



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC  
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Julia Gonçalves Gimenez

POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E O PAPEL DA ASSISTENTE SOCIAL NO  
ACESSO À MORADIA POPULAR:

o direito à moradia e seus processos

São Bernardo do Campo - SP

2024

Julia Gonçalves Gimenez

POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E O PAPEL DO ASSISTENTE SOCIAL NO  
ACESSO À MORADIA POPULAR:

O DIREITO À MORADIA E SEUS PROCESSOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Bacharelado em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC como requisito fundamental à obtenção do grau de Bacharel em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Livia de Tommasi

São Bernardo do Campo - SP

2024



## **AGRADECIMENTOS**

Concluir uma graduação em uma universidade pública faz parte de um sonho que dentro da minha realidade parecia impossível de ser realizado. Hoje, graças às ações afirmativas de ingresso na universidade, esse sonho se tornou possível não só para mim, como para muitos jovens que também frequentaram a escola pública.

Primeiramente, agradeço a UFABC, que foi essencial no meu processo de formação profissional como também na minha politização.

Agradeço à minha orientadora, Livia De Tommasi, por todo acolhimento, paciência e orientação.

Aos meus familiares e amigos que me incentivaram em todo trajeto da minha vida universitária.

E por fim, a todas as pessoas que contribuíram, direta ou indiretamente, com esta pesquisa.

## RESUMO

O modelo de cidade brasileira é marcado por grandes desafios gerados pela desigualdade, consequência da intensa industrialização ligada ao capitalismo. A cidade se torna lócus do sistema de produção capitalista, priorizando o crescimento de indústrias e, conseqüentemente, ocasionando a periferização da classe trabalhadora, que não consegue arcar com os custos de viver em solos urbanos. A fim de sanar esse problema, o Estado cria programas de habitação de moradia popular com o propósito de suprir a demanda por moradia e garantir direitos aos cidadãos. Diante desse objetivo, a Assistência Social é inserida dentro dos programas, com o intuito de garantir às famílias de baixa renda melhores condições de vida a partir do acesso à moradia, à cidade e aos serviços de infraestrutura e equipamentos públicos. O presente estudo situa-se dentro da linha de pesquisa de Políticas Públicas e Serviço Social e tem como ponto central analisar o trabalho do assistente social na política habitacional de interesse social, considerando o histórico dos programas habitacionais, do direito à moradia e os desafios impostos pelas mudanças sociais e econômicas ocorridas no cenário brasileiro. A partir de uma análise bibliográfica como ferramenta metodológica, a pesquisa busca resgatar a relevância do trabalho social na viabilização do acesso da classe trabalhadora ao direito à moradia digna.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Moradia; Habitação Popular; Assistência Social;

## **ABSTRACT**

The Brazilian city model is marked by major challenges generated by inequality, a consequence of intense industrialization linked to capitalism. The city becomes the focus of the capitalist production system, prioritizing the growth of sectors and, consequently, causing the marginalization of the working class, which is unable to bear the costs of living on urban land. To solve this problem, the State creates affordable housing programs with the aim of meeting the demand for housing and guaranteeing citizens' rights. In view of this objective, Social Assistance is included within the programs, with the aim of guaranteeing low-income families living conditions through access to housing, the city and the best infrastructure services and public equipment. The present study is located within the line of research of Public Policies and Social Service and its central point is to analyze the work of social workers in housing policy of social interest, considering the history of housing programs, the right to housing and the challenges imposed due to the social and economic changes occurring in the Brazilian scenario. Based on a bibliographical analysis as a methodological tool, the research seeks to rescue the relevance of social work in enabling the working class' access to the right to decent housing.

**Keywords:** Public Policies; Home; Popular Housing; Social assistance;

## SUMÁRIO:

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2. URBANIZAÇÃO NO BRASIL: O PROCESSO DE ESPOLIAÇÃO URBANA...8</b>	
2.1 A mercantilização e segregação dos espaços urbanos.....8	
2.2 A desigualdade social e suas implicações na cidade.....12	
<b>3. O DIREITO À CIDADE E À MORADIA: MARCO LEGAL E PLANOS DE     HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL.....15</b>	
3.1 Conquistas do direito à Cidade e à Moradia.....15	
3.2 A formação dos planos de habitação de interesse social no Brasil.....20	
<b>4. A CONSOLIDAÇÃO DO TRABALHO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NAS     POLÍTICAS DE HABITAÇÃO.....26</b>	
4.1 A atuação do assistente social nas políticas de habitação de interesse social.....29	
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....35</b>	
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....37</b>	



## 1. INTRODUÇÃO

O empobrecimento e a deterioração das cidades são processos que se apresentam à população como inerentes à vida urbana, retirando a responsabilidade do sistema econômico e político vigente. As cidades não se deterioram por envelhecimento e sim empobrecem quando os serviços públicos não aparecem na mesma medida que os edifícios e as empresas, afetando diretamente a população pobre que não tem acesso regular à moradia e à cidade (MARICATO, 2001).

Quando olhamos o atual cenário das condições de moradia no Brasil, é visível que existe um problema social e econômico que ainda não foi superado. O acesso à habitação adequada deve ser entendido como um direito humano universal e fundamental que carrega consigo outros direitos, como a segurança da posse, a disponibilidade de serviços de infraestrutura e equipamentos públicos. Dentro desse contexto, existe a responsabilidade por parte do Estado em construir programas de habitação social para suprir a demanda vigente.

A partir do momento em que nascem as políticas habitacionais para sanar os problemas que surgem com a formação das cidades modernas, o serviço social se torna socialmente necessário, como em qualquer outra política pública, pois “[...] ele atua sobre questões que dizem respeito à sobrevivência social e material dos setores majoritários da população trabalhadora” (IAMAMOTO, 2001, p. 67).

Com o intuito de analisar a questão da moradia social, o presente estudo realiza uma breve explanação acerca do desenvolvimento dos programas habitacionais no Brasil, assim como da conquista do direito à cidade e da importância do serviço social dentro dos programas e projetos de habitação popular. A pesquisa situa-se dentro da linha de pesquisa de Políticas Públicas e Serviço Social e tem como ponto central discorrer sobre a trajetória da urbanização brasileira, dos planos habitacionais e do trabalho do assistente social no âmbito da moradia popular, considerando os desafios impostos pelas mudanças sociais e econômicas ocorridas no cenário brasileiro.

O presente trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro deles é realizado, a partir de uma revisão bibliográfica, um breve histórico do processo de urbanização das cidades brasileiras, contemplando quais foram as mudanças advindas a partir do processo de industrialização tardia no Brasil. No primeiro capítulo, o trabalho busca mostrar quais foram os elementos e acontecimentos cruciais da desigualdade social e territorial que vivemos hoje,

além de explanar sobre a consolidação das periferias como alternativa de moradia para a classe trabalhadora brasileira.

O segundo capítulo volta-se à temática do direito à cidade e acesso à moradia. A partir de documentos oficiais e da literatura sobre o tema, é feito um acompanhamento da conquista do direito à cidade e moradia no Brasil, assim como o nascimento do Estatuto da Cidade. A segunda parte do capítulo relata o processo da produção dos planos de habitação de interesse social brasileiros, partindo de uma análise histórica de 1930 até os dias atuais.

Já o terceiro capítulo, também dividido em duas partes, analisa o processo de consolidação da assistência social nas políticas de habitação de interesse social. Por conseguinte, busca salientar quais as funções que os profissionais de assistência social desempenham dentro da área de assistência social, com ênfase nos aspectos facilitadores e dificultadores presentes no cotidiano profissional e sua importância no âmbito da política habitacional.

Ao final, apresentam-se as considerações finais sobre o trabalho.

## **2. URBANIZAÇÃO NO BRASIL: O PROCESSO DE ESPOLIAÇÃO URBANA**

### **2.1 A mercantilização e segregação dos espaços urbanos**

O modelo de cidade brasileira que conhecemos foi constituído a partir de conflitos sociais gerados pela desigualdade, o que é consequência de uma intensa industrialização ligada ao processo de implantação do capitalismo tardio<sup>1</sup> no Brasil, onde o país deixa o modelo primário-exportador<sup>2</sup> para assumir o modelo de desenvolvimento por substituição de importações depois de uma crise no sistema capitalista internacional (Bresser-Pereira, 1973, pág. 122). O processo de mudança da população do campo para a cidade caminhou lado a lado com a industrialização e nesse contexto a indústria surge como uma atividade eminentemente urbana, tornando as cidades produtivas. Segundo Castells (1983, p. 460):

---

<sup>1</sup> Capitalismo tardio é um conceito usado pelos neomarxistas para se referir ao capitalismo posterior a 1945, fase que inclui a chamada era de ouro do capitalismo (FERNANDES, 1975).

<sup>2</sup> O modelo agrário-exportador é relativo ao período de desenvolvimento econômico do Brasil pré-industrial. A pauta de produtos exportados era: carne bovina e couro, café, minério de ouro, minério de ferro, minério de alumínio e principalmente açúcar de cana. (CUNHA, 1983)

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.

A partir do momento em que a cidade se tornou o lócus do sistema de produção e não mais o campo, havia a necessidade para a indústria de conseguir mão de obra. Dessa forma, a cidade vira mais do que um simples local de produção, passando a ser local de moradia e trabalho. Até os anos 30, nos primórdios da industrialização brasileira, as empresas criavam suas próprias “vilas operárias”, feitas em terrenos próximos das empresas onde a partir do aluguel ou venda alojavam os operários. Segundo Bonduki (2011) às vilas operárias eram alugadas ou cedidas aos seus operários, a fim de manter a reprodução da força de trabalho sem elevação dos salários e, ao mesmo tempo, mantê-los cativos à ideologia da fábrica, diminuindo o tempo de deslocamento e a possibilidade de convocá-los a qualquer hora, conforme a necessidade da produção. Nesse início do processo de industrialização não houve uma tentativa de solução para a problemática habitacional, isso pois cerca de 90% dos trabalhadores urbanos eram moradores de aluguel e apenas 19% eram proprietários de seus imóveis (BONDUKI, 2011). Entretanto, com a expansão da indústria, os terrenos urbanos tiveram uma grande valorização, o que tornou inviável morar na cidade com o salário de operário. Assim, passaram-se a expandir os bairros periféricos, conjuntamente com os tradicionais cortiços e favelas para alojar a população trabalhadora (Kowarick, 1979, pág 31).

Com a priorização da indústria e altas demandas do capitalismo, a urbanização dos municípios acontece com um insuficiente planejamento, deixando de lado os direitos básicos para a subsistência dos indivíduos. Junto com a periferização da população, surge também o fenômeno da autoconstrução, que não deve ser entendida como uma forma de economizar dinheiro, mas como a única alternativa para a conquista da moradia (Kowarick, 1979, pág 57). As periferias surgem a partir dos movimentos e autoconstrução de moradias. Essa construção de moradias nos tempos livres na verdade é um trabalho não remunerado, usando seu tempo de trabalho para gerar um valor. Uma grande parte dos bairros brasileiros mais afastados e periféricos foram construídos a partir dessa dinâmica, onde trabalhadores usavam sua força de trabalho gratuita para construir sua própria casa, pois os mesmos não eram remunerados o suficiente em seus empregos. Além de construções precárias, em movimento contraditório à acumulação do capital da industrialização exacerbada, os trabalhadores

começaram a viver em áreas cada vez mais isoladas dos serviços coletivos fundamentais para a subsistência, problema esse nomeado como *espoliação urbana*<sup>3</sup>. Nesta direção, Silva aponta que:

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

Para Kowarick (1979) estamos em um contexto onde tudo isso é calculado, ou seja, trata-se de um padrão territorial que se caracteriza por promover uma determinada ordem, uma determinada lógica. O que à primeira vista parece um crescimento desordenado das cidades, na verdade se relaciona com o processo pelo qual o desenvolvimento capitalista se deu na América Latina, que produziu uma série de acúmulos e desvantagens em áreas periféricas, intensificando as desigualdades nessas áreas. Não necessariamente estamos diante de um padrão de desordem, temos uma lógica dentro da pobreza segregada dos setores periféricos e a riqueza segregada das elites no espaço urbano. Esse desenvolvimento urbano atrelado à ausência do Estado e de planejamento urbano pode gerar esse tipo de desordem, que na verdade está na lógica de reprodução do capital na cidade.

A consolidação das periferias nesse novo padrão de urbanização só foi possível com o lançamento do sistema de transporte público baseado em ônibus. Segundo Caldeira (2000, p. 219) os loteamentos de terras na periferia estavam à venda com um preço relativamente baixo desde a década de 10, entretanto, permaneceram desocupados até o final dos anos 30 devido a falta de opções de transporte público. Os únicos loteamentos ocupados na periferia antes da chegada do ônibus eram aqueles próximos às estações ferroviárias. Vale destacar que o governo não foi o principal agente para a expansão dos serviços de ônibus, mas sim os empresários particulares que também eram especuladores imobiliários, dessa forma, conseguindo vender imóveis cada vez mais longe dos centros urbanos.

---

<sup>3</sup> Somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de existência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (KOWARICK, 1979)

“Nas primeiras décadas do século XX, as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo que representava o Brasil arcaico” (MARICATO, 2003, p. 151). A migração do campo para cidade trouxe aos brasileiros uma ideia de modernização e de oportunidade de mudança de vida, com o intuito de conseguir garantia de acesso a uma melhor escolarização, acesso à saúde, lazer e um trabalho com direitos assegurados. O fortalecimento do setor industrial entre os anos de 1930 a 1970 gerou grandes transformações no processo de urbanização, fazendo com que a população urbana dobrasse de tamanho.

A grande priorização da industrialização no país fez com que os problemas do campo fossem esquecidos, obrigando aqueles camponeses que ainda não haviam se mudado para a cidade a migrar. Ao chegarem aos centros urbanos, a realidade se mostrava outra, ficando claro que “[...] o desenraizamento do camponês não está simplesmente em sua expulsão da terra, mas sim em reduzi-lo à única coisa que interessa ao capital, que é a condição de vendedor de sua força de trabalho” (MARTINS, 2002, p. 121). Sendo assim, o trabalhador que sai do campo, onde tinha a terra como um dos meios de produção, foi aos poucos sendo afastado do processo produtivo até se tornar um trabalhador sem-terra a serviço da nova classe burguesa emergente.

A grande mercantilização do solo urbano no contexto das cidades capitalistas foi o principal fator de influência no surgimento e reprodução de espaços cada vez mais marcados pela segregação socioespacial. Como aponta Raquel Rolnik (1995, p. 43), a “mercantilização do espaço urbano, ou seja, a terra urbana, que era comumente ocupada, passa a ser uma mercadoria – que se compra e vende como um lote de bois, um sapato, uma carroça ou um punhado de ouro.” Essa dinâmica fez com que existisse na sociedade uma divisão de classes: os proprietários dos meios de produção e os vendedores da sua força de trabalho. O ponto de partida da produção capitalista “é a atuação simultânea de grande número de trabalhadores em um mesmo local, para produzir a mesma mercadoria sob o comando de um mesmo capitalista” (MARX, 2011, p.375). Dessa forma, o desenvolvimento acelerado das indústrias e a migração de trabalhadores, expulsos de suas terras onde produziam seus meios de sobrevivência, são determinantes para a formação das cidades modernas capitalistas. A cidade, portanto, vira palco da exploração do capital e da expropriação da força de trabalho.

Para Maricato (2003) o processo de urbanização e industrialização pareciam representar um caminho de independência de séculos de dominação, entretanto, ele não foi capaz de superar algumas características do período colonial e imperial, como a questão da concentração de terra, renda e poder. O processo de urbanização chega ao Brasil acompanhado

da modernização do modo de vida, nas cidades e nas comunicações, mas não deixa de reproduzir seu lado desigual, com modernização, cidadania e direitos para poucos.

A partir da lógica capitalista foram definidos os critérios da ocupação espacial, ou seja, o aproveitamento do território. Com isso, houve uma densificação das construções, substituindo pequenas lojas locais por Shopping Centers e as casas históricas por grandes construções. É possível ver que a nova ordem capitalista, além de modificar o processo produtivo, também mudou o espaço construído, a vida e os costumes das pessoas (FREITAG, 2006). Segundo Milton Santos (2012, p. 30-32), o espaço, ao longo dos anos, foi se tornando “a mercadoria universal por excelência”, ou seja, “um capital comum a toda humanidade, entretanto, sua utilização efetiva é reservada àqueles que dispõem de um capital particular.” Desse modo, a cidade se torna uma forma de apropriação do espaço urbano socialmente produzido, porém existe o conflito entre aqueles que possuem a propriedade e aqueles que não a possuem.

## 2.2 A desigualdade social e suas implicações na cidade

Com a mercantilização do espaço urbano, surgem efeitos e influências no processo de materialização de cidades mais justas, democráticas, humanas e inclusivas. Essa realidade, reforçada pelo crescimento desordenado das cidades – decorrência da ausência de planejamento e de uma frágil gestão urbanística –, tem propiciado problemas sociais, ambientais e econômicos, o que ajudou a reforçar a marginalização dos grupos sociais com menor poder aquisitivo. O padrão de crescimento urbano no Brasil é um reflexo das formas de intervenção do Estado, por meio de suas políticas públicas, aliado a ausência e precariedade de planejamento para as cidades.

Segundo Maricato (1996), na década de 40, quando apenas 31% da população vivia em espaços urbanos as cidades eram vistas como uma nova alternativa de vida, moderna e avançada. O processo de urbanização parecia representar um caminho de independência da produção agrária-exportadora do coronelismo. Entretanto, com o grande êxodo rural, começam a se inflar as cidades, principalmente as metrópoles, trazendo à tona problemas eminentemente urbanos, como a segregação e exclusão socioespacial, crescimento das periferias e consolidação de um mercado imobiliário cada vez mais restritivo e especulativo. Na sociedade capitalista a moradia se tornou mercadoria cada dia mais cara, pois se agrega em função de dois eixos centrais: “a terra e o financiamento” (MARICATO, 1998, p. 68), e dessa forma, o

mercado imobiliário nega à população de baixa renda a possibilidade de habitar no mesmo espaço em que moram os que possuem mais dinheiro.

A cidade além de ser o palco onde a vida urbana se passa, com seus locais de disputas e os movimentos sociais, ela também pode ser lida como uma mercadoria, onde alguns conseguem lucrar. Desse modo, a segregação espacial se torna necessária para o mercado imobiliário altamente especulativo. A segregação espacial leva à explosão do preço do solo, levando a uma grande valorização imobiliária que faz a riqueza de muitos capitais, onde “proprietários de terra e capitalistas das atividades de promoção imobiliária e construção são um grupo real de poder e de definição das realizações orçamentárias municipais” (MARICATO, 2000, p.157). A cidade é um negócio por excelência capitalista, onde cada pedaço da se torna uma mercadoria especial por estar ligada ao solo, a terra, que é uma mercadoria não reproduzível.

Diferentemente de outras mercadorias de uso, os imóveis tendem a valorizar, por isso se tornam objeto de investimento do capital. Essa valorização dos imóveis dentro do sistema capitalista acontece por meio de uma escassez artificial, ou seja, não existe um equilíbrio entre oferta e demanda, já que existem imóveis desocupados dentro das grandes metrópoles e não é desejável que eles se tornem um bem acessível.

[...] já a situação habitacional é fácil de entender. Qualquer observador desprevenido percebe que, quanto maior a centralização dos meios de produção, tanto maior o amontoamento correspondente de trabalhadores no mesmo espaço e, portanto, quanto mais rápida a acumulação capitalista, tanto mais miseráveis são as habitações dos trabalhadores. Os ‘melhoramentos’ urbanos que acompanham o progresso da riqueza, a demolição de quarteirões mal construídos, a construção de palácios para bancos, lojas, alargamento de ruas para o tráfego comercial e para as carruagens de luxo, o estabelecimento de linhas para bondes, etc., desalojam evidentemente os pobres, expulsando-os para refúgios cada vez piores e mais abarrotados de gente (MARX, 1988, p. 764).

Lucio Kowarick (1979) compreende que determinada parte da população vive nas franjas da cidade e periferias pois faz parte do processo de reprodução do capital não conceder a essa população uma quantia suficiente para que pudesse viver na região central da cidade. Para o autor, a lógica de pensar a ociosidade urbana vai além de uma visão reducionista na materialização da luta de classes, pois acredita que essas aglutinações urbanas tiveram impactos que não foram desprezíveis do ponto de vista político. A partir do momento em que a população

começa a entender o porquê de morar na periferia e ser excluído, se elabora uma consciência da ideia de exclusão, uma reflexão desse processo como um momento de resistência e organização popular.

É necessário que a cidade tenha espaço para todos, já que isso não é um problema físico, de metros quadrados, mas sim um problema político. A partir da falta de acesso à cidade, a população se volta à produção de favelas ou vilas em terrenos públicos ou privados, regulares ou irregulares, com o intuito de garantir o seu espaço. “A produção deste espaço é, antes de tudo, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência” (CORRÊA, 2005, p. 30). O fenômeno da favelização em loteamentos irregulares, como também as ocupações em lugares abandonados, apesar de muitas vezes ilegais, são práticas toleradas pelo Estado, pois representam uma “válvula de escape para os demais agentes que ocupam o espaço urbano”. (MARICATO, 2001, p. 83).

A exclusão da população dos centros urbanos e a dificuldade ao acesso à cidade se torna um problema ainda mais preocupante quando se torna norma e não exceção para a maior parte da população trabalhadora, como aponta Martins:

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

Podemos classificar a segregação da classe trabalhadora por três principais motivos: expulsão das áreas centrais de habitação, dificuldade de acesso aos equipamentos públicos da cidade e dificuldade de acesso ao transporte público (Lojkine, 1997). Sendo assim, vemos que a exclusão desses indivíduos na sociedade acontece de forma espacial como também social, já que morar em regiões mais afastadas faz com que o acesso a bens públicos se torne precário, prejudicando a qualidade de vida dos cidadãos em diferentes âmbitos, como os que envolvem saúde, educação, cultura e lazer. Outro problema que existe na cidade, denominado como “questão urbana” por Castells (1983), ultrapassa a falta de acesso à cidade e seus equipamentos, considerando a exclusão de forma mais subjetiva. Além na questão estatística da pobreza, os cidadãos que vivem em zonas periféricas por falta de opção, além de segregados socialmente



e espacialmente, ainda sofrem com uma estigmatização repleta de preconceitos, sendo julgados como uma “subclasse”, que não merece desfrutar da cidade (FREITAS, 1996). Dessa forma, a habitação

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

A exclusão socioespacial não é resultado de fenômenos naturais, nem de qualquer lógica inevitável dos processos históricos, mas sim, é criação humana, pois só os seres humanos se diferenciam entre pobres e ricos (MARTINS, 2002). Há um empobrecimento nas cidades a partir do momento que os serviços públicos vigentes não aparecem na mesma medida que os edifícios e empresas, fazendo com que a população pobre não tenha o acesso regular à moradia e à cidade (MARICATO, 2001). Dentro dessa problemática, é importante entender a cidade para além de um mero lugar, mas sim como um espaço relacional, possuindo conteúdo político, social, econômico e espacial.

### 3. O DIREITO À CIDADE E À MORADIA: MARCO LEGAL E PLANOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

O direito à cidade, sob a perspectiva dos direitos humanos, é permeado por um conjunto de temas bastante amplo e complexo. É necessário compreender e entender a luta cotidiana pelo direito à cidade, ou seja, a cidade também é um espaço para a luta de classe.

#### 3.1 Conquistas pelo direito à Cidade e à Moradia no Brasil

O direito à cidade, apesar de ser essencial na vida dos indivíduos, só foi conquistado a partir de manifestações e lutas de movimentos sociais, de organismos internacionais e mesmo de entidades governamentais e não governamentais. O assunto foi tratado em algumas conferências e fóruns que discutiam a questão urbana e a sustentabilidade do planeta,

geralmente organizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Alguns dos eventos mais importantes que envolviam em suas pautas o direito à cidade foram: Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro-ECO 92; a Conferência sobre Assentamentos Humanos em Istambul em 1996, conhecida por Habitat II<sup>29</sup>; e a Rio +20, em 2012. No Brasil, somente no âmbito da questão urbana, mais de trezentos movimentos entraram em conflito até a metade do século XX, com o objetivo de romper com a falta de acesso à cidade e à moradia, o que foi muito importante para mostrar que o povo brasileiro não era tão passivo como mostravam alguns meios de comunicação e livros didáticos de história (KOWARICK, 1994). Já o movimento de repensar as cidades brasileiras surge inicialmente na década de 1960, mas ganha maior força no Brasil nos últimos anos da Ditadura Militar.

As proposições para uma nova cidade foram sistematizadas na emenda popular da reforma urbana (Emenda Popular n.º 63, de 1987), graças à ação dos movimentos populares e de organizações não governamentais, como os grupos religiosos, universidade, organizações políticas e associações profissionais, todos reunidos em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), uma articulação nacional que reúne movimentos populares, sociais, ONGs, associações de classe e instituições de pesquisa com a finalidade de lutar pelo direito à cidade, modificando o processo de segregação social e espacial com o intuito de construir cidades mais inclusivas e democráticas.

Entre os movimentos que se destacaram na questão urbana brasileira está o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), criado em 1990 com representação de 14 estados e que continua ativo defendendo o direito à moradia e à cidade e se tornando polo de resistência e de rebeldia na sociedade capitalista, após sua contribuição para o enfrentamento das desigualdades sociais. Um dos seus principais meios de intervenção são as ocupações em diferentes construções, com o intuito de garantir teto para aqueles que mais necessitam. Já os Movimentos Sociais Urbanos (MSU), podemos entendê-los a partir do padrão de ação coletiva contemporânea, onde indivíduos compartilham uma identidade coletiva e se articulam em redes fluidas e temporárias, ou seja, um sistema aberto no qual o campo de ação permanece, mas seus atores não (GOSS E PRUDÊNCIO, 2004). Os MSU possuem uma mobilização em torno da questão urbana principalmente na reivindicando pela regularização de loteamentos clandestinos, construção de equipamentos comunitários de educação, saúde, praças e a implantação de infraestrutura básica, como luz, água, saneamento e asfalto (CASTELS, 1983).

O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), além de idealizar a Emenda Popular n.º 63, de 1987, citada anteriormente, também promoveu a apresentação de propostas para a Assembleia Constituinte de 1987 (SAULE JÚNIOR, 1999), inserindo os artigos 182 e 183 na

Constituição Federal de 1988, responsáveis por dispor os princípios básicos para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização (Santos Junior e Montandon, 2011). Apesar da grande conquista representada por esses artigos, eles ainda careciam de regulamentação. Houve um vácuo deixado pelo modelo ambíguo estabelecido pela CF 88, que ampliou as competências e atribuições municipais, o que ocasionou uma superposição nas atribuições dos níveis de governo. A partir disso, surge a lei federal n.º 10.257 de 2001, mais comumente chamada de Estatuto da Cidade, criado com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal que tratam da política de desenvolvimento urbano e da função social da propriedade.

O Estatuto da Cidade se tornou a consolidação do processo que busca conferir o direito à cidade no Brasil, e que não se restringe apenas à população urbana, pois busca atender todos os municípios brasileiros. O documento tem o intuito de estabelecer diretrizes gerais da política urbana além de elencar instrumentos que deverão ser cumpridos pelo poder público, sempre atribuído a desafios pela busca da cidade sustentável e indicando o direito de toda população ao usufruto da cidade. Um dos pontos mais importantes abordados pelo Estatuto da cidade é a questão da política fundiária, incluindo instrumentos com o intuito de visar à garantia da função social da propriedade e o acesso à moradia, frear o processo especulativo e regular o uso da terra, como apontado por Ferreira:

as inovações do Estatuto da Cidade estão em regulamentar uma série de instrumentos de natureza jurídica e urbanística voltados a induzir as formas de uso e ocupação do solo; de possibilitar a regularização de posses urbanas de áreas ocupadas para fins de moradia – não tituladas da cidade – e de instituir formas de controle e participação direta do cidadão na elaboração dos planos diretores (Ferreira, 2009, p. 24).

A partir desses esforços foi possível reconhecer os direitos dos ocupantes de áreas irregulares ou informais, além de criar mecanismos legais para melhorar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda. Medidas como essas permitem um maior controle do Estado sobre o uso do solo urbano brasileiro, principalmente nas áreas mais densas da cidade. No Estatuto da Cidade também vemos outros direitos que se interconectam ao direito à cidade, como a disponibilidade de serviços de infraestrutura e equipamentos públicos, a segurança da posse, a habitabilidade e a localização adequada. Segundo Alfonsin (2003, p. 78), o Estatuto garante à municipalidade poderes sobre o espaço urbano, no entanto esse processo está ainda “engatinhando na maioria dos municípios brasileiros, mesmo com a existência de legislação específica para coibir o vício de propriedade e posse da terra urbana”.

A aplicação dos instrumentos do Estatuto da cidade dependerão das propostas do plano diretor elaborado pelos municípios. Se o Estatuto da Cidade é uma "caixa de ferramentas" a disposição dos municípios, a "chave" para abri-la, na metáfora de Raquel Rolnik, é o plano diretor. Esse instrumento de planejamento, desmoralizado pela "crença nos milagres do planejamento" (ROLNIK, 1997). Para compreender essa relação, podemos dizer que a Constituição Federal de 1988, dentro da hierarquia das normas, é o instrumento normativo superior que dispõe acerca das diretrizes de regulamentação do uso da propriedade imobiliária privada, por exemplo. A partir disso, o texto constitucional legitima o poder público municipal a fiscalizar se o proprietário está ou não utilizando sua propriedade em consonância com a função social. O artigo 182 da Constituição Federal de 1988, estabelece que a política de desenvolvimento urbano seja executada pelo poder público municipal, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, definindo que o instrumento básico desta política é o Plano Diretor. O artigo 2º do Estatuto da Cidade (2005) estabelece diretrizes gerais da política urbana, as quais deverão ser incluídas nos Planos Diretores dos municípios, sendo elas: cidade e propriedade, justa distribuição dos benefícios da cidade, ordenação do solo urbano, recuperação dos investimentos públicos e gestão democrática da cidade (ESTATUTO DA CIDADE, 2005).

O plano diretor se torna obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes e referência para o cumprimento da função social da propriedade (art. 182, §§ 1º e 2º, da CF), e também passa a ser exigido para cidades integrantes de áreas influenciadas por empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, de interesse turístico e para as que pretendam utilizar os instrumentos do Estatuto. O Plano Diretor representa “um plano municipal imperativo (sob lei municipal) urbanístico e territorial que se caracteriza por normas, diretrizes e condutas o qual a coletividade de uma cidade fica obrigada a respeitar”. Portanto, ele consiste em um conjunto de regras que articulam a ação dos agentes públicos e privados sobre a utilização da cidade, que deverá ser elaborado com a participação de todos os segmentos da coletividade e representa um pacto em relação à cidade que se quer (ESTATUTO DA CIDADE, 2005, p. 43). Assim que definidas as normativas gerais para o município, será necessário dispor de uma lei que especifique sua materialização, “denominada Lei Orgânica do Município, a qual irá estabelecer os procedimentos, os mecanismos de participação popular e os prazos para a elaboração e aprovação do Plano Diretor” (ESTATUTO DA CIDADE, 2005, p. 58)

Além da Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, outro marco para a conquista do direito à cidade foi a instituição do Ministério das Cidades em 2003, pela Lei n.º 10.683, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com caráter de órgão coordenador e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Entre seus principais objetivos estão combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população à moradia, saneamento e transporte, articulando transversalmente a questão financeira e fundiária sem desconhecer as competências municipais e estaduais. Para Maricato (2006) a proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades.

Por inúmeras vezes foi formulada a proposta de criação de uma instância federal voltada para as políticas urbanas no decorrer dessa luta social. No entanto, foi no Projeto Moradia, divulgado em 2000, que o Ministério das Cidades foi formulado mais claramente. O Projeto Moradia foi elaborado por 12 pessoas, entre especialistas e lideranças sociais, convidadas por Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de uma ONG – Instituto Cidadania – por ele presidida. Após ouvir interlocutores de vários setores da sociedade, a equipe convidada formulou uma proposta – cuja redação final foi de Aloysio Biondi – da qual fazia parte a criação do Ministério das Cidades. (Maricato, 2006, p. 215)

A partir desse conjunto institucional, o conceito sobre a cidade adotado pelo Ministério das Cidades, passa a ser estabelecido pelo Estatuto da Cidade:

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

Segundo Prestes (2008), o direito à cidade surge como uma resposta ao quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida por diferentes cidadãos dentro de uma mesma cidade. Com o direito de garantir uma cidade que pertence a todos, passa a ser dever do Estado criar e executar políticas públicas de ordenamento e pleno desenvolvimento da cidade, de modo a garantir equitativamente aos seus habitantes o bem-estar social, econômico e ambiental. A criação do

Ministério das Cidades e o processo de formulação da PNDU, com participação social, foi um forte impulso para incluir a questão urbana na agenda política brasileira, dando continuidade aos direitos previstos na Constituição Federal de 1988 e aos instrumentos instituídos no Estatuto da Cidade.

### 3.2 A produção dos planos de habitação de interesse social no Brasil

A moradia é um bem de consumo durável, porém caro, fazendo com que as classes menos privilegiadas constituam a maior demanda imediata. No Brasil, os ganhos dos trabalhadores não apresentavam as condições mínimas para que suas necessidades fossem atendidas, criando uma lacuna em que o Estado é chamado para subsidiar a reprodução da força de trabalho através de programas e planos de habitação popular que possam minimizar essa demanda. De acordo com Carmo (2006), pode-se afirmar que apenas a partir de 1930, com a derrocada da República Velha e com o sensível enfraquecimento das oligarquias regionais que a sustentavam, houve o surgimento de uma legislação que buscava promover a atuação do Estado em áreas sociais, inclusive para as questões ligadas aos problemas habitacionais.

Entretanto, as intervenções governamentais até a República Velha foram inexpressivas, pois restringiam-se à repressão às situações graves de insalubridade dos centros urbanos, que estavam se urbanizando (ROLNIK, 1995). Uma das primeiras intervenções do governo tratando a moradia como um “problema social” surge na década de 1950, com um reforço após o Golpe de 1964 com o objetivo de introduzir o desenvolvimento nacional. O governo militar precisava se legitimar, portanto, buscava o apoio das massas populares urbanas e havia, segundo Bonduki (2008, p.3) “[...] a preocupação de fazer uma política habitacional baseada na casa própria, um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo continente.”

Nesse momento é lançada a primeira política habitacional efetiva no Brasil, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que surge juntamente com o Banco Nacional de Habitação (BNH), com o objetivo de enfrentar o déficit habitacional urbano estimado na época em 8 milhões de unidades. Além da questão da habitação, outro objetivo da criação do BNH era contribuir para a “estabilidade social”, criando “aliados da ordem” e atenuando a crise econômica. Para isso era importante gerar muitos e novos empregos, o que se deu por meio da construção civil (AZEVEDO, 1981, p. 60). Os recursos desse sistema proviam de depósitos em caderneta de poupança e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e tinha como prioridade a promoção do acesso da população de menor renda a habitação, conforme o Art.8º

da lei Nº 4.380 de 21 de agosto de 1964: [...] destinado a facilitar e promover a contribuição e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda da população [...]”.

O Banco Nacional de Habitação tinha a função de órgão central operador do SFH, coordenando todos os agentes, regulamentando, fiscalizando e garantindo a liquidez do sistema, definindo as diretrizes para os investimentos públicos e privados como também as condições de financiamento. Segundo Azevedo e Andrade (1981) o BNH se destacava pois se tratava de um banco onde os financiamentos concedidos previam um mecanismo de compensação inflacionária e correção monetária que reajustava automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas da inflação. Além disso, o banco possuía um sistema que buscava articular o setor público, na função de financiador principal, e o setor privado, que executava a política de habitação

A produção habitacional foi significativa nesse período, entretanto, em termos absolutos, não conseguiu acompanhar as necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização. Na década de 1970, o BNH afastou-se da aplicação de seus recursos na habitação popular e passou “a investir em habitações de alto e médio custo e ainda para obras de infraestrutura” (MARICATO, 1982, p. 80), contribuindo para uma elitização dos programas habitacionais que passaram a dar preferência para as famílias com renda entre três a cinco salários mínimos. A política que foi concebida para atenuar as desigualdades sociais terminou por acentuá-las ainda mais, concorrendo para agravar a segregação espacial no país (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996).

Na Nova República, o BNH passou a enfrentar uma grave crise institucional, pois apresentava baixo desempenho social. No período de funcionamento do BNH (1964-1986), foram financiadas 25% das novas moradias no país (BRASIL, 2009), porcentagem baixa frente à demanda por habitação, historicamente maior nas classes mais pobres, revelando a insuficiência e o descolamento da ação pública. Segundo Santos (1999) durante os mais de 20 anos de existência do BNH, apenas 250 mil unidades habitacionais (UH) em todo o Brasil contaram com recursos do banco, dessa forma, uma grande parcela da população ainda teve que recorrer às alternativas do mercado informal: autoconstrução, favelas e cortiços. Com isso, em 21 de novembro de 1986 o BNH foi extinto pelo Decreto n.º 2.291, após não resistir às flutuações da economia do início dos anos 80 e aos casos de corrupção ao longo de sua história. Segundo Perlman (2002), o seu fim deve-se principalmente à inadimplência dos moradores dos conjuntos residenciais construídos, já que o sistema de financiamento dependia dos lucros auferidos que deveriam aumentar o futuro suprimento de recursos para a construção de moradias.

A extinção do BNH significou o fim de uma estrutura nacional que proporcionou, ainda que de forma insuficiente, a maior produção habitacional da história do país. Ainda em 1986, as atribuições do BNH foram transferidas à CAIXA, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), cuja competência abrangia a política habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006). Neste momento não existiam perspectivas positivas para a produção social da moradia, criando um hiato nas políticas de habitação do país, juntamente com a desarticulação progressiva da instância federal, fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área (SILVA, 1989). As atividades que pertenciam ao BNH foram incorporadas a um órgão que não tinha foco na habitação de interesse social, “mesmo sendo considerada como agência financeira de vocação social, a CAIXA possui paradigmas institucionais de um Banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro e o retorno do capital aplicado” (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996, p. 81).

A partir da promulgação da Constituição de 1988 foi pensado o atendimento da habitação de interesse social de forma descentralizada por estados e municípios, mas “não houve uma contrapartida financeira e técnica, tendo em vista que a grande maioria dos municípios brasileiros não dispunha de estrutura para dar conta das diferentes políticas públicas” (ALFONSIN, 2003, p. 78). Ainda no início dos anos 90, quando o vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência em razão do impeachment de Collor, houve a tentativa de retomar com os investimentos na área habitacional a partir dos programas Habitar Brasil e Morar Município. Essa retomada foi difícil devido à paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS para o HIS, ocasionada por suspeitas de corrupção e pelo “rombo” gerado pela redução das prestações adotada pelo Regime Militar (MATTOSO, 2010).

A partir de 1994, com a estabilidade da moeda (Plano Real) e o início de reformas no Estado e na economia, começam a se firmar novas políticas pautadas na habitação social. O Programa Habitar Brasil, por exemplo, foi mantido no mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o que ocasionou também a criação da Secretaria de Política Urbana (Sepurb), vinculada ao Ministério do Planejamento, responsável pelo lançamento de outros programas como: Pró-moradia, Apoio à Produção, Carta de Crédito Individual e Associativo e Programa de Arrendamento Residencial (MATTOSO, 2010). Estima-se que entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos da União destinados à habitação foram aplicados nas famílias e não na produção, e desse total, apenas 8,5% foram destinados às famílias de baixíssima renda (até 3



salários mínimos), em que se concentravam 83,2% do déficit quantitativo; e 42% dos recursos foram utilizados para compra de imóvel usado (BRASIL, 2009).

Depois de alguns esforços, a conformação da política de habitação de interesse social vem a partir da formulação da Política Nacional de Habitação, lançada em 2004 pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva e regulamentada pela Lei n.º 11.124/2005. A política surge como um instrumento com estratégias e ações definidas pelo governo federal, em conjunto com entidades não governamentais e movimentos sociais que defendem as causas da política habitacional e a política de desenvolvimento urbano. A partir do seu formato institucional, é possível dar eficácia ao sistema destinado à organização dos programas de habitação de interesse social, além da sua articulação entre os três níveis de governo com o pressuposto para alcançar os resultados definidos nas diretrizes da política.

Conforme as diretrizes do Ministério das Cidades (2004), a PNH é composta pelo Sistema Nacional de Habitação (SNH), que estabelece as bases do desenho institucional e prevê a integração entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados envolvidos com a questão habitacional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) que é o instrumento estratégico para garantir um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas, e o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS), que estabelece metas de médio e longo prazo, linhas de financiamento e os programas de provisão, urbanização e modernização da produção habitacional a serem executadas. A partir desse sistema, a Política Nacional de Habitação tem como intuito:

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

A Lei n.º 11.124/2005 dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) em 2005, e a partir desse fundo foi possível arcar com novos programas habitacionais, como: o Crédito Solidário em 2004, o PAC Urbanização de Favelas em 2007, o Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, além de diversas iniciativas complementares que permitiram estruturar a Política Nacional de Habitação no Brasil. Além do FNHIS, o SNHIS conta com diversos agentes públicos, que conforme o Ministério das Cidades (2009) são:

- o Ministério das Cidades: por meio da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), é o órgão central responsável pela formulação da PNH, que deve ser articulada com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e com as políticas ambientais e de inclusão social. Cabe ao Ministério, subsidiado pelo Conselho das Cidades: definir diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação; elaborar o marco legal da PNH e do SNH; definir critérios e regras para aplicação dos recursos no SNH, incluindo a política de subsídios; elaborar orçamentos, planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos a serem aplicados em habitação; e oferecer subsídios técnicos para a 79 criação de fundos e respectivos conselhos estaduais e municipais. É responsável pela formulação do Plano Nacional de Habitação e pela coordenação das ações e da implementação do Sistema, que inclui os orçamentos destinados à moradia, estímulo à adesão ao Sistema por parte dos estados e municípios, bem como firmar a adesão e coordenar sua operacionalização;
- o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS): é um órgão de caráter deliberativo composto de forma paritária e seus 24 integrantes devem ser membros do Conselho das Cidades. Seus membros representam a administração pública federal (12 representantes) e organizações da sociedade civil (12 representantes). Cabe a ele: a) estabelecer diretrizes de alocação dos recursos do FNHIS, o Plano Nacional de Habitação e as diretrizes do Conselho das Cidades; b) aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS; c) deliberar sobre as contas do FNHIS; d) dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS e aprovar seu regimento interno;
- o Conselho Nacional das Cidades: é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva integrante da estrutura do Ministério das Cidades, que tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e concretização da Política Nacional de

Desenvolvimento Urbano (PNDU), em especial as políticas de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental e de mobilidade e transporte urbano, além de emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade. É uma instância de negociação em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre políticas públicas executadas pelo Ministério das Cidades;

- a CAIXA: é o agente operador do sistema e é responsável pela operação dos programas habitacionais promovidos com recursos do FGTS e do FNHIS, pois possui o papel de responsável pela coordenação do FGTS e, como operador, especialmente o PMCMV;
- os órgãos descentralizados: constituídos pelos estados, Distrito Federal e municípios, conselhos das três instâncias, com atribuições específicas de habitação no âmbito local;
- os agentes promotores: são representados por associações, sindicatos, cooperativas e outras entidades que desempenham atividades na área de habitação;
- e os agentes financiadores: são agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

A partir de um sistema mais elaborado voltado para a habitação de interesse social foi possível elaborar o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV –, lançado no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e executado pela Caixa Econômica Federal (CEF). O programa tornou-se o carro-chefe da PHIS - Programa Habitacional de interesse social - em nível nacional e conta com um conjunto de medidas do governo federal dispostas na Lei 11.977, de junho de 2009, modificado pela MP nº 510/2010, por sua vez convertida na Lei 12.424, de 16 de junho de 2011. O PMCMV parte da premissa que o acesso à moradia regular é condição básica para que as famílias de baixa renda possam superar suas vulnerabilidades sociais e alcançar sua efetiva inclusão na sociedade (SHIMIZU, 2010).

Segundo ANDRADE (2012) a construção do Programa Minha Casa Minha Vida foi pautada na distribuição de renda e inclusão social, o que facilitou o acesso à casa própria e com a meta do estado de reduzir o déficit habitacional nos municípios. Além disso, em 2009, dados os efeitos da crise, o PMCMV assumiu uma vertente de ação anticíclica, aquecendo o setor da construção civil e aumentando a geração de emprego e renda no país. A partir do lançamento do programa, se instituiu um novo momento no quadro institucional municipal, o qual está associado à produção pública de habitação de interesse social.

#### 4. A CONSOLIDAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

Ao falar sobre o papel das profissionais da assistência social nas Políticas de Habitação de Interesse Social, cabe contextualizar a sua área de atuação, as Políticas Públicas. Primeiramente, o termo público, que também qualifica a política, é assim analisado por Pereira (2009, p. 287): “[...] a política pública não pode ser confundida com política estatal, ou de governo, e muito menos com a iniciativa privada – mesmo que, para sua realização, ela requeira a participação do Estado, dos governos e da sociedade e atinja grupos particulares e individuais”. Segundo a autora:

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

Não existe uma única definição sobre o que seja política pública. Mead<sup>4</sup> a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn<sup>5</sup>, como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Já Peter<sup>6</sup> acredita que a política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, que influenciam a vida dos cidadãos. Dye<sup>7</sup> sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". Aqui

---

<sup>4</sup> MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", **Policy Currents**, Fevereiro: 1-4. 1995.

<sup>5</sup> LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

<sup>6</sup> PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

<sup>7</sup> DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

partiremos da definição que as políticas públicas são um conjunto de ações desencadeadas pelo Estado com vistas ao bem coletivo, sendo um instrumento de planejamento, racionalização e participação. Desse modo, as políticas se materializam pelas leis, orçamentos, planos, projetos e programas, que preveem ações específicas para o interesse público, bem como a forma de gestão e monitoramento (RAMOS, 2002).

Segundo Behring e Boschetti (2011) às políticas públicas fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas, com objetivo de realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, sendo necessárias para dar cobertura aos riscos sociais e equalizar oportunidades para todos, enfrentando situações de destituição e pobreza e combatendo as desigualdades sociais a partir da melhoria das condições sociais da população. A partir dessa abordagem, vemos a importância de olhar as políticas públicas sob a ótica da cidadania, com o intuito de construir padrões de igualdade universal.

No Brasil, o Serviço Social surge inicialmente ligado ao trabalho comunitário, mas logo em seguida se inicia como profissão, mesmo ainda não regulamentado. Uma das primeiras escolas surgiu na década de 1930 com o apoio de integrantes da burguesia e da Igreja Católica. As primeiras escolas abriram em São Paulo e Rio de Janeiro, entre os anos de 1936 e 1937, e tiveram como base a doutrina católica, com ênfase no indivíduo, sendo que a questão social era compreendida como um problema de ordem ético-moral (PAZ; TABOADA, 2010). As ações realizadas nesse período tinham o intuito de prover alguns serviços para a sociedade como forma de amenizar e mascarar a situação de conflito entre a sociedade e o Estado. Dessa forma,

A emergência da profissão encontrava-se relacionada à articulação dos poderes dominantes (burguesia industrial oligarquias cafeeiras, Igreja Católica e Estado varguista) à época, com o objetivo de controlar as insatisfações populares e frear qualquer possibilidade de avanço do comunismo no país. (FOSCARINI, 2009, p. 15).

Como profissão, o Serviço Social foi regulamentado pela Lei 8.662 de 1993, tornando os profissionais deste campo capazes de agir em diferentes instituições com a intenção de enfrentar os problemas existentes na sociedade e atenuar as expressões da questão social. Ele se torna socialmente necessário porque atua sobre questões que dizem respeito à sobrevivência social e material dos setores majoritários da população trabalhadora (IAMAMOTO, 2009).

Segundo Valladares (2005), os assistentes sociais começaram a participar das modalidades de gestão da pobreza marcadas pelo clientelismo<sup>8</sup>, garantindo uma maior proteção social e controle das pessoas mais pobres. Foram realizados inquéritos familiares e levantamentos nos bairros operários, pesquisando suas condições de moradia, situação sanitária, econômica e moral das famílias, com o intuito de resgatar os vínculos comunitários perdidos e a dignidade humana, a partir do seu suporte teórico e técnico para tal função. A partir disso, o Serviço Social esteve presente em programas relacionados às favelas desde a década de 1940, tendo em vista que o processo de urbanização, industrialização e expansão das cidades avançou muito nessa década. As favelas cresceram 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).

Nas favelas, os assistentes sociais desempenharam um papel de caráter tutelar, se tornando agentes de disciplinamento e conscientização dos cidadãos a partir de um trabalho educativo, já que essas populações eram consideradas inadaptadas, exigindo uma intervenção social nessas áreas (YAZBECK, 1999). Nesse período, o acompanhamento realizado pelos profissionais tinha o intuito de ensinar o morador a habitar uma casa, já que existia um pressuposto que a população periférica era incapaz de gerir corretamente encargos financeiros referentes à sua moradia, à forma de habitá-la, assim, os assistentes sociais agiram para ensinar a utilizar de maneira “adequada” sua moradia e não prejudicar o restante da cidade, com hábitos de higiene, limpeza e bons modos (GOMES; PELEGRINO, 2005).

Em 1968, no período da Ditadura Militar, houveram grandes esforços para a remoção de favelas pelo Estado em diversas cidades e nesse processo participavam também os assistentes sociais, já que era de entendimento geral da época remover os barracos para sanar os problemas de violência e diminuir os problemas de saúde (GOMES; PELEGRINO, 2005). Vale ressaltar que houve uma tentativa do BNH de construir programas habitacionais para essa população, entretanto:

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

---

<sup>8</sup> relação de troca de favores entre o cidadão e o político. (GRAHAM, 1997)

construtivo e ausência de serviços de infraestrutura (RAICHELIS; PAZ; OLIVEIRA, 2008, p. 242).

A partir dos anos 80 surge o debate sobre a ética profissional, buscando romper com a ética da neutralidade e com o tradicionalismo, sendo agora influenciada pelo pensamento de Paulo Freire, as mudanças na Igreja Católica, e pelo Encontro de Medellín<sup>9</sup>. Segundo Iamamoto (2008) com as lutas contra a ditadura e pelo acesso a melhores condições de vida da classe trabalhadora, no final dos anos 1970 e ao longo dos anos de 1980, o Serviço Social experimentou essas novas influências e a partir de então a profissão vem negando seu histórico de conservadorismo e afirma um projeto profissional comprometido com a democracia e com o acesso universal aos direitos sociais, civis e políticos. A partir disso, a principal função do Serviço Social no campo da habitação se torna a de atenuar a desigualdade social por meio do planejamento, execução e acompanhamento de programas e projetos habitacionais.

O Serviço Social começou a ser inserido oficialmente na habitação em 1996, recebendo o cargo de técnico social, habilitados a trabalhar com profissionais da habitação. “A inserção do Serviço Social passa a ser relevante a fim de desenvolver um trabalho de promoção social a partir do envolvimento dos próprios usuários no desenvolvimento do projeto” (CUNHA, 2010). O trabalho do assistente social na habitação faz com que os cidadãos comecem a se notar como sujeitos de cidadania, podendo assim desfrutar dos direitos e de políticas habitacionais que são garantidos por lei.

#### 4.1 A atuação do assistente social nas políticas de habitação de interesse social

O Serviço Social como profissão ao longo dos anos vem acumulando conhecimentos e competências de dimensão ética, política, teórica, metodológica e operativa (IAMAMOTO, 2009). Até meados da década de 1990 a saúde e a assistência social eram os principais campos de atuação do assistente social no Brasil. Com a estabilização da economia e a criação de programas voltados ao desenvolvimento social, novas demandas foram surgindo para esses profissionais, mostrando que

o Assistente Social tornou-se um solucionador dos problemas que se apresentam diante dele. Os problemas eram identificados pela própria instituição, pelos próprios

---

<sup>9</sup> Segunda Conferência Geral do Episcopado Latino-americano realizada em Medellín, na Colômbia no período de 24 de agosto a 6 de setembro de 1968. A Conferência foi convocada pelo Papa Paulo VI para aplicar os ensinamentos do Concílio Vaticano II às necessidades da Igreja presente na América Latina.

objetivos do contexto em que atuava o Assistente Social, obrigando-se este à manipulação de certos recursos, e a partir deles, pensar os problemas apresentados. (FALEIROS, 1999, p. 17).

A partir da PHIS o assistente social no Brasil não trabalha mais de uma forma individualizada, agora fazendo parte de uma estrutura organizacional com definições pré estabelecidas nos programas e projetos de sua atuação. Dentro dos programas habitacionais, seja de Reassentamento, Regulação Urbanística e Fundiária ou até mesmo o Minha Casa Minha Vida, os assistentes sociais se envolvem no projeto, assim como profissionais de outras áreas, como Direito, Comunicação, Recursos Humanos, Arquitetura, Engenharia entre outros. Em conversa com a assistente social Danniele Gatto Pereira<sup>10</sup>, Assistente Social da COHAB-Curitiba, é visto que a intervenção do assistente social na área de habitação social se inicia a partir de um diagnóstico territorial, onde é realizado um mapeamento junto com outros profissionais com o intuito de analisar quais serão as intervenções realizadas no projeto, reforçando a tendência de equipes multiprofissionais envolvidas nos projetos de habitação. Esta troca de experiências e ideias com outros profissionais dentro de programas e projetos é cada vez mais frequente em diversos campos das políticas públicas, com o objetivo de demarcar alianças em torno de pautas e projetos comuns (RAICHELIS, 2009). Por um lado, o trabalho multidisciplinar é positivo devido a essa troca de experiências que tende a ser enriquecedora, entretanto, é possível que haja uma disputa de valores e de visão de mundo entre os profissionais devido à heterogeneidade de ideias, tornando o processo de intervenção mais burocrático. Diante a esse problema, faz-se necessárias reuniões e trocas de informações entre os membros das equipes multidisciplinares, a partir das definições estabelecidas.

Dentro das políticas de habitação, o assistente social age como um mediador da política, ou seja, ele liga a comunicação entre as duas pontas, as políticas habitacionais do Estado e os cidadãos beneficiados por elas, com o objetivo de aumentar a autonomia e os direitos dos indivíduos. Para Cunha, o serviço social como profissão interventiva e investigativa:

apropria-se de instrumentos que compõem a prática do cotidiano de trabalho do assistente social, que foram utilizados no processo de trabalho, sendo estes o instrumental utilizado: as entrevistas com os usuários utilizando formulários e

---

<sup>10</sup> A atuação do Assistente Social na Política de Habitação. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=5js16rpm18U>> Acesso em 02 de jan. de 2024



entrevistas dirigidas individuais e/ou grupais para conhecer as demandas enfrentadas criando alternativas de enfrentamento, visita domiciliar, avaliação do agir profissional praticada pelos usuários do trabalho e pelos elaboradores dos projetos. (CUNHA, 2010, p. 141)

O Trabalho Social dentro dos programas de habitação de interesse social circula entre quatro eixos principais: mobilização e fortalecimento social; acompanhamento e gestão social de intervenção; educação ambiental e patrimonial e desenvolvimento econômico (BRASIL, 2014, p.34). Quando falamos em mobilização e fortalecimento social espera-se que o profissional de assistência social promova a mobilização, organização e capacitação da população beneficiária, visando promover a autonomia e o protagonismo social para os indivíduos como também o fortalecimento das organizações existentes no território, possibilitando aos beneficiários a participação social e o direito à cidade. Nas políticas habitacionais o dever do assistente social não é apenas de garantir a moradia ao indivíduo, mas também acompanhá-lo no processo de conquista do novo lar, orientando-o sobre quais são seus direitos e oferecendo suporte para o usuário e a sua família. Nesse sentido, é dever do profissional orientar os indivíduos e famílias nas diversas situações que irão surgir no dia-a-dia, agindo sempre pela concepção que regula o projeto ético-político do Serviço Social, tendo como parâmetro a defesa da liberdade, dos direitos humanos, da cidadania, e conseqüentemente, rejeitando qualquer prática abusiva, preconceituosa e discriminatória. É importante que os profissionais sejam capazes, num contexto de extremas adversidades, de formular, avaliar e recriar propostas ao nível das políticas sociais e da organização das forças da sociedade civil, sempre lembrando que [...] o trabalho social em programas de habitação voltados para a população de baixa renda deve ser considerado a partir da análise da política vigente em cada contexto histórico, em sociedades determinadas” (RAICHELIS; PAZ; OLIVEIRA, 2008, p. 242).

O acompanhamento dos moradores visando a promoção de ações necessárias para a execução da intervenção também é um componente essencial para o caminhar dos programas de moradia popular. Além disso, o assistente social fará parte da gestão social da intervenção, assumindo o papel de negociar com os beneficiários, como também preparar e responder às perguntas que irão surgir sobre as intervenções previstas, evidenciando os pontos positivos para a implementação do projeto. O trabalho de informar e orientar os moradores é fundamental para que não exista nenhuma dúvida ou desconforto na etapa de implementação do projeto, visto que muitos dos programas ofertados podem trazer mudanças irreversíveis, como a

demolição de uma residência antiga para gerar terreno para uma nova residência. Ainda sobre a importância de compartilhar as informações da intervenção com os beneficiários, Miotto ressalta que:

[...] o direito à informação não está restrito ao conhecimento dos direitos do legalmente instituído nas políticas sociais. Inclui-se o direito dos usuários de usufruírem de todo o conhecimento socialmente produzido, especialmente daqueles gerados no campo da ciência e da tecnologia, necessário para a melhoria das condições e qualidade de vida ou para que os usuários possam acessar determinados bens ou serviços em situações específicas. Acresce-se ainda que o direito à informação não se restringe ao acesso à informação. Ele pressupõe também a compreensão das informações, pois é ela que vai possibilitar seu uso na vida cotidiana. Dessa forma, o uso da informação ou a incorporação da informação pelos sujeitos, torna-se um indicador importante de avaliação no processo de construção da autonomia dos indivíduos, dos grupos e das famílias, que é a grande finalidade das ações educativas (MIOTTO, 2009, p. 502-503).

Além da negociação com as famílias para a desocupação de áreas consideradas impróprias para moradia, uma das novas responsabilidades do assistente social na habitação é a preocupação com o meio ambiente e com a sustentabilidade das famílias, iniciando-se a discussão de programas de geração de trabalho e renda, além de projetos de educação ambiental (PAZ; TABOADA, 2010). Dessa forma, o profissional irá promover mudanças de atitude em relação ao meio ambiente, ao patrimônio e à vida saudável, oferecendo informações para a população sobre os aspectos que influenciam sua qualidade de vida, o que irá refletir direta e indiretamente nos fatores sociais, políticos, culturais e econômicos que determinam a realidade da população.

Vale ressaltar que a atuação do assistente social dentro das políticas habitacionais é muito ampla, podendo ser mais ativa, acompanhando diretamente os moradores beneficiários de uma determinada política de habitação como também pode participar de outras sérias de atividades, como o cadastramento dos moradores em programas, elaboração de estudos sociais, participação em projetos de urbanização, construção de metodologias de trabalho, participação de equipes técnicas de elaboração e revisão de planos diretores além da participação na representação de conselhos de políticas urbanas. Os profissionais de assistência social também possuem responsabilidades no desenvolvimento socioeconômico da população, usando-se das políticas públicas para a implementação de iniciativas de geração de trabalho e renda, assim trazendo uma inclusão produtiva, econômica e social para os beneficiários do projeto, de forma a promover o incremento da renda familiar e a melhoria da qualidade de vida da população, trazendo mudanças de médio e longo prazo (BRASIL, 2014, p.34).

Para trabalhar na área do Serviço Social é essencial que os profissionais sejam qualificados, levando em consideração as novas normas e instrumentos que surgem com os anos, sem perder a dimensão ético-política da profissão, para que os usuários possam ter um apoio desse acesso às políticas e programas habitacionais. Segundo Guerra (2000) a instrumentalidade não é somente um conjunto de técnicas, mas sim, o uso constante de instrumentos que se faz necessário no cotidiano de profissional, sendo assim, é por meio desses instrumentos que os assistentes sociais modificam, alteram e até mesmo transformam a realidade social. No Código de Ética do Assistente Social<sup>11</sup>, regulamentado em 1993, fica claro o de comprometimento que o profissional do serviço social deve ter na garantia dos direitos sociais aos usuários dessa forma, o profissional deve:

Garantir a plena informação e discussão sobre as possibilidades e consequências das situações apresentadas, respeitando democraticamente as decisões dos/as usuários/as, mesmo que sejam contrárias aos valores e às crenças individuais dos/as profissionais, resguardados os princípios deste Código [...] (BARROCO, 2012, p.172)

Para garantir um bom trabalho de assistência social nos programas de moradia popular é necessário que o profissional utilize da comunicação e articulação na intervenção, visto que a participação dos moradores está presente em todo o desenvolvimento do projeto. O processo comunicativo irriga todos os anéis da ação; não é a técnica, não é a máquina que movimenta a ação e sim a própria comunicação que produz aproximação e constrói sentidos (Brasil, 2014, p.40). A comunicação se torna fundamental nos processos de acolhimento e construção de vínculos com os moradores que recorrem aos serviços públicos, além de ser elemento base da mobilização da comunidade e de seu engajamento no programa. Já a capacidade de articulação se torna importante no processo de negociação e consensos para a coesão social, com o objetivo que os processos consigam alcançar resultados.

Quando falamos em programas de habitação popular é necessário entender que não se trata apenas da entrega do empreendimento para o beneficiário, mas sim a entrega de uma moradia. O direito à moradia se torna uma porta de entrada para os demais direitos, especialmente o direito à cidade. Para que isso aconteça, é papel do assistente social gerar uma ação de mobilização, com fins de organização e fortalecimento social para que ocorra uma maior democratização da sociedade. Para Paz e Taboada (2010),

---

<sup>11</sup> BRASIL, 1993. Código de ética do assistente social. Disponível em: [https://www.cfess.org.br/arquivos/CEP\\_CFESS-SITE.pdf](https://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf). Acesso em 10 de jan. de 2024.

o trabalho social possui uma orientação ética e política: democrática, educativa e organizadora, que incentiva a participação, a ação coletiva da população, o exercício cotidiano do protagonismo cidadão, socializando informações, investindo na capacitação dos sujeitos na apropriação de novos valores e conceitos de morar e conviver no espaço urbano. (PAZ e TABOADA, 2010, p. 71).

Em programas habitacionais de moradia popular é comum alocar famílias de diferentes territórios dentro de um mesmo conjunto habitacional, ou seja, uma demanda aberta<sup>12</sup>. Esse movimento pode ser alvo de alguns conflitos, já que se tratam de pessoas que não se conhecem e que de um momento para outro se tornarão vizinhos. Dessa forma, a mobilização será a ferramenta responsável por construir um sentimento de pertencimento nas famílias envolvidas a um grupo, conseguir conhecer o outro e criar laços de identidade com o mesmo. Para que haja mobilização, é preciso que as pessoas desejem participar e que se comprometam com isso, já que é papel do assistente social promover a

participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação, manutenção e acompanhamento dos bens e serviços previstos na intervenção, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local e estimular a plena apropriação pelas famílias beneficiárias. (BRASIL, 2014, p. 5).

Como forma de atrair a atenção dos moradores para que haja o processo de mobilização dos grupos, são criadas algumas estratégias, como campanhas, ferramentas digitais e espaços comunitários de representação. Pessoas que não teriam interesse em participar de uma simples “reunião de condomínio” podem ter interesse em outras atividades, como uma campanha promovida pelo assistente social tratando de um assunto que seja de interesse coletivo (BRASIL, 2014, p.56). Outra forma de criar esse vínculo entre os moradores antes da entrega da moradia é por meio das ferramentas digitais, como por exemplo um blog com informações sobre o empreendimento ou até mesmo grupos em redes sociais. Por ser uma estratégia de mobilização virtual, há a vantagem de se comunicar a distância, sem precisar ter um espaço na agenda para participar de um evento presencial, entretanto, é preciso fazer um diagnóstico do grupo para ver quantas pessoas possuem acesso à internet, lembrando que o intuito da mobilização é aproximar os indivíduos e não excluí-los de alguma forma. Já os espaços comunitários de representação funcionarão a partir da criação de uma associação envolvendo

---

<sup>12</sup> Demanda dos empreendimentos do MCMV no âmbito do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) que deve ser selecionada a partir de cadastro público efetuado pelo município, Distrito Federal ou estado, nas condições estabelecidas pela Portaria do Ministério das Cidades nº 595/2013.

o maior número de moradores possível. Essa associação representativa, organizada por ou com a ajuda do assistente social, tem o intuito de ser porta-voz dos moradores, sempre em alerta identificando as preocupações prioritárias da comunidade.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em conclusão, vemos como as cidades brasileiras, especialmente as metrópoles, possuem problemas políticos, sociais e econômicos estimulados principalmente pelas mudanças do sistema produtivo e pelo impacto do capitalismo e da globalização, que desencadearam a expulsão do homem do campo, o desemprego estrutural, a especulação financeira e principalmente as desigualdades sociais entre ricos e pobres. A lógica capitalista passa a definir os critérios da ocupação espacial e aproveitamento do território, e em consequência disso, proliferam as favelas e núcleos irregulares, onde os indivíduos passam a viver em condições insalubres de moradia e isolados dos serviços coletivos fundamentais em níveis de subsistência.

Através da análise da formação das cidades brasileiras, vemos que a paisagem urbana é dividida entre aqueles que possuem e os que não possuem propriedade, isso porque a grande mercantilização do solo urbano no contexto de cidades capitalistas foi o principal fator de influência no surgimento e reprodução de espaços cada vez mais marcados pela segregação socioespacial. A exclusão da população dos centros urbanos e a dificuldade de compra de imóveis se torna um problema ainda mais preocupante quando se torna norma e não exceção para a maior parte da população trabalhadora brasileira. As novas configurações da questão urbana não só expressam um aumento no déficit de moradias, mas também os altos índices de criminalidade e a violência decorrente da exclusão econômica, social e espacial.

Por tais impactos, o Serviço Social surge em 1930, inicialmente ligado ao trabalho comunitário, disposto a realizar ações com intuito de prover alguns serviços para a sociedade como forma de amenizar e mascarar a situação de conflito entre a sociedade e o Estado, participando das modalidades de gestão da pobreza marcadas pelo clientelismo, garantindo uma maior proteção social e controle das pessoas mais pobres. Nas favelas, os assistentes sociais desempenharam um papel de caráter tutelar como agentes de disciplinamento e conscientização dos cidadãos a partir de um trabalho educativo, já que essas populações eram consideradas inadaptadas. Durante um longo período a exclusão dos mais pobres foi um

problema ignorado e mascarado pelo Estado, que só passou a intervir de forma definitiva na questão do direito à cidade a partir de manifestações e lutas de classe estimuladas com a formação dos movimentos sociais e pela pressão dos organismos internacionais que discutiam a questão urbana e a sustentabilidade do planeta, geralmente organizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Entre as alternativas criadas para lidar com o déficit habitacional, no ano de 1964 foi criado o Sistema Financeiro de Habitação, a partir da necessidade nacional de uma política de habitação, especialmente para a população de baixa renda. Tendo o Banco Nacional da Habitação (BNH) como seu órgão central, o sistema usava de mecanismos econômicos com fins de estimular a aquisição da casa própria e construção de habitações de interesse social por intermédio da iniciativa privada. No seu período de auge foram financiadas 25% das novas moradias no país, entretanto, essa porcentagem se mostrou baixa diante à demanda por habitação, dessa forma, uma grande parcela da população ainda teve que recorrer às alternativas do mercado informal: autoconstrução, favelas e cortiços. Com o agravamento da questão urbana e habitacional, considerando a escassez da terra urbana, a elevação do custo dos imóveis, o acirramento do controle do capital sobre as cidades e o crescimento da população moradora de áreas irregulares, os desafios para o Serviço Social se tornaram ainda maiores.

A partir da promulgação da Constituição de 1988 foi firmado o atendimento da habitação de interesse social de forma descentralizada por estados e municípios e em 2003, com a institucionalização do Ministério das Cidades, houveram avanços efetivos no sentido de federalizar as diretrizes da Política de Habitação de Interesse Social, onde a moradia passa a ser um componente fundamental do direito à cidade. O Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), um dos pilares do Sistema Nacional de Habitação, incorpora novas concepções do direito à moradia digna, apostando no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como carro-chefe da PHIS. Vimos que a construção do PMCMV foi pautada na distribuição de renda e inclusão social, o que facilitou o acesso à casa própria e a meta do Estado de reduzir o déficit habitacional nos municípios.

Foi possível inferir que a partir do SNH o assistente social age de uma maneira diferente daquela vista nos anos 30. Agora seu papel é como mediador da política, ou seja, ele liga a comunicação entre as duas pontas, as políticas habitacionais do Estado e os cidadãos beneficiados por elas, com o objetivo de aumentar a autonomia e os direitos dos indivíduos. Há uma preocupação dos assistentes sociais quanto às condições de moradia dos beneficiários dos programas e com isso o papel do profissional se encontra na tentativa de fortalecer e empoderar os beneficiários por meio da escuta e da construção de vínculos. Nesse sentido,

espera-se que o profissional de assistência social promova a mobilização, organização e capacitação da população beneficiária, visando incentivar a autonomia e o protagonismo social para os indivíduos como também no fortalecimento das organizações existentes no território, possibilitando aos beneficiários a participação social e o direito à cidade.

Como consideração final, é evidente uma maior preocupação do Estado com as Políticas de Habitação de Interesse Popular, que conta com um grande investimento financeiro e uma densa equipe multiprofissional. Hoje, as políticas habitacionais brasileiras, a partir da efetivação do trabalho do assistente social, se mostram mais efetivas na chance de oferecer para os beneficiários o acesso à cidade e a moradia digna, levando o conceito de moradia para além de uma construção, mas sim como um espaço relacional que faz parte da natureza humana. Apesar dos avanços, o déficit habitacional no país ainda é um problema a ser enfrentado, portanto, há a necessidade de expansão nos programas para que seja possível atender um maior número de famílias.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e a moradia**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. **Ética: fundamentos sócio-históricos**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação (PlanHab)**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O novo modelo de desenvolvimento**. Revista Dados, 1973, Desarrollo Economico - Revista de Ciencias Sociales, 1974.

CALDEIRA, Teresa. **Cidade de muros: crise, segregação e cidadania em São Paulo**. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: 34/Edusp, 2000.

CASTELLS, Manuel. **Questão urbana**. Tradução de Arlete Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CUNHA, Luis Antonio. **A política educacional e a formação da força de trabalho industrial na era de Vargas**. In: A Revolução de 30: Seminário realizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Setembro de 1980. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1983

CUNHA, Liziane Giacomelli Henriques da; LERSCH, Cíntia Saldanha. OLIVEIRA, Simone Barros de. **A diversidade de atuação do serviço social: desvelando o processo de trabalho**. Porto Alegre: Faith, 2010.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Desafios do serviço social na era da globalização**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 61, p. 152-186 nov. 1999.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975

FREITAS, Marcos Cezar de. **A reinvenção do futuro**. São Paulo: Cortez, 1996.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (orgs.). **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. (Coleção Espaços de Desenvolvimento)

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade no trabalho do Assistente Social**. São Paulo, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

LOJKINE Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. Tradução de Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

SINGER, Paul. **Economia e política da urbanização**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2002

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: Arte, 2003

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. **"O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano"**. IPEA, São Paulo, 2006.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. . Petrópolis: Vozes.

MARX, K. **O Capital**: v. 1, livros I e II. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.



MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", **Policy Currents**, Fevereiro: 1-4, 1995.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito à cidade**. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed., 3ª reimpr. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_. **Pensando Espaço do Homem**. 5. ed., 3. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil : 1964-1998**. Brasília: IPEA, 1999. (Textos para Discussão, 654).

PAZ, Rosângela Dias. TABOADA, Kleyd Junqueira. **Trajetória do trabalho social em habitação**. Curso à Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, setembro, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas e questões**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil**. 2008. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito. Porto Alegre: PUCRS, 2008

RAICHELIS; PAZ, Rosangela Dias Oliveira; OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Mello Castanho e. Intervenções urbanas e trabalho. In: GOMES, Maria de Fatima Cabral M.; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos. **Interlocações urbanas: cenários, enredos e atores**. Rio de Janeiro: Arco-íris, 2008. p. 237-248.

\_\_\_\_\_. O trabalho do assistente social na esfera estatal. In: ABEPSS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 377-392.

ROLNIK, R. (1997). **Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas**". *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999

VALLADARES, L. **A invenção da favela: do mito de origem à favela**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 3 ed. São Paulo, Cortez, 1999.