo , Maria Beatriz Cruz Rufino. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.**

SANTO, Monica do Espírito. REZENDE, Cleonice de Jesus Santos. ALVES, Adrcia dos Santos. ANDRADE, Flavia Rafaela Carvalho de. SILVA, Patricia Santos. A atuação do assistente social na Habitação sob a ótica dos novos espaços sócio ocupacional. *Cadernos de Graduação – Ciências Humanas e Sociais Unit*. Aracaju, 2004. Disponível em periodicos.set.edu.br/index.pgp/cadernoshumanas/article/viewfile/1011/715 acesso em junho de 2016.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito a cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Parma, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. **O litoral e a metrópole: dinâmica imobiliária, turismo e expansão da Região Metropolitana de Natal-RN.** Tese (Doutorado), Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2010.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação:** análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos de personalidade. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

VIEIRA, Balbina Ottoni. **História do Serviço Social:** contribuição para a construção de sua teoria. 3. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1978.

YAZBEK, Maria Carmelita. O significado sócio-histórico da profissão. In: ABEPSS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 125-164.

WUSTH, Andréia. **O Trabalho Social e a política de habitação:** desvendando contradições / Andréia Wusth. – Porto Alegre, 2015. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS. Orientador: Prof^a. Dr^a. Berenice Rojas Couto.