

CENTRO UNIVERSITÁRIO CATÓLICO DE VITÓRIA

ALINE SOUSA CASTRO

**O PERFIL DOS USUÁRIOS DO ALUGUEL PROVISÓRIO DO PROGRAMA
TERRA MAIS IGUAL NA POLIGONAL DEZ DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES**

VITÓRIA
2016

ALINE SOUSA CASTRO

**O PERFIL DOS USUÁRIOS DO ALUGUEL PROVISÓRIO DO PROGRAMA
TERRA MAIS IGUAL NA POLIGONAL DEZ DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário Católico de Vitória, como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof^a. Ms. Camila Costa Valadão

VITÓRIA
2016

ALINE SOUSA CASTRO

**O PERFIL DOS USUÁRIOS DO ALUGUEL PROVISÓRIO DO PROGRAMA
TERRA MAIS IGUAL NA POLIGONAL DEZ DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário Católico de Vitória, como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Aprovado em _____ de _____ de _____, por:

Prof^a. Ms. Camila Costa Valadão - Orientador

Prof^a. Ms. Alaísa de Oliveira Siqueira, Centro Universitário Católico de Vitória

Prof^a. Ms. Virgínia Pertence Couto, Centro Universitário Católico de Vitória

Dedico esse trabalho a minha família: Altair Pedro de Castro, Maria da Glória Sousa de Castro e Rodrigo Sousa Castro.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer ao meu Deus a quem eu amo acima de todas as coisas, sem Ele eu não teria tido forças suficientes para chegar até aqui. Em todos os momentos dessa trajetória e em especial nesse último ano pude sentir seu amor a me perseguir por todos os dias desde o meu levantar até meu deitar, nas situações difíceis sentia sua graça e paz sobre mim e conseguia olhar as tristezas e dificuldades com um sorriso. Aquele que me ama acima das minhas falhas eu agradeço de todo o meu coração acreditando que sem Ele eu não poderia ter chegado até aqui, portanto ao autor da minha fé priorizo os agradecimentos desse trabalho.

Agradeço também a minha família a quem dediquei esse estudo, sei que com vocês posso contar em todas as horas porque o amor de vocês para comigo é incondicional e nesse sonho não foi diferente, vocês sonharam junto comigo e as minhas vitórias eram a de vocês. Obrigada por nunca medirem esforços em me fazerem feliz e realizada, por acreditarem em mim, desejo nunca os decepcionar porque vocês são a minha base, amo vocês.

Preciso agradecer também aos meus amigos e namorado que me apoiaram e auxiliaram sempre, compreendendo a minha ausência e sempre torcendo por mim. Vocês fazem parte dessa conquista. Eu amo vocês e as nossas histórias.

Gostaria de agradecer as minhas amigas e cúmplices acadêmicas, obrigada por todas as vezes que eu precisei e vocês estiveram ao meu lado. Confesso que não imaginava que a faculdade poderia me agregar presentes como vocês além do ensino e conhecimento, mas fui surpreendida com a amizade de vocês: Daniela Freitas (Dani bananinha), Gabriela Ribeiro Botto (Gabi), Jéssica Rangel (Jess perigosa), Paola Pereira (Paolita, meu dengo) e Mariely Schaffel (Mary, minha Chloe). Em especial quero agradecer a você Mariely que em um dos momentos que eu mais precisei segurou em minha mão, não me abandonou e acreditou em mim quando nem eu mesma mais acreditava. Amo vocês e desejo leva-las para toda a vida, obrigada por tornarem essa faculdade um lugar de aconchego.

Quero agradecer também as técnicas do meu campo de estágio (Poligonal Dez) Augusta, Elsa, Ana Beatriz, Alice, Wilkes e Ducklein por esse um ano e oito meses que vivenciamos, foram experiências incríveis que me agregaram muitos conhecimentos.

Não poderia deixar de agradecer a todos os mestres que passaram por mim durante esses quatro anos, todos vocês contribuíram imensamente para a minha formação. Em especial gostaria de destacar três: Virginia Pertence Couto – minha admiração por você é notória desde a primeira aula, sua postura ética, sua dedicação e conhecimento marcaram a minha vida acadêmica e eu agradeço pelo prazer que foi ter sido sua aluna; Alaísa de Oliveira Siqueira – agradeço imensamente por toda a dedicação feita a mim até os dias de hoje, pelo respeito, flexibilidade, carinho, companheirismo e dentre outras características que me marcaram posso concluir que além de um ótima profissional você é um ser humano excepcional; Camila Costa Valadão – minha orientadora, agradeço pelo privilégio que foi ser orientada por você e ser agregada de tamanho conhecimento, obrigada por toda a dedicação e compreensão, acredito que não poderia ter sido outra professora para ter essa incumbência de me orientar, fui imensamente feliz por isso.

Portanto concluo aqui os meus agradecimentos a todos aqueles que direta ou indiretamente participaram dessa conquista.

RESUMO

Esse presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como tema a habitação, e o enfoque a questão habitacional e seu processo histórico no Brasil, a partir das reflexões sobre as influências e consequências da ocupação desordenada. Tem como objetivo geral identificar o perfil dos usuários do aluguel provisório do Programa Terra Mais Igual na Poligonal Dez do Município de Vitória/ES. E objetivos específicos, compreender a ocupação urbana e as políticas habitacionais no Brasil; identificar o acesso dos usuários as demais políticas sociais implementadas; refletir sobre o aluguel provisório do Programa Terra Mais Igual na Poligonal Dez do Município de Vitória/ES. Para tanto, utilizamos autores que evidenciam, entre outros aspectos, a formação urbana irregular e a escassez de políticas habitacionais que efetivem o direito à habitação. Trata-se de uma pesquisa exploratória de caráter qualiquantitativo, com investigação documental a partir dos prontuários dos usuários do Serviço Social do aluguel provisório da Poligonal Dez. Entre os resultados cabe destacar que o aluguel provisório ao invés de se constituir como um benefício temporário tem se tornado permanente, perdurando por mais de 5 anos, atendendo a um público composto hegemonicamente por mulheres, entre 30 e 59 anos de idade, negras, de baixa escolaridade e renda. Sendo assim, a angústia e espera pelo benefício final compõem o cotidiano das famílias atendidas.

Palavras-chave: Questão da Habitação. Aluguel Provisório. Programa Terra Mais Igual.

ABSTRACT

This current Course Conclusion Paper has as its theme housing and focuses on the housing issue and its historical process in Brazil, based on the reflections on the influences and consequences of the disordered occupation. Its general objective is to identify the profile of users of the provisional rent of the Most Equal Land Program in Poligonal Ten of the Municipality of Vitória / ES. And specific objectives, to understand the urban occupation and the housing policies in Brazil; Identify user access to other social policies implemented; Reflect on the provisional rent of the Most Equal Land Program in Poligonal Ten of the Municipality of Vitória / ES. For that, we use authors that show, among other aspects, the irregular urban formation and the scarcity of housing policies that effect the right to housing. This is an exploratory research of a qualitative nature, with documentary research based on the Social Security users' medical records of the provisional rent of Poligonal Dez. Among the results it is worth noting that provisional rent, instead of constituting a temporary benefit, Lasting for more than 5 years, attending to a public hegemonically composed of women, between 30 and 59 years old, black, with low schooling and income. Therefore, the anguish and waiting for the final benefit make up the daily life of the families served.

Keywords: Habitation Question; Social Rent; Terra Mais Igual Program.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Sexo.....	53
Gráfico 02 – Idade.....	55
Gráfico 03 – Cor/Etnia.....	56
Gráfico 04 – Estado Civil.....	57
Gráfico 05 – Escolaridade.....	58
Gráfico 06 – Empregados.....	60
Gráfico 07 – Renda Mensal.....	61
Gráfico 08 – Pessoas empregadas por domicílio.....	62
Gráfico 09 – Usuários que possuem Bolsa Família.....	63
Gráfico 10 – Famílias com acompanhamento no CRAS.....	65
Gráfico 11 – Famílias com acompanhamento na Unidade Básica de Saúde.....	66
Gráfico 12 – Tempo que o usuário está inserido no Aluguel Provisório.....	68
Gráfico 13 – Tempo que os usuários e suas famílias residiram em abrigos.....	70
Gráfico 14 – Benefício habitacional final.....	71
Gráfico 15 – Valor do atual imóvel alugado.....	72
Gráfico 16 – Quantidade de vezes que os usuários e suas famílias mudaram de imóvel.....	73

LISTA DE SIGLAS

- ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
- AI – Ato Institucional
- BNH – Banco Nacional de Habitação
- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- CGT – Comando Geral dos Trabalhadores
- COHAB – Companhia de Habitação
- COOPHAB-ES – Cooperativa Habitacional do Espírito Santo
- CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
- CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- CUT – Central Única dos Trabalhadores
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e de Estudos Socioeconômicos
- ES – Espírito Santo
- FCP – Fundação Casa Popular
- FCVS – Fundo de Compensação das Variações Salariais
- FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- IBGE – Instituto Brasileiro de Estatística
- INOCOOP/ES – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo
- INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
- INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
- IPEA - Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada
- LDB – Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional
- LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
- ONU – Organização das Nações Unidas

PAIF - Proteção e Atendimento Integral à Família

PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação

PDLI – Plano de Desenvolvimento Local Integrado

PDS – Partido Social Democrático

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PHB – Política Habitacional Brasileira

PLANHAP – Plano Nacional da Habitação Popular

PNH – Política Nacional de Habitação

PP – Partido Progressista

PT – Partido dos Trabalhadores

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	23
2.1 A OCUPAÇÃO URBANA E A QUESTÃO HABITACIONAL	23
2.2 POLITICAS HABITACIONAIS NO BRASIL	33
2.3 O PROGRAMA TERRA MAIS IGUAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/ES	43
3 METODOLOGIA	49
3.1 A NATUREZA DA PESQUISA	49
3.2 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA	52
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO DA PESQUISA	53
4.1 PERFIL DOS/DAS USUÁRIOS/AS	53
4.2 USUÁRIOS E O ACESSO A REDE SOCIOASSISTENCIAL	63
4.3 PROBLEMATIZANDO O ALUGUEL PROVISÓRIO DO PROGRAMA TERRA MAIS IGUAL.....	67
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS.....	77
APÊNDICE A – ROTEIRO DE COLETAS DE DADOS	84
APÊNDICE B – DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO PESQUISADOR	87
APÊNDICE C – DECLARAÇÃO DA INSTITUIÇÃO COPARTICIPANTE	88
ANEXO A – LEI 6.967/2007.....	89

1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem como tema a habitação e como enfoque a questão habitacional e seu processo histórico no Brasil, a partir das reflexões sobre as influências e consequências da ocupação desordenada. Tem como objetivo geral identificar o perfil dos usuários do aluguel provisório do Programa Terra Mais Igual na Poligonal Dez do Município de Vitória/ES. E objetivos específicos, compreender a ocupação urbana e as políticas habitacionais no Brasil; identificar o acesso dos usuários as demais políticas sociais implementadas; refletir sobre o aluguel provisório do Programa Terra Mais Igual na Poligonal Dez do Município de Vitória/ES. Para tanto, utilizamos como fonte de coleta de dados dez prontuários de acompanhamento social do Serviço Social do escritório da Poligonal Dez, o qual relata a trajetória de cada usuário, desde a introdução no benefício até o momento presente.

O interesse pelo tema surgiu a partir da inserção no Estágio Supervisionado I, II e III, no campo da Poligonal Dez (ligada diretamente à Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), localizada no Bairro Santo André em Vitória/ES. A partir do contato cotidiano com o campo, as inquietações com tema aumentaram, o que gerou o desejo de pesquisar e entender: o benefício aluguel provisório se constitui efetivamente como um benefício temporário? Qual o perfil das famílias beneficiadas? Qual o acompanhamento e acesso as demais políticas públicas?

Para a realização do presente estudo, foi importante efetuar uma contextualização histórica da questão habitacional no modo de produção capitalista e seus desdobramentos no Brasil. De acordo com Engels (1988), a questão da habitação está diretamente ligada ao modo de produção capitalista, não sendo possível solucioná-la dentro dessa ordem, apenas por meio de um colapso do sistema vigente.

A partir disso, identificamos que o problema habitacional começa a se tornar um entrave no começo do século XX. Holz e Monteiro (2008) explicam que com a industrialização acelerada, os espaços urbanos atraíram grande parcela da população, entretanto, as estruturas das mesmas eram insuficientes para abrigar esse grande contingente de pessoas. Esse fato ocasionou a formação de áreas urbanas irregulares e ilegais. Somado a isso, inexistiam políticas habitacionais eficientes, que promovessem condições de habitabilidade para os cidadãos. No período em questão,

as políticas habitacionais propostas foram, em sua maioria, ineficazes (HOLZ; MONTEIRO, 2008).

Diante disso, com a industrialização, as relações sociais se modificam e a questão social e suas diversas expressões ganham destaque. Consideramos a questão habitacional como uma das expressões da questão social, que se mantém presente em nossa sociedade, e demanda respostas e formas de enfrentamento através das políticas sociais e mecanismos de proteção social, mesmo que em geral fragmentadas e setorializadas (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

A questão social é aqui compreendida como resultado das contradições entre capital e trabalho, e a exploração como fundante dessa relação. Como será aqui exposto, o Estado é ineficaz para resolver os problemas habitacionais de maneira completa e satisfatória, para isso, a solução dos problemas gerados pelo capitalismo, em especial a habitação, só será possível por meio da luta de classes, e fortalecimento dos trabalhadores (HOLZ; MONTEIRO, 2008).

Ainda sobre a questão social, Yamamoto (1997), nos relata as múltiplas expressões da questão social, tais como as que os indivíduos experimentam no trabalho, como também na família, na área habitacional, na saúde, na assistência social e dentre outras. Portanto, a questão social sendo além de desigualdade, é também rebeldia, devido envolver sujeitos que ao vivenciarem as desigualdades, a elas resistem, ou seja, se opõem. Sendo assim, é justamente nesta tensão entre produção da desigualdade e na produção da resistência, que trabalham os assistentes sociais, aos quais não é possível deles se abstrair e nem tão pouco deles fugir porque tecem a vida em sociedade. Assim sendo, a questão social e suas múltiplas expressões são o objeto do trabalho cotidiano do profissional: assistente social.

É importante ressaltar que o direito à habitação não é somente através do acesso à moradia, mas vai além, pressupõe a formação de cidadãos que compreendam a importância do acesso às riquezas socialmente produzidas, como a segurança, bem-estar das famílias e condições adequadas de saúde.

Nessa direção, a partir desse estudo, foi possível observar que particularmente no Brasil houve um intenso êxodo rural e ocupação desordenada do espaço urbano. Diversas famílias deixaram o campo em busca de melhores condições de vida nas cidades, no entanto, ao chegarem nesses espaços, encontraram altos preços de terra

e aluguéis, dificultando então o acesso a uma habitação regular. Com isso, houve uma ocupação irregular de determinadas áreas, o que acarretou em diversas outras problemáticas, tais como ausência de saneamento básico, saúde, escola, e aumento da violência, etc. Os problemas advindos dessa ocupação ocorrem até os tempos atuais, em que a cidade ainda não está preparada para atender de maneira satisfatória a toda a população.

No que se refere ao município de Vitória, lócus dessa pesquisa, a política responsável para responder a essa expressão da questão social é o Programa Terra Mais Igual, iniciativa que busca o enfrentamento da pobreza urbana, através de ações que tem o intuito a inclusão sócio territorial e o desenvolvimento humano sustentável, os quais tem como pressupostos a integração institucional e o fortificação dos processos de participação popular na criação, implantação e avaliação de um Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) nos lugares onde o programa exerce sua atuação (VITÓRIA, 2014). Para tal afirmativa é importante realizar uma análise crítica, na intenção de avaliar se realmente tal política se efetiva dessa maneira. De fato o Programa Terra Mais Igual tem tamanha responsabilidade de responder a demanda, porém a mesma por se tratar de uma política neoliberal não é suficiente, nem tão pouco se efetiva e ainda funciona de maneira focalizada.

O referido programa está dividido em 15 áreas denominadas poligonais, cada uma atende a um conjunto de bairros. Este trabalho se refere à Poligonal Dez que atende ao bairro Conquista. O objetivo do Programa Terra é proporcionar a qualidade de vida aos atendidos, propiciar o acesso aos bens e serviços públicos, além de promover melhorias nas condições socioeconômicas, propiciando melhores condições de moradia (VERTUANI, 2013).

O presente trabalho pretende contribuir para o aprofundamento do estudo sobre as políticas habitacionais possibilitando, assim, uma ampliação do conhecimento e entendimento da mesma. Foi desenvolvido em cinco capítulos, sendo o primeiro, esta a introdução. O segundo capítulo expõe o referencial teórico, a partir de referências que abordam a contextualização histórica da ocupação urbana no Brasil e as políticas habitacionais. No terceiro capítulo apresentou-se se os procedimentos metodológicos e éticos utilizados para coleta e tratamento de dados para execução da pesquisa. No quarto capítulo foram expostos os dados coletados e a análise dos mesmos, com o

intuito de responder os objetivos desse estudo. Em seguida, as considerações finais do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A OCUPAÇÃO URBANA E A QUESTÃO HABITACIONAL

É importante retomar a questão habitacional e urbana como uma das expressões da questão social, compreendida como resultante da relação entre capital e trabalho, ou seja, “[...] como a expressão mais desenvolvida de um tipo de exploração diferenciada [...]” (GUERRA et al, 2013). Ela se expressa através das desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas pelas diferenças de gênero, raça (étnico-racial), dentre outras (TOMAZ, 2013).

De acordo com Maricato (1997), a moradia se tornou uma “mercadoria”¹ de difícil acesso à classe trabalhadora,

A habitação é uma mercadoria especial, que tem proteção e distribuição complexas. Entre as mercadorias de consumo privado (roupas, sapatos, alimentos, etc.) ela é a mais cara. Seu preço é muito maior que os salários médios, e por isso o comprador demora muitos anos para paga-la ou para juntar o valor que corresponde ao seu preço. Dizemos que é uma mercadoria que tem período de circulação e por isso exige um financiamento prévio para o consumo, pois em geral os trabalhadores não dispõem de tanto dinheiro à vista (MARICATO, 1997, p. 46).

Sendo assim, é possível entender que a habitação é uma necessidade básica da sociedade, ela faz parte de um contexto das relações dos espaços socialmente construídos, entretanto, ela vem se convertendo apenas como um produto de alto custo, um bem de consumo, e isso dificulta o acesso da população mais pobre, que por sua consequência reside em imóveis alugados ou então de alto risco estrutural e geológico.

Essa realidade é notória ao observar as paisagens dos bairros de classe alta e a exorbitante diferença que existe ao comparar-se com a realidade existente nas regiões mais empobrecidas, onde as casas em sua maioria não tem suas construções finalizadas devido aos altos valores dos materiais de construção em comparação aos salários recebidos pelos trabalhadores, então, essas obras tendem a estagnar; imóveis localizados próximos de encostas, barrancos e pedras devido ao baixo custo

¹ “[...] a mercadoria é uma unidade que sintetiza valor de uso e valor de troca” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 93). E caracteriza como “[...] um objeto externo ao homem, algo que, pelas suas propriedades, satisfaz uma necessidade humana qualquer [...] – a sua utilidade, determinada pelas suas propriedades, faz dela um valor de uso” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 92).

e facilidade de compra desses terrenos e casas; imóveis que são construídos com materiais irregulares, como por exemplo madeiras, pau-a-pique e papelão, materiais esses que por sua vez quase não tem custos, porém, sem nenhuma estrutura que garanta segurança aos moradores.

Nesse sentido, consideramos importante apresentar como se deu a ocupação urbana no Brasil no período de intensificação do capitalismo. Segundo Pinto:

Entender a urbanização brasileira pressupõe conhecer algumas particularidades da industrialização do país. A principal característica desta é que ela se processou posteriormente à fase do capitalismo concorrencial, o que a qualifica como uma industrialização tardia. A inserção do país no circuito de valorização do capital, priorizando a economia industrial em detrimento da agroexportadora [...] (PINTO, 2004, p.101).

Maricato (2013, p. 16) reafirma isso ao relatar que:

[...] em 1940, a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela é de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18.8 milhões de habitantes e em 2000 ela é de aproximadamente 138 milhões. Constatamos, portanto, que em sessenta anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas. Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas [...] Trata-se de um gigantesco movimento de construção de cidade [...].

Sendo assim, é possível notar que o aumento da população nos espaços urbanos foi gigantesco, esse crescimento se deu pela empregabilidade que estava sendo gerada nesses locais por meio das fábricas, mesmo que em situações precárias, os trabalhadores se dirigiam a essas localidades em busca de empregos. Isso gerou uma superlotação desses espaços que não estavam preparados para receber tamanha população, esse inchaço da cidade gerou outros problemas além da questão habitacional.

Portanto, o processo histórico de urbanização no Brasil teve início por meio das:

[...] primeiras construções nas vilas de São Vicente e Santo André – fundadas em 1537 por Martim Afonso de Souza, a mando do Rei de Portugal. Tais construções marcaram a efetiva ocupação e posse do território pelos colonizadores portugueses. A partir desse momento, e acompanhando a história econômica do Brasil, nossas cidades têm origem nas atividades produtivas do açúcar, da mineração, do café, do gado, da borracha, do algodão e da industrialização. Os aglomerados urbanos se desenvolveram inicialmente ao longo da costa e posteriormente à margem dos rios em direção ao interior, em um movimento em direção ao oeste e ao norte que continua até os nossos dias (PINHEIRO, 2010, p. 16 apud HECK; ALVES; PEREIRA, 2012).

Desse modo, essas características peculiares de ocupação, as quais se desenvolveram ao longo dos séculos, tiveram como forte influência o modelo

econômico agrícola, o qual foi adotado no país desde sua ocupação colonial e sofreu mudanças aos poucos por causa do processo de industrialização, marcado pela forte migração das populações que viviam nas regiões rurais para as regiões urbanas (HECK; ALVES; PEREIRA, 2012).

Entretanto, apenas na segunda metade do século XX o Brasil tornou-se um país urbano, quando mais da metade de sua população começou a morar nos espaços urbanos. A partir de 1950 em diante, tal processo no Brasil se intensificou como consequência da industrialização. O contexto brasileiro nesse período era de “progresso”, modernização e nacionalismo econômico, ao mesmo tempo pressões dos movimentos sociais e trabalhistas (com greves) que reivindicavam melhores condições de trabalho, salários e necessidades básicas (SANTOS, 2012).

Do ponto de vista econômico, esse processo de industrialização e intensificação do capitalismo no Brasil em 1930, ou seja, no final da República Velha, de acordo com Santos (2012, p.67):

[...] é um período importante para a consolidação do capitalismo no Brasil, pois sucede a abolição do trabalho escravo, instituindo, efetivamente, o trabalho assalariado como regime de trabalho no país.

De acordo com Gomes (2005, p. 5):

No Brasil, na passagem do final do século XIX e início do século XX, com abolição da escravatura, com a crise da lavoura cafeeira e o nascente processo de industrialização uma massa de trabalhadores são atraídos subitamente para as grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo que se convertem em centros industriais. Soma-se à migração interna uma política de atração de migrantes europeus que, por estarem acostumados à disciplina da indústria, poderiam melhor contribuir para o desenvolvimento da industrialização no país. Esse processo de urbanização que se deu de forma acelerada muda o cenário urbano: o traçado das velhas cidades já não corresponde às exigências da nova indústria nem ao seu grande movimento. As ruas, sem uma infra-estrutura necessária, são alagadas, abrem-se novas vias de acesso e novas formas de transporte como os trens e os bondes. Isto é a cidade passa a refletir não só as transformações que se realizam no âmbito do capitalismo mundial, mas também se preparam para oferecer as condições necessárias para o desenvolvimento industrial. Nesse contexto destaca-se a precariedade das habitações, sobretudo das classes subalternas [...].

Entendendo que uma das consideráveis transformações e consequência dessa intensificação neste período foi a questão habitacional, é importante considerar que o desenvolvimento da industrialização ocasionou em grandes migrações da população rural, que habitavam nos campos, para as cidades em busca de novas oportunidades, em especial de emprego nas grandes indústrias (PINTO, 2004). Sendo assim, a

inserção e intensificação do trabalho trouxeram consequências alarmantes. Segundo Santos (2012, p.37):

A concentração de produção, reunindo os trabalhadores da linha de montagem das fábricas e intensificando a divisão social do trabalho, leva à concentração da população operária que, residindo nos seus arredores, vai incrementar o processo de urbanização. Era flagrante a ausência de investimentos em infraestrutura urbana, o desprezo pelas condições de vida operária, significativos níveis de morbidade, mortalidade da população infantil e adulta, habitações em locais insalubres, doenças, fome, baixos salários.

Maricato (2013) aponta que em decorrência do avanço do capitalismo no Brasil, houve um crescimento da população urbana, como também em outros países da América Latina, em meados da segunda metade do século XX. Este fato resulta em um “[...] gigante movimento de construção de cidade, necessário para o assentamento residencial dessa população [...]” (MARICATO, 2013, p.16).

De acordo com Pinto (2004, p.101), no que tange a grande migração da população rural para a cidade:

A industrialização no Brasil é basicamente urbana, com um abundante exército industrial de reserva, o que gera um perfil de cidade com crescimento do setor terciário e da economia informal, visto que a taxa de urbanização era superior ao que o processo de industrialização podia absorver.

A migração causou inchaço nas grandes cidades, a partir disso não havia condições de habitabilidade para o contingente excessivo de pessoas nas áreas já habitadas, conseqüentemente, passaram a ocupar o entorno das fábricas, em formas de cortiços, e as áreas consideradas inaptas para moradia. Com isso, houve a proliferação de doenças e epidemias, pela ausência de saneamento básico e condições minimamente necessárias de higiene, causando, então, desconforto na grande burguesia, que se sentiu incomodada e buscou expulsá-los (ADORNO, 1990):

Buscava-se ‘limpar’ os centros daquilo que se considerava indesejável – a aglomeração de pessoas em habitações coletivas, os cortiços, bem como o *bricolagem* de tipos arquitetônicos e de uso irregular do solo –, mediante a construção de grandes avenidas cujo acesso fosse facilitado somente através de transportes próprios, mediante a nomeação e o ‘endireitamento’ de ruas sinuosas que dificultavam o trânsito de veículos. Esse processo de ‘purificação’ do espaço, que, em verdade, significava gerir a circulação e o contato entre estranhos e diferentes repondo a hierarquia perdida com o fim da escravidão, implicou a expulsão da população pobre para bairros periféricos [...] (ADORNO, 1990, p.10).

Além disso:

A burguesia, sentindo-se ameaçada tanto pelas doenças que podiam afetar o chamado “exército industrial de reserva”, como pela disseminação de ideias revolucionárias, reage demolindo imóveis em nome de uma renovação urbana, o que provocou a criação de condições para a especulação

imobiliária (altos aluguéis) e o deslocamento dos alojamentos precários dos trabalhadores (PINTO, 2004, p. 93-94).

Outra solução posta para essa população foram os alugueis nas grandes cidades brasileiras. De acordo com Silva (1992), o aluguel é um contrato por tempo determinado nem sempre susceptível de renovação, responsabilidade de manutenção e conservação e pagamento de algumas taxas. Porém, ainda assim em comparação aos salários da classe trabalhadora, essa opção também era de difícil acesso.

Como fora relatado anteriormente, sobre a ocupação de bairros periféricos, esses deram formas às denominadas “favelas”, esse termo de acordo com Yazbek (2009, p.125) caracteriza-se como:

[...] ocupação de áreas públicas ou privadas, onde crescem habitações extremamente precárias, de tábuas velhas ou novas, zinco, latão, papelão e outros materiais, inclusive “blocos”. Localizadas em geral em terrenos íngremes sobe barrancos, à beira de córregos, ou sob viadutos, predominantemente nas periferias, constituem assentamentos habitacionais sem infraestrutura, socialmente muito desvalorizado, em áreas vedadas pela legislação que acabam por agravar as condições em que vivem as famílias em situação de pobreza.

É importante pontuar também a questão da favelização/periferização para além de uma exposição histórica sobre o desenvolvimento da habitação no Brasil, mas principalmente trazer a questão habitacional no contexto de formação do capitalismo no que tange a questão social (VERTUANI, 2013).

Segundo Souza e Santana (2013), essas ocupações desordenadas foram ocasionadas devido a vários problemas, como por exemplo, os salários baixos e os valores exorbitantes dos terrenos que ofertassem infraestrutura necessária para a sobrevivência, esse fator contribuiu significativamente para o crescimento urbano desordenado, considerando que os trabalhadores que recebiam baixos salários não tinham condições de comprar um espaço de terra apropriado para construção de imóveis próprios.

Nesse processo de urbanização brasileira a industrialização teve grande influência. Essa industrialização é basicamente urbana, com um abundante exército industrial de reserva, ou seja, é o que gera um perfil de cidade com um crescimento do setor terciário e da economia informal, visto que a taxa de urbanização era superior ao que o processo de industrialização podia absorver (PINTO, 2004).

De acordo com Pinto (2004, p. 94), no que tange a formação da cidade:

A cidade constituiu-se, então, como um lugar importante para a materialização do capital e decisivo para as metamorfoses necessárias à consolidação e expansão do sistema capitalista; como também se tornou o lugar onde a habitação se transformava em uma mercadoria produzida sob as relações capitalistas e, portanto, destinada ao lucro. A reorganização interna das cidades é resultado da ação de diferentes agentes que têm interesses diversos e, por vezes, antagônicos.

Pinto (2004) ainda destaca que:

Esse processo de industrialização e urbanização gera um deslocamento das camadas populares para a periferia, seja por ação autoritária e repressiva oficial do Estado, seja por medida de sobrevivência, devido à impossibilidade de se viver nos grandes centros. Isso agravado pelo crescimento demográfico das cidades e pela política de valorização da terra urbana. O processo de urbanização ocorre com o crivo da segregação social, imprimindo à cidade a marca da divisão de classes (PINTO, 2004, p. 107).

Ou seja, as cidades são estruturadas de maneira a beneficiar a nova ordem, apenas um retorno aos movimentos de reprodução do capital e da reestruturação do mercado de trabalho. Portanto, o conceito de cidade é um espaço que se organiza exprimindo estruturas societárias mais amplas, com papéis vinculados ao contexto histórico-social (PINTO, 2004).

Portanto, de acordo com Pereira (2004, p. 112), no que se refere à intensificação da questão social no contexto de industrialização:

A questão social assim qualificada foi suscitada no início do século XIX [...] pela existência efetiva, real, de condições desumanas de vida e de trabalho do proletariado emergente no bojo do moderno processo de industrialização [...].

A habitação nesse contexto capitalista é compreendida como uma mercadoria, sendo assim, esse produto é o solo urbano determinado pela propriedade privada, o qual exige uma renda alta para que as pessoas possam ocupá-lo, renda essa que não é provida a todos, por isso, existe a necessidade de condicionar a esse grupo da população em uma condição de “reserva” e assim consiga controlar os gastos do capital através do trabalho (PINTO, 2004).

Segundo Silva (1989), a falta de moradia é perceptível por meio das manifestações de desigualdade que são colocadas pelo sistema capitalista e acaba crescendo em conjunto ao exército de reserva, sendo os dois um privilégio para o processo de acumulação e isso ocorre na proporção em que o capitalismo cria para sua própria expansão a existência de uma classe subalterna que não tenha mais nada do que a sua força de trabalho para vender.

A autora Pinto (2004), citada anteriormente, também explicita que o capitalismo:

Em sua corrida desenfreada pela acumulação e expansão do capital, o sistema capitalista é refratário a qualquer tipo de controle social e, ao contrário, concentra suas ações no controle do trabalho e da força de trabalho. Com o objetivo de obter maior rentabilidade na relação custo x benefício, o sistema organiza ações e relações que propiciam uma maior exploração da classe trabalhadora, aproximando o custo de zero e elevando o benefício ao máximo (PINTO, 2004, p. 96).

Sendo assim, Engels (1988) explica a relação da questão habitacional como uma das expressões da questão social a fim de solucioná-la, ao dizer que não é a solução da questão habitacional que instantaneamente a questão social será resolvida, entretanto é a solução da questão social resultará na solução do problema da habitação, ou seja, o fim do sistema capitalista.

A questão da habitação e o papel do Estado vai ser facilmente visualizado por meio da:

[...] seletividade do investimento público (infra-estrutura, equipamento coletivo, normatização e fiscalização do uso do solo) que encobre o "segredo" da valorização da terra. A intervenção do Estado acaba por estruturar a cidade e ordenar a questão habitacional em favor dos lucros da iniciativa privada. Partimos da constatação de que a questão habitacional, para ser resolvida, nos marcos do sistema capitalista, precisa enfrentar a propriedade privada da terra e os limites do mercado consumidor. Isso nos leva a concluir que a questão habitacional é intrínseca ao sistema e revela a profundidade da questão social no capitalismo (PINTO, 2004, pg. 98).

Portanto, uma das formas de enfrentamento das expressões da questão social encontradas pelo Estado, seria através de políticas sociais, que como completa Behring e Boschetti (2008), em geral estas são implementadas e executadas de forma setorializada e fragmentada, por se tratar de formas de proteção social inseridas em um contexto de uma sociedade que tem como o sistema vigente o capitalismo.

Diante dessa realidade, e devido à intensificação da industrialização e urbanização no Brasil, mediante a ordem capitalista liberal, esta conquista supracitada acima somente foi possível através dos movimentos trabalhistas, por meio de reivindicações por direitos, no intuito de alcançar a proteção da legislação social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Os movimentos trabalhistas tiveram grande importância, como relatam as autoras Behring e Boschetti (2008, p.63):

A mobilização e a organização da classe trabalhadora foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX e início do século XX. Pautada na luta pela emancipação humana, na sociabilidade não capitalista, a classe trabalhadora conseguiu assegurar importantes conquistas [...].

Os movimentos da classe trabalhadora foram determinantes para essas conquistas, as quais foram alcançadas mediante as grandes lutas, isso ocorreu porque a questão social no Brasil passou a ser uma questão política ponderada pelo Estado, mas antes ainda tratada como uma questão de polícia, de ordem repressora em torno da década de 1930. Bonadío (2004, p. 69) ressalta que:

[...] a questão social passou a ser um elemento essencial das formas e movimentos da sociedade nacional [...] aos poucos, alguns setores dominantes e os governos são levados a reconhecer que a questão social é uma realidade. Ainda que utilizem outras denominações e preconizem a violência contra as reivindicações e os protestos, começa-se a reconhecer que algo pode mudar, que alguma negociação pode haver, sem que o “status quo” seja abalado.

Costa e Melo (2009, p.289) reafirmam isso ao dizerem que “[...] a questão social naquela época era tida como ‘caso de polícia’ [...] e as medidas de proteção social daquele momento eram tímidas”. E no que tange a questão habitacional, isso não era diferente.

Portanto, a superação dessa forma de encarar a questão social como citado acima, e a propagação dos direitos se constitui através da luta árdua da classe trabalhadora, a qual contribuiu significativamente para ampliar o acesso aos direitos sociais e assim pressionar e questionar o Estado e o seu papel no âmbito do capitalismo ao final do século XIX e início do XX (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

A luta da classe trabalhadora é de suma importância para “os desempregados, os pauperizados, os que não conseguem consumir, os que não tem renda familiar aceitável, os que não participam da esfera política, os desassistidos pelo Estado [...]” (PINTO, 2014, p. 107). Afinal, essas pessoas se tornam migrantes nos espaços urbanos e inseridas nesses locais constroem seus espaços sociais em meio a comunidade, habitam por ali e quando reivindicam melhorias são removidas desses lugares, e se instalam em outras áreas urbanas, e assim reconstróem formas de resistência sem parar de reivindicar, interferindo, portanto, na relação do Estado e do capital (PINTO, 2014).

Ainda sobre o movimento migratório no Brasil que teve continuidade nos anos de 1960, Pinheiro (2010, p.17) descreve que:

De acordo com o censo de 1960, menos da metade (44,6%) da população vivia nas áreas urbanas dos municípios. Já em 1970, esse índice passou para 55,92%, e, em uma intensidade pouco vista em outros países, ultrapassava no ano 2000 os 81%, ou seja, em apenas 40 anos, mais de cem milhões de novos moradores chegaram às nossas cidades. Para alguns acadêmicos, a

grande maioria dos nossos municípios são rurais, com o meio natural pouco impactado pela urbanização. Para outros, com os avanços tecnológicos, são cada vez mais intensas as relações entre a cidade e o campo, o que torna difícil essa classificação.

Santos (2013, p. 32) relata que entre os anos de 1960 e 1980:

[...] a população vivendo nas cidades conhece aumento espetacular: cerca de cinquenta milhões de novos habitantes, isto é, um número quase igual a população total do país em 1950. Somente entre 1970 e 1980, incorpora-se contingente demográfico urbano uma massa de gente comparável ao que era a população total urbana de 1960. Já entre 1980 e 1990, enquanto a população total terá crescido 26%, a população urbana deve ter aumentado em mais de 40%, isto é, perto de trinta milhões de pessoas.

Na década de 1970 a 1980, o crescimento numérico da população urbana já era maior que a população total (SANTOS, 2013, p. 33), como relatado na tabela abaixo:

TABELA 1 - Aumento Anual Médio Aproximando da População Total e da População Urbana

	Aumento médio anual da população total (A)	Aumento médio anual da população total (B)	B:A
1940-1950	1060000	800000	75,47
1950-1960	1820000	1320000	72,52
1960-1970	2300000	2100000	91,30
1970-1980	2600000	2900000	111,53
1980-1991	3130000	3370000	107,66

(Fonte: SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013).

No processo de luta por moradia nesse período, muitos trabalhadores escolheram por resistir à imposição de se deslocarem para a periferia da cidade, buscando se manter próximos aos locais onde havia maiores possibilidades e alternativas de sobrevivência e, ainda, que lhes permitissem fugir do caos que impera nos transportes coletivos. As encostas dos morros se apresentavam como uma alternativa e ainda assim, na década de 1970, 13,2% da população da cidade estavam em favelas e 12,3% na década de 1980 (PINTO, 2004).

No final de 1970 e durante a década de 1980, o eixo de atuação do poder público muda e passa a ser como integrar a favela à cidade. Sendo que até então, a luta pelo direito de morar deu-se por meio da resistência por dentro do sistema, que não assegurou seu plano de moradia (PINTO, 2004).

“Nos anos de 1980, crescem as favelas, expandem-se as fronteiras com ampliação dos espaços carentes de infraestrutura, inicia-se um crescimento do setor empresarial e dos serviços para classe média” (PINTO, 2004, p. 114).

Entretanto, nesse período, existe uma ausência de política de regularização de posse da terra e de acondicionamento democrático da vida na cidade por parte do poder público. Nesse momento existe também uma instabilidade no emprego, da redução do poder aquisitivo, a caracterização mais evidente da recessão econômica do período (PINTO, 2004).

A ilegalidade da moradia era fato, não só quanto à propriedade do terreno/casa, mas também quanto ao padrão de urbanização. Com a crise econômica, que atinge os três setores envolvidos na produção/política de moradia, o empresarial, o popular e o estatal, ficam evidentes o crescimento e a prevalência do acesso à casa própria com legalidade restritos à condição de cada um, dependendo do recurso de cada comprador na voracidade do mercado imobiliário, em que a relação era direta com as empresas da área e com os bancos que financiavam o negócio (PINTO, 2004, p. 114).

[...] nas grandes cidades, o crescimento de um contingente de habitantes que não moram: vivem nas praças e viadutos sujeitos à “sorte” da fome e das doenças, imersos em condições subumanas de vida. Nas primeiras cidades industriais, as cidades modernas se constituem em um novo modo de vida e de moradia, onde a aglomeração é a marca, gestando-se um novo mundo carregado de promessas de progresso e integração. Já nas cidades contemporâneas, presencia-se a construção/reconstrução do aglomerado urbano buscando viabilizar a articulação da economia globalmente, o que gera aumento da polarização social, verificando-se uma tendência à perda de sentido e de significados humanos da vida em sociedade (PINTO, 2004, p.106).

Em 1985 houve um movimento do governo federal no que diz respeito a pensar a cidade com a criação do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, o qual abrangia a política habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e meio ambiente (CFESS, 2016).

No período de 1990 a atuação do governo nos programas urbanos para a população mais empobrecida sofreu várias interferências, como por exemplo no Plano de Ação Imediata para Habitação e dentre outras (CFESS, 2016). Em decorrência da alta demanda da ocupação dos espaços urbanos os governos brasileiros realizaram intervenções nesse setor, tais intervenções serão melhores abordadas no próximo capítulo.

2.2 POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Após o primeiro governo de Vargas, que seu deu em 1930, período já comentado nesta pesquisa, seguiremos com o próximo governo do Brasil, que de acordo com Neves (2007), deu-se no mandato de Eurico Gaspar Dutra no ano de 1946. Nesse momento o Estado passa:

[...] a criar condições institucionais e econômicas para o desenvolvimento da economia urbana e industrial voltada para o mercado interno, mantendo as condições que permitiam ao setor agrário expandir-se horizontalmente com baixos coeficientes de capitalização. Para a economia urbano-industrial, o setor rural fornecia, pela migração da mão-de-obra abundante, matérias-primas e alimentos baratos, além de supri-la com equipamentos e materiais importados via confisco cambial. Tem início, assim, a aceleração do processo de urbanização brasileiro e as pressões populares sobre o governo para a solução dos novos problemas decorrentes do desenvolvimento industrial [...] (NEVES, 2007, p.36-37).

Diante de uma política de liberação da economia e de controle e repressão do trabalhador e de seu salário, as medidas no setor habitacional foram caracterizadas por profunda ambiguidade. Logo em 1º de maio de 1946 é criada a Fundação da Casa Popular (FCP), através do Decreto-Lei 9.218, que representou o primeiro órgão em âmbito nacional voltado para prover habitação às populações de baixa renda (INSTITUTO A VEZ DO MESTRE, 2010).

No entanto, apesar da criação dessa lei, observa-se que a partir de 1950 ocorre um declínio da construção de conjuntos habitacionais, em consequência da diminuição de recursos, devido ao incremento da inflação, enquanto continuavam fixos os valores das prestações das casas. Por outro lado, é registrado a intensificação do clientelismo e do favoritismo no que diz respeito a distribuição das moradias, utilizando delas como um instrumento para a diminuição de pressões sobre o Estado, além disso, verificou-se também a redução nas medidas que constituem os tamanhos dos conjuntos habitacionais (HOURI, 2008).

No segundo governo de Getúlio Vargas, no ano de 1951, no que diz respeito à habitação, Neves (2007) ressalta que:

Dentre as realizações mais notáveis do período destaca-se a construção, em 1952, pelo Departamento de Habitação Popular da Prefeitura do Distrito federal (RJ), do Conjunto Habitacional do prefeito Mendes de Moraes, com 328 unidades. Conhecido como Conjunto do Pedregulho tornou-se exemplo por incorporar criativamente os princípios da arquitetura e urbanismo modernos à solução de um conjunto habitacional para camadas populares (NEVES, 2007, p.37).

De acordo com Santos (2012), a retomada de poder de Vargas à presidência teve o apoio das bandeiras da defesa à industrialização e da ampliação da legislação trabalhista. Vargas apresentou o plano de desenvolvimento econômico, plano esse que não durou muito tempo, pois não conseguia suportar a pressão feita pelos Estados Unidos mediante ao financiamento público, ocorrendo então um déficit na esfera pública e um descontrole da moeda para cobrir os gastos públicos.

Decorrente a toda essa problemática a situação econômica do Brasil tinha um elevado custo de vida em comparação a uma dura política de arrocho salarial e por consequência Vargas perde o controle sob o movimento sindical, o qual “[...] se organizava de forma mais autônoma [...] mobilizou grandes greves [...]” (SANTOS, 2012, p.81).

Em 1954 houve o governo de João Fernandes Café Filho, que se deu de maneira rápida tendo o seu fim um ano depois. Foi um governo curto, porém que em torno de 14 meses, o qual conciliou os problemas econômicos fruto do governo que lhe antecedeu com o acirramento político (SANTOS, 2012).

No ano de 1956 assume o governo Juscelino Kubitschek, o qual segundo Santos (2012) se fez:

[...] sob a base de uma política econômica nacional-desenvolvimentista que constitui na combinação de uma forte intervenção estatal em áreas estratégicas [...] como o incentivo direto à industrialização nacional, e a atração do capital estrangeiro com concessão de expressivas facilidades fiscais. Assim é que se estimulou o desenvolvimento econômico associado ao capital nacional ao estrangeiro, com baixo grau de regulação das remessas de lucro para o exterior (SANTOS, 2012, p.82).

No governo de Juscelino é adotado como diretriz a orientação de que os órgãos previdenciários venham integrar a ação da Fundação da Casa Popular, que se designava a construir moradia para pessoas pobres, independentemente de serem ou não beneficiárias de qualquer instituto ou caixa de aposentadoria e pensões. Contudo, constatou-se um agravamento das condições habitacionais das massas populares, num período em que se intensifica um processo crescente de urbanização, incitado pela deterioração da vida do campo e o impacto da grande arrancada desenvolvimentista assumida nesse governo (ARAÚJO, 2009).

Logo após, o Presidente Jânio Quadros assume o poder em 1961, sendo um governo que “[...] teve uma rápida ascensão política [...] garantida pelo personalismo e um carismático discurso de combate a corrupção [...]” (SANTOS, 2012, p.83). Quadros,

diante do quadro difícil da situação econômica que se encontrava o país herdada por Juscelino, não teve tempo suficiente para implementar nenhuma política econômica. Visto que ele até pretendia uma reforma institucional inicialmente, mas não fora possível e diante dessas condições postas a Jânio Quadros, ele renuncia o governo no mesmo ano (SANTOS, 2012).

Ainda em 1961 João Goulart assume a presidência do Brasil, governou durante dois anos e meio, seu mandato se caracterizou como o período mais progressista da história do país na medida em que estava ele comprometido com uma série de medidas denominadas “reformas de base”, elas tinham como iniciativas as alterações bancárias, fiscais, urbanas, administrativas, agrárias e universitárias, com interesse de também conceder o direito de voto para analfabetos (SANTOS, 2012).

Numa conjuntura política de declínio econômico, no governo do presidente João Goulart, a questão da habitação, foi contemplada pelo planejamento governamental. Esse planejamento considerou a relevância de administração de recursos e atividades a serem desenvolvidas pelos órgãos encarregados da habitação (GONÇALVES, 2012), sendo:

Carteiras Imobiliárias dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões e FCP, incremento à iniciativa privada, apoio a construção civil, estudos e pesquisas sobre residências, e criação do Conselho Federal de Habitação como órgão executor do planejamento governamental. A distância entre as necessidades sociais e a falta de recursos para atender à demanda habitacional fizeram com que o quadro se agravasse, dado o intenso processo de urbanização a que as grandes cidades vinham se submetendo (GONÇALVES apud VIEIRA, p. 25, 2012).

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) tem o intuito de beneficiar apenas a classe média por meio de financiamento para construções de conjuntos habitacionais, obras de saneamento básico e de infraestrutura urbana (MARICATO, 1997). Este sistema possuía o Banco Nacional de Habitação (BNH) como o órgão central, o governo militar brasileiro pelo problema do déficit habitacional tinha o BNH como uma resposta de longo prazo do canal de captação de poupança para interesse de investimentos no setor habitacional, para isso as suas principais fontes de bens adivinham do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (SANTOS, 1999).

Em 1964 instaura-se o governo Militar no país, inicialmente pelo presidente Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, um governo que assumiu o caráter autoritário e de uma “democracia restringida”, o qual levantou a bandeira de uma “limpeza

ideológica” no Brasil, por meio da cassação de mandatos de demissão de funcionários públicos (SANTOS, 2012). Sendo que as medidas tomadas por Castelo Branco eram “[...] extremantes impopulares, posto que já trouxessem consigo o aumento de custo de vida e a contenção dos salários [...]” (SANTOS, 2012, p.87).

No início do período ditatorial foi aprovada a Lei N° 5.504 a respeito do Estatuto da Terra, esse é considerado o primeiro documento oficial a respeito da reforma agrária brasileira (BRASIL, 2013).

Nesse período, o SBPE era destinado para financiamento de investimentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtoras que atendiam basicamente os setores de renda média e alta. O FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), totalmente gerido pelo BNH, era destinado “prioritariamente à construção de casa de interesse social (conjuntos populares e cooperativas). Ainda que antes tenham sido canalizados também para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano, os principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais eram as Companhias de Habitação (COHAB), isto é, “empresas mistas sob o controle acionários dos governos estaduais e/ou municipais” (AZEVEDO, 1995, p. 293).

Em seguida, no ano de 1967 assume o poder Marechal Arthur da Costa e Silva, implementando um governo ainda mais próximo do perfil “linha-dura”, esse perfil se dá especialmente em 1968 (SANTOS, 2012). Esse período foi marcado por:

Greves operárias, passeatas nos centros urbanos [...] que levaram o governo a sancionar o Ato Institucional (AI) de número 5, primeiro dos atos institucionais que não tinha validade pré-determinada e que entrou para a história como sendo a medida que franqueou aos militares amplos poderes na realização dos piores arbítrios contra todo os tipos de direitos individuais e coletivos (SANTOS, 2012, p.88-89).

Mediante a esse contexto de ditadura, o Banco Nacional da Habitação é transformado em empresa pública em 1971, com a justificativa de buscar maior flexibilidade administrativa, tendo em vista maior capacidade operacional no desenvolvimento de programas. Assume a posição de banco de segunda linha, de modo que todos os empréstimos, para financiamento da casa própria, passam a se fazer através de uma rede de agentes financeiros que se estende por todo país, instituindo oportunidade para maior interveniência do setor privado nas operações da Política Habitacional Brasileira (PHB) (SILVA, 1998).

Nesse período também houve uma continuidade da política econômica iniciada por Castelo Branco, ela dá sinais de recuperação, dando o início ao “milagre econômico”. Nesse período o governo Costa e Silva é interrompido por causa de problemas de saúde do então presidente, e por isso foram convocadas novas eleições, em seguida General Emílio Garrastazu Médici assume a presidência e continua a política de coibição e repressão do governo anterior (SANTOS, 2012).

O Sistema Financeiro da Habitação, com a consolidação de um modelo empresarial destinado principalmente para a rentabilidade do capital do Banco Nacional da Habitação e de inúmeras empresas privadas que foram criadas para intermediar e executar a política habitacional, não se podia relegar totalmente o texto da lei que criou o próprio BNH, em 1964, que indicava prioridade de atendimento para os segmentos populacionais de menor poder aquisitivo. Assim, em 1973 surge o Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), tendo como meta eliminar o déficit habitacional da casa própria para a população de um a três salários mínimos, residentes em cidades de mais de 50 mil habitantes, no prazo de 10 anos. Essa meta, além de ter excluído cerca de um terço da população brasileira (os que ganham menos de um salário mínimo), se apresentou como uma hipótese absurda pela sua inviabilidade (SILVA, 1998).

Durante 1974 foram realizadas medidas de grande alcance para atrair clientela certa e segura para garantir a estabilidade do sistema. Uma delas foi à extensão do mercado popular atendido pelas COHABs, ampliando-se o limite máximo para atendimento de três para cinco salários mínimos. Além do crescente mercado potencial, foi adotado maior rigor nas seleções dos candidatos à casa própria, com exigência de documentos oficiais para comprovação de renda (SILVA, 1998).

Em 1974 assume o governo Ernesto Geisel, com uma política econômica pretendida a enfrentar a crise do “milagre econômico” com maiores investimentos em setores públicos. Porém, Geisel enfrenta uma organização crescente dos sindicatos rurais, através dos movimentos organizados pela Igreja no campo, por meio da comissão Pastoral da Terra e do “novo” movimento operário, o qual tinha suas forças nas empresas privadas de automobilismo. Esses movimentos acarretaram as greves em 1978 a 1979 que foram um marco em São Paulo no que diz respeito à luta contra a ditadura militar (SANTOS, 2012).

“Em 1977, o dinamismo da PHB passa a ser afetado pelas medidas anti-inflacionárias então adotadas pelo governo. Uma parcela de recursos do BNH é redirecionada para apoio a setores específicos de atuação do governo (GONÇALVES, p. 42, 2016)”. Isso provoca diminuição de recursos para aplicação em programas habitacionais, além do que a poupança voluntária começa a decrescer, levando o governo a adotar, a partir de 1978, modificações nas cadernetas de poupança e a instituir a Caderneta de Poupança Programada com contratos de depósitos mensais de valores iguais, vencíveis em dia definido pelo depositante e com taxas de juros diferenciadas, conforme o tempo de contrato. Essas medidas visavam tornar a caderneta de poupança um investimento mais atrativo (SILVA, 1998).

O presidente General João Baptista de Oliveira Figueiredo toma posse em 1979, dando continuidade ao governo anterior, esse período é marco pela anistia aos exilados. Nesse mesmo processo os partidos são reformulados e nascem os partidos dos Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Progressista (PP) e o Partido Social Democrático (PSD), os movimentos sindicais se beneficiam disso a partir das centrais sindicais Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), porém dentre essas novidades houve o surto de desemprego industrial no Brasil e as pressões sobre o gasto público e os programas sociais (SANTOS, 2012).

Santos (2012) expõe que mediante a esse quadro intenso, ele se acirra ainda mais:

[...] com a campanha iniciada pelo PT pelas eleições “Diretas Já” [...] essa campanha vai ganhando adesões de massas e, em 1984 seus comícios entram para a história como fatos políticos que pressionaram pelo fim do colégio eleitoral na eleição para presidente [...]” (SANTOS, 2012, p.91)

O campo da habitação é afetado nesse período em decorrência da política salarial adotada, os reajustes salariais passam a ser semestrais, sendo que até então, vinham sendo corrigidos em índices inferiores à inflação e passam a ser calculados conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Além disso, os salários seriam aumentados anualmente, de acordo com a variação dos índices e produtividade de cada setor e atividade, ocorridos nos últimos doze meses. Essa reformulação na política salarial inaugura um processo crescente de pauperização da classe média que, aliado ao período de recessão econômica, iniciado em 1979, provocará a mais dura crise já vivida pelo SFH (SANTOS, 2012).

Nesse contexto de crise econômica e de efervescência política, as pressões populares passam a tratar o direito à moradia no contexto da cidadania, e o BNH se dispõe a retornar ao seu objetivo inicial dando maior ênfase a sua função social, no atendimento aos segmentos populares de mais baixa renda. O principal feito, nessa direção foi à instituição do PROMORAR, ainda no final do ano de 1979. Mas este programa não conseguiu se distinguir da essência da PHB tradicional, tentando resolver o problema habitacional das populações de zero a três salários mínimos, vendendo uma mercadoria (casa) sem que para tal essa população tivesse condições financeiras suficientes e estáveis para assumir um compromisso de 30 anos, mesmo dando oportunidade pela primeira vez na sua história para atender à população totalmente carente e de renda indefinida (SILVA, 1988).

No ano de 1985, segundo Santos (2012), José Sarney assume a presidência devido à chamada Emenda “Dante Oliveira” que foi derrotada no Congresso Nacional por 22 votos e a sucessão de Figueiredo ocorre ainda no colégio eleitoral. Por isso, se enfrentam então Paulo Maluf e Tancredo Neves, Tancredo Neves ganha, porém, morre e seu vice José Sarney assume.

Nesse período vale destacar que o SFH mesmo nos anos de maior crise financeira (1983 e 1984), teve resultados significativos se compararmos com o quadro anterior, relacionado a investimento em habitações populares. Pode-se, entretanto, concluir que ao longo do regime militar o SFH apresentou financiamento a aproximadamente 400 mil unidades habitacionais por ano no seu período de auge (1976 e 1982). Com esse efeito, somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram designadas à habitação de interesse social. Essa incapacidade incitou um consequente aumento da autoconstrução e do número de habitações informais (SILVA, 1988).

No ano de 1984, o BNH se dirige essencialmente para o desenvolvimento de mecanismos voltados para recuperar o SFH da crise financeira e dar-lhe credibilidade, adotando-se medidas cuja lógica fundamental foi empurrar o ônus da crise para o futuro, transferindo-o para a sociedade. Para a mudança de imagem de um sistema totalmente desacreditado pela sociedade, é colocada insistentemente a ideia de transformação do BNH em Banco de Bem-Estar Social, o qual toma corpo com a estratégia de baixar os custos da habitação popular, através da institucionalização do mutirão e da autoconstrução, cujo protótipo mais divulgado foi o Projeto João de Barro.

A preocupação básica era através da modernização e adequação à conjuntura, preservar a estrutura do sistema e seus ativos, o que significava manter suas marcas fundamentais eram a auto sustentação, privatização, elitismo e centralismo, embora elitismo voltasse a ser marcado pelo discurso do social e o centralismo já começasse a ser percebido como inflexibilidade que, cada vez mais, se tornava incapaz de dar conta da complexidade da realidade brasileira, além de dificultar a participação financeira dos Estados e municípios nos programas habitacionais ditos de interesse social (SILVA, 1998).

Fernando Collor assume o mandato em 1990, ele se despontou como o principal candidato nas primeiras eleições diretas após a Ditadura Militar no Brasil. Porém, sofre um impeachment no final de 1992. Esse governo pouco inovou em seus dois anos e meio de mandato em relação à administração anterior, no que diz respeito as mudanças no Sistema Financeiro da Habitação. Da mesma forma que no governo antecedente, a alocação das unidades construídas tanto pelos programas populares convencionais quanto pelos alternativos, continuaram sendo feitas por critérios aleatórios. Logo no início dos anos 1990 a administração de Collor foi marcada por uma atuação na política habitacional pouco expressiva caracterizada pelo lançamento do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH) e pela insuficiente inovação no SFH (POVOA; GUIMARÃES, 2004). De acordo com Azevedo (1995), esse plano teve um caráter:

[...] emergencial e se propôs a financiar em 180 dias aproximadamente 245 mil habitações. Essas seriam totalmente financiadas com recursos do FGTS. O Plano tinha como população alvo as famílias com renda média de até cinco salários mínimos. O PAIH possuía três vertentes: “programa de moradias populares”, “programa de lotes urbanizados” e “programa de ação municipal para habitação popular” (AZEVEDO, 1995, p. 20).

Decorrente ao impeachment de Collor e a posse de Itamar Franco (1992), a gestão das políticas públicas habitacional sofreu consideráveis alterações, elas afetaram especificamente as pessoas de classes de baixa renda (SANTOS, 1999).

O governo Itamar lançou o programa Habitar Brasil direcionado para população de baixa renda, para municípios com mais de 50 mil habitantes e desenvolvidos nas seguintes modalidades: produção de moradias, urbanização de favelas, lotes urbanizados e melhorias habitacionais, sendo que, no caso de melhorias, os beneficiários do programa devem ser proprietários ou possuir posse do terreno e o Morar Município, destinado aos municípios menores (RIBEIRO, 2007).

Fernando Henrique Cardoso (FHC) toma posse em 1995, e no que tange a sua administração na habitação, Azevedo (1995) afirma que esse governo do ponto de vista financeiro tinha as seguintes iniciativas: continuar os esforços objetivando o saneamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com o intuito de proteger os recursos dos trabalhadores, bem como estender a capacidade de investimento habitacional do fundo; securitizar a dívida do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) com os agentes financeiros e o FGTS e ainda, implementar novas formas de captação de recursos para o setor imobiliário a partir de empresas de capitalização e seguros, fundos mútuos e fundações de previdência privada, entre outros.

Então se passa a discutir a questão habitacional de forma integrada à política urbana e à política de saneamento ambiental, através da Secretaria de Política Urbana. Na primeira administração de Fernando Henrique Cardoso sugeria-se reforçar o papel dos governos municipais como agentes promotores da habitação popular incentivando-os a adotar linhas de ação diferenciadas, destinadas para urbanização de favelas e recuperação de áreas degradadas (AZEVEDO, 1995). No campo da habitação popular, eram propostas: “apoiar programas geradores de tecnologia simplificada que possibilitassem a construção de moradias de qualidade a custo reduzido e privilegiar as formas associativas e cooperativas de produção de habitações [...]” (AZEVEDO, p. 23, 2016).

É importante ressaltar a novidade na área da habitação no ano de 1990, a qual foi à aprovação da Lei Federal 9.514/1997, do chamado Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), o novo sistema opera unicamente com recursos da iniciativa privada nacional e internacional, tendo como um detalhe importante a esclarecer é que este é um sistema que apenas pode ser utilizado para setores de renda mais alta (AZEVEDO, 1995).

Em 2003, com o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, começa a efetivação de mudanças no quadro habitacional, com a criação do Ministério das Cidades que passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). Como expressão dessas conquistas surgiu a Política Nacional de Habitação (PNH), incorporando o conjunto de indicações consensuadas em suas linhas gerais, no Conselho das Cidades, em especial no Comitê Técnico de Habitação. A PNH se inscreve, nesse período, dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado,

no qual habitação não se restringe a casa, incorpora o direito a infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, garantindo o direito à cidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

No período de 2003 a 2010 foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida pelo Ministério da Cidade. Esse programa é realizado mediante as parcerias com os municípios, estados, entidades sem fins lucrativos e empresas, tendo como objetivo facilitar a compra de imóveis por meio de descontos, sendo um programa voltado apenas para famílias que a renda seja de até 5.000,00 (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, [20--]).

Mediante a esses desafios e conquistas no campo da habitação, deve constatar que a habitação hoje se constitui como um direito fundamental da cidadania, o qual é previsto na Constituição Federal do Brasil (1988). De acordo com a Constituição Federal (1988) ela está garantida como um dos direitos sociais no artigo 6º, que diz (BRASIL, 1988):

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A habitação também é garantida como direito para além do âmbito nacional, mas também universal, por meio da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual prevê em seu artigo XXV, a habitação como fundamental no que tange o direito à vida. Sendo assim é garantido a todos o direito:

[...] a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, e os serviços sociais indispensáveis, e direito a segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora do seu controle (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000, p.11).

Entretanto, mesmo a habitação sendo considerada como direito de acesso a todos os sujeitos, é importante lembrar que ela não se executa dessa maneira em decorrência da relação capital e trabalho, como fora mencionado em inúmeras vezes nesse trabalho. Mesmo com a implantação das políticas sociais, essas continuam sendo insuficientes para erradicar o problema habitacional, devido ser políticas num contexto neoliberal. Diante disso, Engels (1988) faz uma crítica a respeito do acesso à moradia pela classe trabalhadora, ao dizer que:

As boas habitações têm um preço alto que, para a maior parte dos operários, é de todo impossível fazer uso delas. O grande capital [...] contém-se

receosamente quanto às habitações para as classes trabalhadoras [...]. Assim, estas classes, com as suas necessidades de habitação, ficam, na sua maioria, sujeitos à especulação (ENGELS, 1988, p. 25-26).

Portanto, será abordado no próximo capítulo o Programa Terra Mais Igual, do município de Vitória/ES.

2.3 O PROGRAMA TERRA MAIS IGUAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/ES

Mediante a essa contextualização histórica da habitação no Brasil, iremos discorrer a seguir sobre a política habitacional no município de Vitória/ES, com maior ênfase no Programa Terra Mais Igual e seu desdobramento na Poligonal Dez.

As políticas habitacionais são previstas na Constituição Federal de 1988, e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (2001), que regula o uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo e do equilíbrio ambiental, sendo um instrumento inovador na política habitacional. Essa preocupação sobre a questão habitacional vem seguida por essa proposta de descentralização que também foi desencadeado e fortalecido com a Constituição de 1988, e ganhou ainda maior visibilidade com as disposições no Estatuto da cidade (HOLZ; MONTEIRO, 2008), a qual explicita que,

Art. 3º. Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana: promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 2001).

A partir desse artigo, os municípios tornam-se responsáveis pela execução de suas políticas públicas, e a política habitacional é uma delas, por isso é necessário trazer para a discussão o histórico do município de Vitória, mesmo que de maneira breve para assim facilitar a compreensão de como as políticas habitacionais foram implantadas no município.

Para o resgate da questão habitacional do município de Vitória é importante reconhecer que na década de 1940 - 1970 a movimentação populacional para a Grande Vitória vindo do meio rural é consequência dos moradores de pequenas e modestas cidades do interior, os quais são excluídos no movimento do café, sendo essa a principal ação econômica do estado do Espírito Santo na época. Entretanto, aconteceu que desde o momento em que se foram localizados os migrantes na

Grande Vitória se tornou isso desigual, ou seja, os mais pobres ocuparam as piores áreas, áreas essas que já eram poucas em Vitória, e estenderam a mancha urbana para além desse município, onde havia inexistência de infraestrutura urbana, manifestando-se no preço quase nulo da terra, não foi obstáculo para o seu estabelecimento na chamada periferia da capital (CAMPOS, 2002).

O município de Vitória não possuía infraestrutura como cidade para receber a enorme demanda migratória que, devido ao desemprego no meio rural, houve um deslocamento em direção à cidade durante e após a instalação das indústrias (CAMPOS, 2002).

A acomodação dessa população num espaço físico tão pequeno da cidade ocasionou uma ampliação de favelas e a ocupação do manguezal. Entretanto, a cidade recebeu aterramentos, os quais estes redefiniram suas fronteiras, aumentando assim o seu tamanho, tendo como consequência uma mudança repentina na aparência urbana da cidade capixaba (CAMPOS, 2002).

Com essas mudanças ocorridas em Vitória, essas apoiadas pela legislação do BNH, que previa a existência de órgãos responsáveis pelo desenvolvimento de suas operações, um grupo de empresários locais, ligados a companhias de construção civil, fundam o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo (INOCOOP/ES). Esse era um agente promotor do BNH, fundado como um instituto sem fins lucrativos, com a função de organizar a produção de habitações (DIAS, 2008). O INOCOOP do Espírito Santo surgiu em maio de 1968 e a autorização de funcionamento pelo BNH em agosto de 1968, quando o INOCOOP-ES foi fundado, a Cooperativa Habitacional do Espírito Santo – COOPHAB-ES, já estava em funcionamento, como experiência pioneira ligada ao banco (ESTAÇÃO CAPIXABA, 2015).

Na década de 1970 continuou o processo de migração, ainda com maior intensidade para a Grande Vitória. Todo esse grande contingente de pessoas que se dirigiram para ela demandou construções, em especial, de habitações. Por isso, de acordo com o aumento populacional, cresceu também a quantidade das construções na cidade de Vitória. O número populacional na Grande Vitória em 1960 chegou a 160 mil, em 1970 foi a 332.483 e em 1980, 694.322 pessoas (CAMPOS, 2002).

A criação desses mecanismos não foram suficientes para a superação da questão habitacional existente no município de Vitória, então para isso foi necessário a criação de alguns projetos e programas habitacionais por meio da prefeitura municipal de Vitória. De antemão, será discorrido aqui o projeto São Pedro, ele foi à primeira experiência da prefeitura no que tange as intervenções em áreas de ocupação irregular, realizando a remoção e o reordenamento da ocupação na área do lixão e promovendo a recuperação do manguezal. Esse projeto de maneira objetiva tem como intuito aprimorar as condições das habitações ao mesmo tempo em que se conservar o meio ambiente do território, e também melhorar as conjunturas sociais, firmando programas de educação, saúde e ação social (VITÓRIA, 2014).

Mas atualmente, desde o ano de 2007 o município de Vitória possui duas políticas habitacionais: uma é a lei 6.592 e a outra lei é a 6.967, ambas estão ligadas à Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), mas iremos nos apropriar nesse momento da segunda lei que institui o Terra Mais Igual, o qual tem o objetivo de promover a melhoria da qualidade de vida da população socialmente excluída (VITÓRIA, 2007).

Tal programa se efetua com empoderamento através de um conjunto integrado de ações sociais, obras e serviços de natureza pública, que viabilizem as mesmas condições de acesso aos bens e serviços públicos das demais áreas do município através dos benefícios de reassentamento, o qual são conjuntos de prédios; o aluguel provisório, este é o benefício transitório em decorrência da espera dos benefícios finais, que são o bônus moradia ou reconstrução, onde os usuários recebem mensalmente um valor de no máximo um salário mínimo para arcar com o aluguel; o bônus moradia, é que uma carta de crédito no valor de 39.000,00 para a compra de um imóvel dentro de todo o estado do Espírito Santo; a reconstrução é o benefício que tem o objetivo de reconstruir o imóvel, motivado por a causas estruturais e geológica e por fim as melhorias habitacionais, é um o benefício que oferece ao usuário uma melhora na área externa do imóvel como pintura, troca de telhado etc (VITÓRIA, 2007).

De acordo com a LEI 6.967, no artigo 2º só terão direito ao acesso aos benefícios do programa os usuários que “[...] residam e permaneçam nos imóveis cadastrados, desde o cadastramento até o momento da intervenção e que não tenham sido beneficiados anteriormente por programas semelhantes”.

Com ênfase no assunto principal abordado nesse presente trabalho, que é o aluguel provisório no Programa Terra Mais Igual é importante ressaltar aqui o que a legislação 6.967 define sobre o aluguel provisório. No artigo 10º dessa lei relata que:

Art. 10. Aluguel provisório é um projeto que busca viabilizar o acesso a moradia segura mediante a concessão temporária de subsídio, integral ou parcial para cada locação de imóvel residencial por famílias inseridas nas áreas de intervenção do Projeto Terra, com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos ou per capita de até ½ (meio) salário mínimo, que, a conveniência do Poder Público, tenham optado pela inclusão no projeto Reassentamento.

Sendo assim, os municípios que estão inseridos no aluguel provisório realizam um acompanhamento trimestral, onde os mesmos comparecem ao escritório local para a realização do diagnóstico social e entrega dos recibos de pagamento do aluguel, o quais serão anexados aos seus prontuários; como também os profissionais de Serviço Social realizam visitas domiciliares a esses municípios.

Sobre o papel da Secretaria Municipal de Habitação, a LEI 6.529, no artigo 19º, diz que são atribuições da SEHAB:

I- definir e implementar as políticas de habitação no âmbito do Município;
II- promover a elaboração e execução de projetos de construção, de ampliação e de melhorias habitacionais para famílias de baixa renda do Município (VITÓRIA, [20--]).

No município de Vitória, foram identificadas áreas que necessitam de uma maior atenção por parte do poder público no que se refere ao desenvolvimento social, ambiental e urbanístico. Por meio de estudos específicos, foram mapeadas e definidas nove áreas de intervenção que apresentam características similares de riscos sociais, físicos e de meio ambiente. Essas áreas são chamadas de Poligonal, tais áreas foram ocupadas irregularmente, clandestinamente, e resultantes de invasões pela população de baixa renda, distribuídas por todo o município, nas áreas de encostas, manguezais e orla, consolidadas em quinze Poligonais que somam 5.378.412m² e caracterizadas pela ineficácia ou ausência dos serviços e equipamentos públicos de infraestrutura urbana. (VITÓRIA, [2013?]).

De acordo com as informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Vitória/ES, priorizando uma melhor visualização das poligonais que foram mapeadas por todo o município e que se encontram identificadas para os respectivos bairros que são atendidos, segue abaixo o quadro com tais informações:

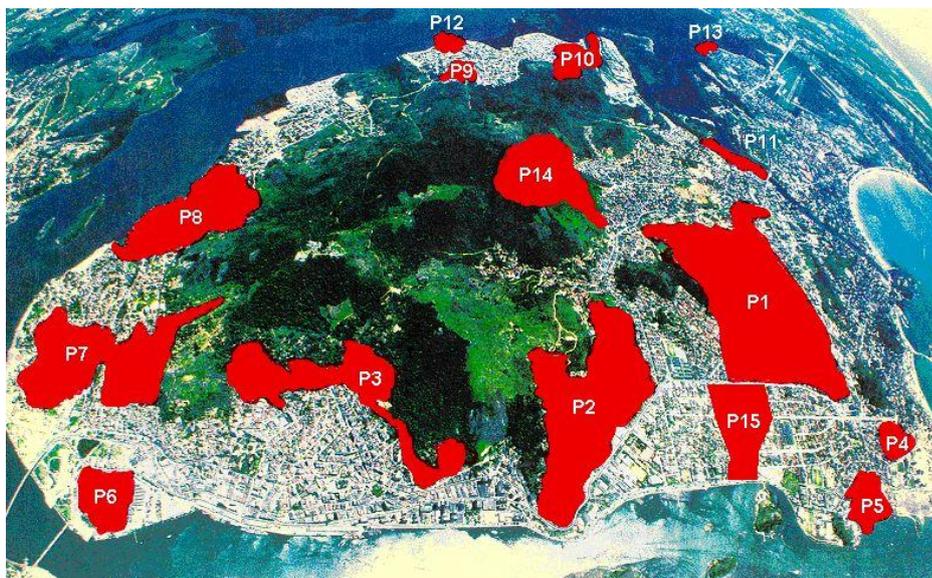
Quadro 1- Poligonais da Prefeitura Municipal de Vitória

POLIGONAIS	LOCALIDADES – BAIROS
Poligonal 1	Consolação, São Benedito, Morro Gurigica, Alto Itararé, Engenharia, Jaburu, Constantino, Bonfim e Bairro da Penha.
Poligonal 2	Cruzamento, Romão, Forte São João.
Poligonal 3	Piedade, Fonte Grande, Moscoso, Santa Clara e Capixaba.
Poligonal 4	Morro São José e Morro Santa Helena
Poligonal 5	Jesus de Nazareth.
Poligonal 6	Ilha do Príncipe.
Poligonal 7	Alagoano, Morro do Quadro, Morro do Cabral, Bananal e Alto Caratoíra.
Poligonal 8	Bela Vista, Pedra do Bode e Orla de Santo Antônio.
Poligonal 9	Condusa.
Poligonal 10	Conquista.
Poligonal 11	Joana D´Arc, Andorinhas e Santa Maria.
Poligonal 12	Ilha das Caieiras.
Poligonal 13	Maria Ortiz.
Poligonal 14	Morro do Macaco.
Poligonal 15	Morro de Monte Belo e Santa Maria.

Fonte: Vitória, [2013?]. Elaboração própria.

É importante ressaltar que muitas dessas poligonais atualmente já foram fechadas em razão do encerramento de obras nessas localidades, atualmente encontram-se em atividade as poligonais um, dois, três e dez. Segue a figura que ilustra tais informações postas no quadro 1:

Figura 1 – Poligonais – Vitória/ES:



Fonte: Vitória, [2013?].

Como foco dessa pesquisa, daremos ênfase a Poligonal Dez, a qual tem o seu escritório localizado no bairro Santo André, Vitória/ES para atendimento da população localizada no bairro Conquista. Para melhor compreensão da importância da inserção desse instrumento é importante trazer como que se constituiu o bairro, o qual é atendido:

O bairro Conquista localiza-se geograficamente no lado oeste da Ilha de Vitória, na Região da Grande São Pedro. Situa-se em toda a sua extensão nas encostas do Maciço Central ao longo da Rodovia Serafim Derenzi, entre as ruas da Felicidade e São Lázaro. A topografia da região é acidentada, com inclinações acentuadas e formações rochosas que constituem riscos à população local. A localização do bairro Conquista seguiu a tendência da ocupação de espaços livres na região de São Pedro, independente da situação física da área[...] O bairro foi denominado Conquista e delimitado em 24 de Agosto de 1998, conforme Lei Municipal n.º 4748/98. O nome Conquista deve-se ao fato dos moradores considerarem uma "conquista" a ocupação do bairro, visto que as dificuldades eram muitas, principalmente quanto a topografia da região. A comunidade recebeu inicialmente os nomes de Alto Palestina e Amargura, este último devido à inexistência de escadas e vias. Os moradores precisavam subir pelas pedras para atingirem as regiões mais elevadas. Com a construção da escadaria, no Beco da Amargura, o acesso foi facilitado, surgindo o então nome Conquista. A ocupação do bairro não foi planejada, as moradias foram se estabelecendo de forma desordenada, de acordo com as condições da ocupação. Em um primeiro momento as pessoas chegavam e demarcavam as áreas sem morarem de imediato no local. Preparavam o terreno para construção de barracos, pois o desmatamento da região consistia na ação necessária para legitimar a ocupação do local [...] (VITÓRIA, [2014?]).

Ao que tange o Programa Terra Mais Igual e o seu funcionamento na poligonal Dez e nas demais poligonais, é desenvolvido o diagnóstico da região com a participação da comunidade. A partir desse compartilhamento de informações entre técnicos e moradores é construído o Planos De Intervenção, Socioambientais, Urbanístico, Habitacional e Fundiário (PDLI), que abrange as áreas: social, ambiental, urbanística, habitacional e fundiária e são agrupadas em três eixos, os quais são: desenvolvimento sócio ambiental; desenvolvimento urbano ambiental e regularização fundiária de interesse social. O programa é dividido em três etapas de execução: a pré-urbanização basicamente é a elaboração dos projetos a serem executados; a urbanização que é a aprovação da licitação e a execução das obras e a pós-urbanização é o acompanhamento sistemático dos escritórios de cada poligonal aos projetos implementados (VITÓRIA, 2012).

No próximo capítulo será abordado a metodologia utilizada para a realização de Trabalho de Conclusão de Curso.

3 METODOLOGIA

3.1 A NATUREZA DA PESQUISA

Neste capítulo abordamos os caminhos metodológicos para a construção desta pesquisa, com informações quali-quantitativas com base na habitação e no Programa Terra Mais Igual, a pesquisa de cunho documental como maneira de análise. A metodologia adotada neste trabalho contribuiu para o alcance do objetivo geral, identificar o perfil dos usuários do aluguel provisório do Programa Terra Mais Igual na Poligonal Dez do Município de Vitória/ES. E objetivos específicos, compreender a ocupação urbana e as políticas habitacionais no Brasil; identificar o acesso dos usuários as demais políticas sociais implementadas; refletir sobre o aluguel provisório do Programa Terra Mais Igual na Poligonal Dez do Município de Vitória/ES.

Segundo Minayo (2009), “[...] a metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador” (SÁ-SILVA.J.R; ALMEIDA.C.D; GUINDANI.J.F apud MINAYO, 2009, p. 4).

De acordo com Boaventura (2011), a metodologia de um estudo é a etapa em que o pesquisador irá definir onde e como será efetuada a investigação, o tipo de pesquisa, o universo abrangente, a população, a amostra e os instrumentos de coleta de dados.

Sendo assim, para melhor compreensão da realidade dos usuários do projeto aluguel provisório do Programa Terra Mais Igual foi utilizada a pesquisa documental para melhor conhecimento da realidade habitacional que vivem esses munícipes, utilizando ainda dados quantitativos e qualitativos, ao compreender que os dados coletados dessa pesquisa vão além de análise numérica superficial, mas com aprofundamento na compreensão dos dados quantitativos. Esta relação entre a pesquisa qualitativa e a pesquisa quantitativa possibilita ao pesquisador que realize um entrelaçamento de suas conclusões, para assim ter mais confiabilidade nos dados que foram alcançados (GOLDENBERG, 2001).

Este presente trabalho trata-se de uma pesquisa documental por ser realizada através dos prontuários do Serviço Social pertencentes aos usuários do projeto aluguel provisório na Poligonal dez. De acordo com Vergara, “A investigação documental é

aquela realizada a partir de documentos no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza”. (VERGARA, 2000, p. 46).

Nesta pesquisa não houve contato direto com os usuários por se tratar de uma pesquisa documental, ou seja, foram coletadas informações em dez prontuários, os quais significam o total geral dos beneficiários do aluguel provisório do Programa Terra Mais Igual, acompanhados no escritório da Poligonal Dez, que atende ao bairro Conquista no município de Vitória/ES. A pesquisa foi realizada nessa Poligonal por causa da aproximação em decorrência do campo de estágio.

Como fora mencionado acima, nesse estudo foi utilizado a pesquisa documental, que de acordo com Gil (2009) é uma muito parecida com a bibliográfica, entretanto, a diferença reside na natureza das fontes, porque esta forma vale-se de instrumentos que não receberam ainda um tratamento crítico, ou que ainda podem ser refeitos de acordo com os objetos da pesquisa. Além disso, existem também aqueles documentos que já foram processados, porém ainda podem receber outras leituras e interpretações. O autor também objetiva que a pesquisa documental abriga estreita relação com a pesquisa denominada bibliográfica.

A diferença central entre as duas é a natureza das fontes: na pesquisa bibliográfica as temáticas abordadas recebem contribuições de muitos autores; na pesquisa documental, os materiais utilizados comumente não receberam ainda uma intervenção analítica (como já fora comentado acima), por exemplo, documentos conservados em arquivos de órgão público/privado, como fotografias, atas de reunião, gravações, ofícios, filmes, etc. (GIL, 2009).

Para o tratamento dos dados utilizamos a abordagem quati-qualitativa, Ramos e Busnello (2005) correlacionam a pesquisa quantitativa como uma avaliação e estudo onde tudo que pode ser avaliado em números, classificados e analisados. Utiliza-se de técnicas e estratégias estatísticas, no caso da pesquisa qualitativa esta não pode ser reproduzida em números, pretendendo-se notar a relação da realidade com o objeto de estudo, obtendo várias interpretações e leituras de uma observação indutiva por parte do pesquisador.

Nessa pesquisa houveram dados quantitativos porquê houve uma intenção de apresentar indicadores numéricos referente a realidade vivida pelos usuários do

benefício, tal apresentação possibilitou melhor compreensão dos objetivos postos para esse estudo.

Portanto, “A pesquisa qualitativa é útil para identificar conceitos e variáveis relevantes de situações que podem ser estudadas quantitativamente”. (GOLDENBERG, 2001, p. 62-63).

Além da pesquisa quantitativa, neste trabalho também foi utilizado o método qualitativo, entendendo que ambos juntos deixam de ser opostos para serem complementares no que tange a uma melhor forma de apropriar-se dos dados coletados. Esse método possibilita ao pesquisador uma certa liberdade (TRIVIÑOS, 1987).

Para a coleta de dados foram utilizadas as seguintes categorias de análises, as quais serão em seguida apoderadas para a análise quantitativa dessa pesquisa: sexo; idade; etnia; estado civil; escolaridade; inserção no trabalho e carteira assinada; renda familiar; assistência social e saúde; previdência; tempo de inserção no aluguel provisório; tempo de residência em abrigos; benefício final; valor do aluguel pago; tempo que residiu no último imóvel alugado; quantidade de vezes que mudou de imóvel.

A partir disso foi utilizado para a análise dos dados coletados uma tabulação simples, através da organização dos dados por meio de gráficos estatísticos. Sendo assim, para essa análise foi utilizada a interpretação do pesquisador com base teórica referente a dimensão da política habitacional e sua insuficiência.

“Esta etapa envolve a seleção, a focalização, a simplificação, a abstração e a transformação dos dados originais em sumários organizados de acordo com os temas ou padrões definidos nos objetivos da pesquisa”. (MILES; HUBERMAN, 1994 apud GIL, 2009, p. 175)

Ou seja, essa etapa é importante para a redução, a apresentação e a conclusão dos dados coletados no que tange o método qualitativo para a simplificação dessas informações (GIL, 2009).

No que se trata a esse estudo, a primeira etapa de elaboração dos dados ocorreu mediante a construção do referencial teórico, onde foi possível construir informações sobre a habitação e o Programa Terra Mais Igual, com ênfase no projeto aluguel provisório. Entendo a questão habitacional como uma das expressões da questão

social, a qual é uma problemática diretamente ligada ao modo de produção vigente. A segunda etapa deu-se no momento de organização e análise dos dados, ou seja, por meio dos gráficos realizados. A última etapa se refere a interpretação desses gráficos (dados). De acordo com Gil (2009, p. 178) “Para interpretar os resultados, o pesquisador precisa ir além da leitura dos dados, com vistas a integrá-los num universo mais amplo em que poderão ter algum sentido”.

3.2 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

Como procedimentos éticos desse Trabalho de Conclusão de Curso nos atentamos as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e nos comprometemos com o uso das fontes bibliográficas corretas e com a interpretação rigorosa dos autores lidos. Além disso, nos comprometemos em garantir o uso ético das informações coletadas nos documentos analisados e com análise crítica dos mesmos, por meio dos termos de declaração de responsabilidade do pesquisador (APÊNDICE B) e a declaração da instituição coparticipante (APÊNDICE C).

Sobre os dados coletados para essa pesquisa é de suma importância esclarecer que as informações foram utilizadas de forma ética e sem informar os nomes dos usuários, prevalecendo assim a privacidade deles sem trazer ao conhecimento de quem são essas pessoas. Esses prontuários onde encontram essas informações são de manuseio exclusivo do Serviço Social da instituição, a profissão tem o sigilo profissional como obrigatoriedade em seu Código de Ética (1993), no artigo 16º: “O sigilo protegerá o/a usuário/a em tudo aquilo de que o/a assistente social tome conhecimento, como decorrência do exercício da atividade profissional” (CFESS, 1993).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo serão apresentados os dados e resultados coletados para esse presente estudo por meio de gráficos das informações coletadas nos dez prontuários sociais do benefício do aluguel provisório no Programa Terra Mais Igual, tais documentos representam o total de 100% dos usuários do benefício nesse escritório, e são elaborados pelos profissionais de Serviço Social que trabalham nesse local.

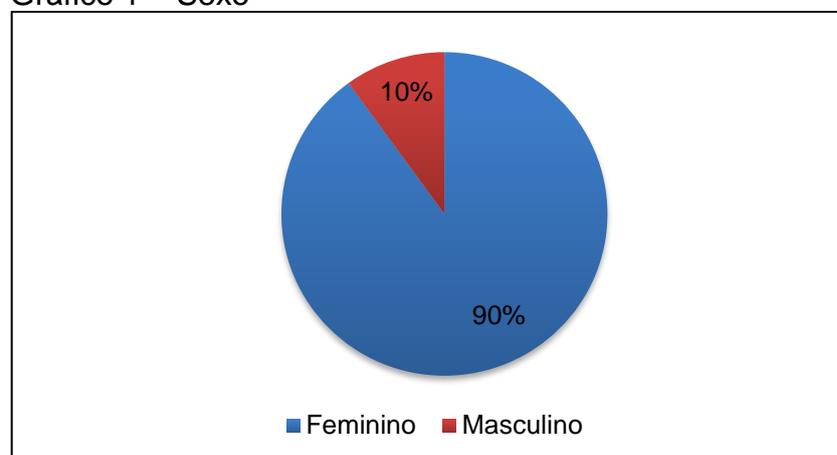
Como já informado no capítulo de metodologia, essa pesquisa documental foi realizada no escritório da Poligonal Dez do Programa Terra Mais Igual pela Secretaria Municipal de Habitação. Tal poligonal atende ao bairro Conquista.

Através da coleta e da análise dos dados foi possível atingir o objetivo geral, identificar o perfil dos usuários do aluguel provisório do Programa Terra Mais Igual na Poligonal Dez do Município de Vitória/ES. E objetivos específicos, compreender a ocupação urbana e as políticas habitacionais no Brasil; identificar o acesso dos usuários as demais políticas sociais implementadas; refletir sobre o aluguel provisório do Programa Terra Mais Igual na Poligonal Dez do Município de Vitória/ES.

A seguir veremos os dados quantitativos coletados em forma de gráficos, os quais mostram um pouco do perfil desses usuários, como também alguns pontos que estão relacionados ao referencial teórico desse trabalho.

4.1 PERFIL DOS/DAS USUÁRIOS/AS

Gráfico 1 – Sexo



Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

Os dados acima têm o intuito de ilustrar de maneira quantitativa a superioridade de mulheres no programa, 90% do público alvo, o que demonstra uma grande presença das mulheres como chefes e provedoras das famílias em comparação aos 10% que representam os homens.

Sendo assim, é necessário realizar uma discussão do crescimento das famílias chefiadas por mulheres no contexto contemporâneo do Brasil. Para isso, é preciso compreender que houveram mudanças na composição, tamanho e nos papéis sociais das famílias brasileiras, principalmente no que tange a relação de gênero. Tais mudanças têm total relação aos aspectos sociais, políticos e econômicos.

De acordo com Santos (2008), esses aspectos são consequências do processo de reestruturação produtiva do país, ou seja, da crise econômica que pairava naquele momento, a qual ocasionou a necessidade de um reajuste econômico que interferiu diretamente no mercado de trabalho, causando grandes mudanças, como a desproteção trabalhista, subemprego, desemprego, dentre outras. Portanto, todas essas alterações surtiram efeito na renda familiar e assim o empobrecimento doméstico. Durante esse período houve uma diminuição na força de trabalho masculina e adulta, sendo antes o homem em um número superior ocupando o cargo de provedor, mas nesse momento dando espaço a força de trabalho das mulheres, sejam elas casadas ou chefes de família.

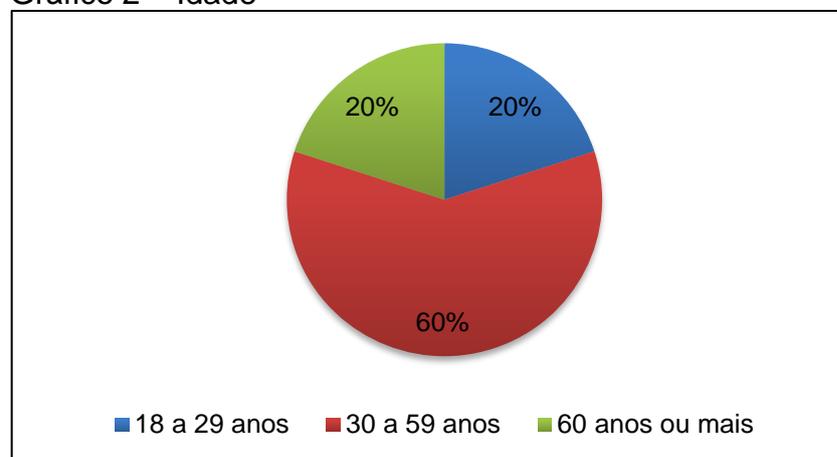
Sobre o termo “chefia familiar feminina” entende-se que

[...] é construído a partir da negação de um padrão considerado dominante, a chefia masculina, sendo a denominação chefia familiar feminina “empregada quando o homem adulto não está presente, como se a família chefiada por mulheres fosse uma anomalia” (CARVALHO, 1998, p.77).

Portanto, para a discussão das famílias chefiadas por mulheres é importante ir além da relação de gênero, mas também levar em consideração fatores como a classe social, raça/etnia e idade dessas mulheres. De acordo com Santos (2008), no fator da classe social é de suma importância trazer a conhecimento que a maioria das mulheres chefes de famílias encontram-se em situação de vulnerabilidade social, ou seja, existe um maior índice das mulheres em situação de pobreza do que dos homens. Essa afirmação é clara ao observarmos o gráfico acima que traz em seus dados uma porcentagem alarmante de mulheres chefes de famílias que estão inseridas no benefício do aluguel provisório, sem sua moradia própria.

Esse fenômeno denomina-se como “feminização da pobreza”, o qual consiste “[...] numa elevação da proporção de mulheres entre os pobres ou elevação da proporção de pessoas em famílias chefiadas por mulher entre os pobres” (COSTA et al, 2005, p. 16). Outro fator importante é a discriminação que essas mulheres sofrem no mercado de trabalho em decorrência das suas responsabilidades familiares, tais como atividades domésticas, licença a maternidade etc. Esses fatos colaboram para que as mulheres recebam menos que os homens ocupando os mesmos cargos e a inserção delas no mercado de trabalho informal, portanto, é possível observar que a pobreza atinge de maneira diferente os homens e mulheres.

Gráfico 2 – Idade



Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

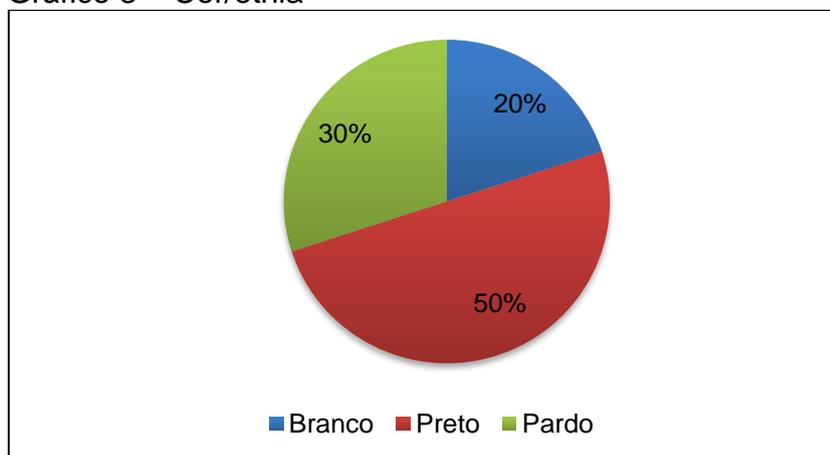
De acordo com o gráfico a maior porcentagem dos usuários – representados por 60% tem entre 30 a 59 anos, ou seja, a maioria dos beneficiários são adultos, além disso, os outros 40% são divididos de maneira igualitária, sendo 20% classificados de 18 a 29 anos e os outros 20% 60 anos ou mais.

Para melhor compreensão desses dados é importante lembrarmos que 90% desses usuários são mulheres, ao cruzar os dados do gráfico 1 e 2 é possível analisar que a maioria (60%) dessas mulheres são adultas. Macedo (2008) diz que existe uma diferença entre ser chefe de família idosa e mais nova (adulta ou jovem), porque a mulher idosa constitui experiências totalmente diferentes, além de alguns casos possuírem rendimentos provenientes de pensões e aposentadorias para se manter.

De acordo com o que foi posto no capítulo 2 do referencial teórico desse trabalho, Engels (1988) afirma que “as boas habitações têm um preço alto que, para a maior parte dos operários, é de todo impossível fazer uso delas [...]” (ENGELS, 1988, p. 125). Além disso, Maricato (1997) também relata que “A habitação é uma mercadoria

especial [...] Entre as mercadorias de consumo privado (roupas, sapatos, alimentos, etc.) ela é a mais cara [...]” (MARICATO, 1997, p. 46). A partir dessas reflexões é possível compreender a dificuldade desses usuários em ter acesso a moradia própria, mediante os preços altíssimos em comparação aos baixos salários que a classe trabalhadora recebe e por isso encontram uma maior acessibilidade a imóveis de pouca estrutura e irregular, devido ao baixo preço que tais imóveis apresentam. Vale ainda ressaltar que grande parte desse público aqui estudado não tem renda fixa (de acordo com o gráfico 7). Sendo assim, a habitação tem um valor “[...] muito maior que os salários médios, e por isso o comprador demora muitos anos para paga-la ou para juntar o valor que corresponde ao seu preço” (MARICATO, 1997, p. 46).

Gráfico 3 – Cor/etnia



Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

Diante desse percentual excessivo da população negra inserida nessa política, é relevante discutir as desigualdades raciais no Brasil, para assim compreender que esse dado não é apenas uma realidade restrita a esse estudo, mas sim uma expressão da questão social a nível nacional e com fundamentos históricos. Portanto, “[...] a maioria dos pretos e pardos são pobres [...] a maioria dos pobres são pretos e pardos [...]” (HERINGER, 2002).

As desigualdades raciais abrangem fenômenos sociais de diferentes aspectos, como o acesso à educação, emprego e local de moradia. Tais aspectos só podem ser observados ao considerar a dimensão socioeconômica (GELEDES, 2016).

No que diz respeito ao aspecto do acesso à educação pela população negra, houveram mudanças significativas no acesso dessa população ao ensino médio e superior. Ao nível superior deve-se a expansão dele por meio das políticas com recorte

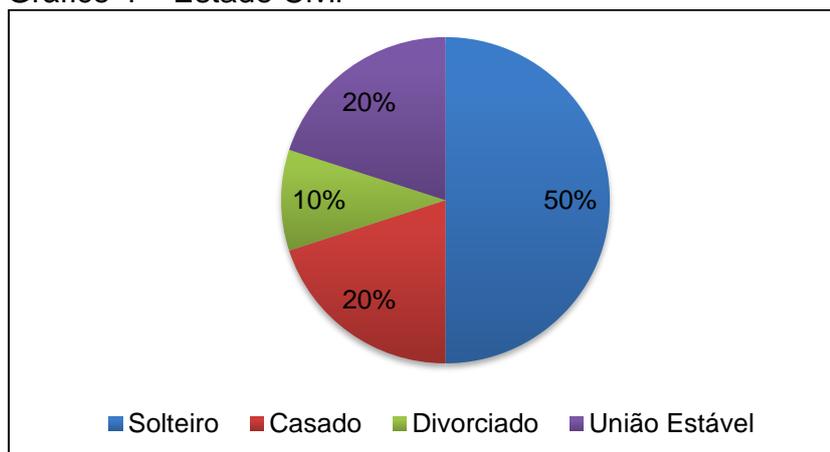
social e racial. Essa expansão possibilitou o maior acesso dessa população as faculdades e universidades, porém de modo seletista, e isso expressa a superioridade ainda da população branca nessas instituições em comparação aos negros, em especial aos cursos mais caros e de mais status, como por exemplo o curso de medicina (GELEDES, 2016).

Mesmo com o aumento dessa população ao ensino superior, ela ainda realizou pequeno progresso nas ocupações de espaços profissionais de maior prestígio social, na ocupação de importantes cargos em grandes instituições como na própria política e também na criação do seu próprio negócio. Eles ainda ocupam cargos de remunerações mais baixas e de cunho mais manuais. Ao analisar o aumento da escolaridade a essa população identifica-se que foi de suma importância, mas ainda não suficiente para diminuir essa lacuna na desigualdade entre brancos e negros (GELEDES, 2016).

Esse quadro de desigualdade racial está completamente relacionado aos fatores estruturais e discriminatórios. O primeiro fator é o mais significativo, afinal, é o elemento educacional, sendo assim os negros tem menor acesso à educação formal, como também conseqüentemente acabam ocupando cargos de menor credibilidade no mercado de trabalho (HERINGER, 2002).

Sendo assim, é possível analisar que as informações quantitativas transmitidas pelo gráfico 3, o qual contém em maioria considerável os usuários negros, sendo representado por 50%, em seguida vemos que 30% são pardos e apenas 20% são brancos fazem parte de uma realidade que abrange a população negra brasileira, população essa que veremos nos próximos gráficos estão inseridos nas realidades de baixa escolaridade, desemprego e com renda precária.

Gráfico 4 – Estado Civil

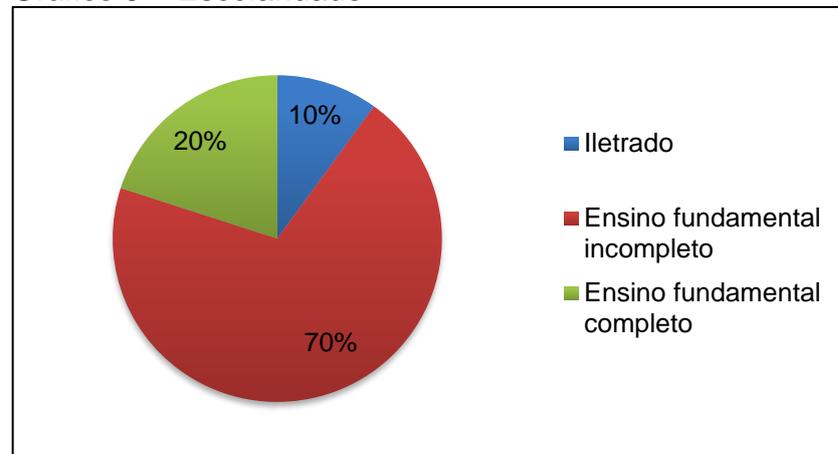


Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

Tendo em vista a amostra acima, 50% da população alvo são solteiras, ao relacionar com o gráfico 1, o qual 90% dos usuários são do sexo feminino pode-se afirmar novamente que de maneira relevante a presença das mulheres como chefes e provedoras das famílias é alto índice na realidade dos munícipes cadastrados na poligonal dez. Sendo assim, o modelo de família brasileira na atualidade “[...] apresenta mudanças significativas tanto em sua composição, seu tamanho, além das mudanças nos papéis sociais que normatizam as relações entre homens e mulheres” (SANTOS, 2008, p.1).

Além disso, 20% estão em união estável, 20% estão casadas e apenas 10% estão com o estado civil divorciada. Esses dados transmitem claramente a mudança na conjuntura familiar, que anteriormente era de supremacia patriarcal, o modelo atual traz fortes tendências ao modelo monoparental. Essa mudança é perceptível na realidade dos usuários desse trabalho ao analisar que 60% (50% solteiros mais 10% divorciados) vivenciam isso, relacionado aos 90% do gráfico 1 das famílias chefiadas por mulheres, ou seja, mães solteiras.

Gráfico 5 – Escolaridade



Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

Esse gráfico apresenta dados consideravelmente críticos a respeito da escolaridade dos usuários. Sendo que 70% dos munícipes não completaram o ensino fundamental, isso representa de maneira clara o baixo índice da educação no bairro pesquisado. De acordo com o público alvo da pesquisa, não existe ninguém que tenha concluído o ensino médio, além disso, apenas 20% concluíram o ensino fundamental e ainda 10% são iletrados, ou seja, não sabem ler e escrever, salvo aqueles que sabem apenas assinar o seu nome. Diante desses dados, será necessário refletir sobre a escolarização no Brasil e a baixa escolarização da pobreza.

Segundo a Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional (LDB), prevê que

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996).

Sendo assim, ao analisar que 70% dos usuários não completaram o ensino fundamental entende-se que, o caráter utópico de muitas das políticas educacionais brasileiras são responsáveis pelo seus próprios fracassos, ou seja, grande parte dessas políticas educacionais não foram associadas a uma política social de longo alcance e também não estão fundamentados a uma consciência transparentes dos obstáculos econômicos, políticos e culturais, os quais precisam ser enfrentados para assim conseguirem atingir a construção de um sistema educacional de boa qualidade e que abrange realmente a todos (GOLDEMBERG, 1993).

Percebe-se então a fragilidade da política de educação do Brasil, que aquilo que é previsto em leis não é executado de maneira efetiva, por isso, ainda existe alta

demanda de desistência dos estudos pelas pessoas de baixa renda. Os motivos que levaram a esses usuários a não concluírem o ensino médio e não terem acesso ao ensino superior transpassa pelos fatores sociais e econômicos, como fora desenvolvido no gráfico 3, onde 50% dessa população estudada é negra e nenhum deles tiveram acesso à educação superior. Portanto, o fato da maioria dos negros ainda ocuparem grande parte dos cargos manuais e de baixos salários (gráfico 3) é consequência de uma política insuficiente ainda na educação básica, a qual não garante a: “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1996), prevista no artigo 3º da LDB.

Ao refletirmos sobre a baixa escolarização da pobreza, entendemos que esse é um dos componentes importantes sobre o determinante da pobreza. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2007), a falta de acesso ao conhecimento por meio da acessibilidade a educação ocasiona ao analfabetismo, baixo nível de escolaridade formal e baixa qualificação profissional como fortes indicadores a dimensão da pobreza.

Gráfico 6 – Empregados



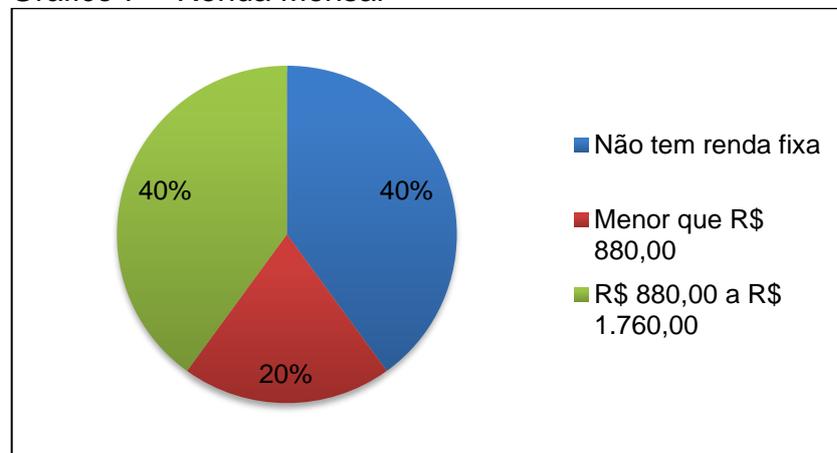
Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

Esses dados têm muita relação com gráficos 3 e 5 discutidos anteriormente, os quais relacionam o baixo índice de escolarização dos usuários e a desigualdade racial, por isso vale trazer aqui novamente a supremacia dos usuários pretos, que não concluíram o ensino fundamental e que se encontram atualmente desempregados. Um dos fatores determinantes é a baixa escolarização que dificulta a inserção no mercado de trabalho, como também a colocação para cargos mais altos.

Atualmente, o mercado de trabalho brasileiro encontra-se em uma situação delicada e isso por causa do baixo poder de compra e a queda da população empregada de carteira assinada. Nesse momento, o mercado informal não consegue mais abranger a quantidade exorbitante de trabalhadores que se encontram desempregados. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil conta com 11,6 milhões de desempregados e também que, o número de desempregados no setor privado e com carteira assinada chegou a 34,3 milhões (AGÊNCIA BRASIL, 2016).

Mediante aos dados do gráfico 6 e do IBGE é possível perceber o agravante no alto índice de desemprego que se encontra tantos trabalhadores no cenário atual de crise política e seus rebatimentos na economia, e também que essa realidade não se restringe apenas aos usuários dessa pesquisa, os quais tem cerca de 90% desempregados e 10% são representados pelos empregados inseridos no mercado formal, mas que essa situação de desemprego no momento abrange grande parte da população brasileira.

Gráfico 7 – Renda Mensal



Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

De acordo com os dados quantitativos acerca da renda mensal dos usuários do aluguel provisório percebe-se que 40% deles não tem renda fixa, ou seja, muitos vivem de trabalhos esporádicos, sem garantia de nenhum direito ou renda definitiva, isso por consequência do alto índice de desemprego que eles estão inseridos como fora mostrado no gráfico 6. Existe ainda uma porcentagem de 40% com renda de um a dois salários mínimos e 20% que tem uma renda menor que um salário mínimo, a esses 60% cabe entender que essas rendas mencionadas estão inseridos o bolsa

família, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e pensões (esses serão abordados de maneira específica no gráfico 9) que compõe a renda dessas famílias.

Sendo assim, vale então aqui cruzar os dados dos gráficos 1, 5 e 6, os quais trazem dados importantes que influenciam a essa realidade do gráfico 7. Ao analisar que a maioria dos usuários do aluguel provisório são mulheres que não concluíram o ensino fundamental, cabe então a elas a disputa no espaço no mercado de trabalho para cargos mais de cunho manual e mal remunerado devido a sua baixa qualificação escolar e profissional, em sua maioria como empregadas domésticas, isso explica o alto número das famílias dessa pesquisa que tem sua renda mensal muito baixa.

Entretanto como também já foi discutido nessa análise existe uma quantidade muito alta desses usuários desempregados e que buscaram soluções no mercado informal, porém de acordo com o gráfico 6 esse mercado não está dando conta do alto número de pessoas que perderam seu emprego, justamente esse grupo de pessoas representam a parcela do gráfico 7 referente as famílias sem renda fixa, ou seja, de modo geral essas famílias sobrevivem com uma renda além de muito baixa também incerta.

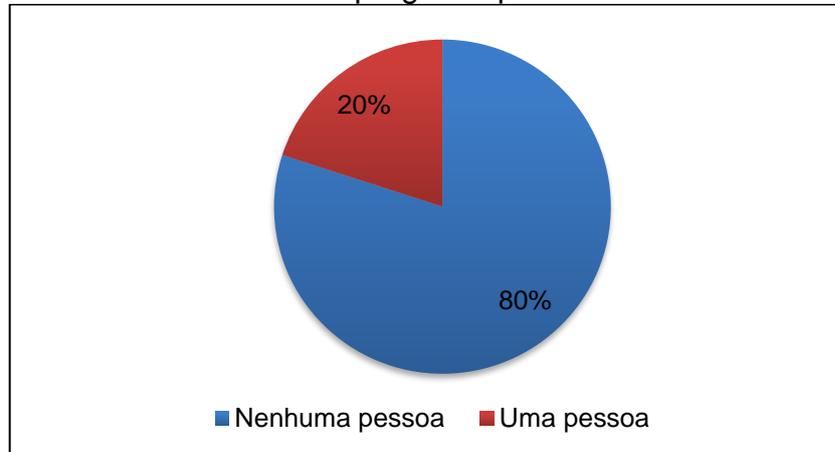
Como já foi abordado no capítulo 2.2 do referencial teórico desse presente trabalho, a Constituição Federal (1988) no artigo 6º afirma que é direito do cidadão o acesso a:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Sendo assim, ao analisar os dados acima é perceptível que esses usuários não conseguem desfrutar de tudo aquilo que é previsto na constituição devido ao rendimento mensal tão baixo, afinal o acesso a alimentação, transporte e lazer requer um custo que o salário mínimo (R\$ 880,00) não consegue cobrir. O Departamento Intersindical de Estatística e de Estudo Socioeconômicos (DIEESE, 2016) analisa o salário mínimo no Brasil e conclui que o mesmo referente ao mês de setembro deveria ser no valor de R\$ 4.013,08 para assim conseguir custear todos os gastos e atividades dos sujeitos.

Portanto, se pode concluir mais uma vez que o Programa Terra mais Igual age de maneira focalizada, atendendo especificamente os usuários de “baixa renda”.

Gráfico 8 – Pessoas Empregadas por Domicílio

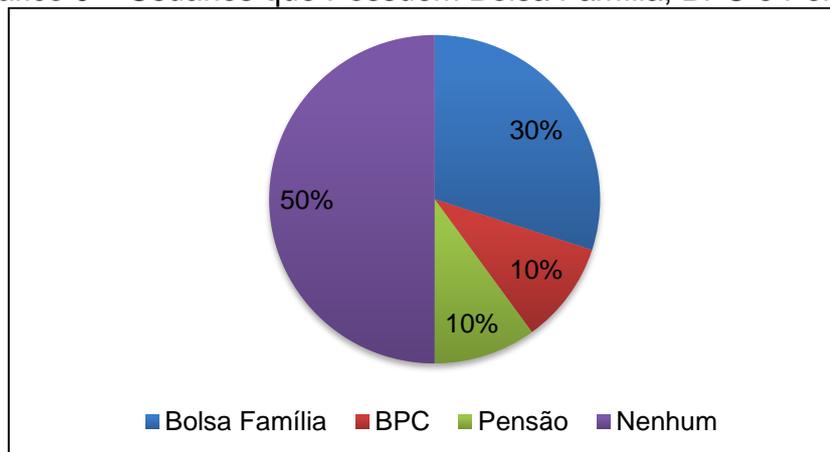


Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

O gráfico 8 complementa a análise do gráfico anterior relacionado a renda mensal das famílias desses usuários. Assim sendo, essa renda está totalmente vinculada ao alto índice de desemprego expostos nesses dados acima que apontam que 80% desses domicílios não tem nenhuma pessoa que se encontra na situação de empregabilidade. Os outros 20% que se encontram empregados são representados exclusivamente por homens, sendo 10% relacionado aos 10% do gráfico 1 (tendo como titular do aluguel provisório o sexo masculino) e os outros dez pelo cônjuge das titulares do benefício. Portanto se pode concluir que mesmo as mulheres sendo as titulares majoritárias do aluguel, nenhuma delas encontram-se empregadas atualmente, o que traz novamente a importância do assunto “feminização da pobreza” já discutido aqui nesse estudo.

4.2 USUÁRIOS E O ACESSO A REDE SOCIOASSISTENCIAL

Gráfico 9 – Usuários que Possuem Bolsa Família, BPC e Pensão



Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

O gráfico acima está representando os munícipes que recebem algum tipo de benefício social ou da previdência, sendo assim, é de interesse discutir aqui, mesmo que de maneira breve, o que é a política de assistência social por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Portanto a assistência social é definida, sendo:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Essa lei define a assistência social como direito e dever do Estado, sendo uma política de seguridade social que não é contributiva e prevê o mínimo social. Tem como objetivos:

Art. 2º I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993).

De acordo com o artigo 20º do LOAS, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (BRASIL, 1993).

Apenas em 2004, na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva se tem uma nova versão da Política Nacional de Assistência Social, que se apresenta o SUAS, o qual é um sistema que organiza as ações de assistência social em dois meios: a proteção social básica (Centro de Referência da Assistência Social - CRAS) – prevenção de riscos sociais e pessoais, através de programas, projetos, serviços e benefícios; e a proteção social especial (Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS) – para usuários e famílias que encontram-se em uma situação de risco, já com seus direitos violados, tais como abuso sexual, maus tratos etc. Além disso ele também contém a proposta de benefícios assistenciais que são prestados de maneira setorizada a uma população específica com intuito de superar a situação de vulnerabilidade (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013).

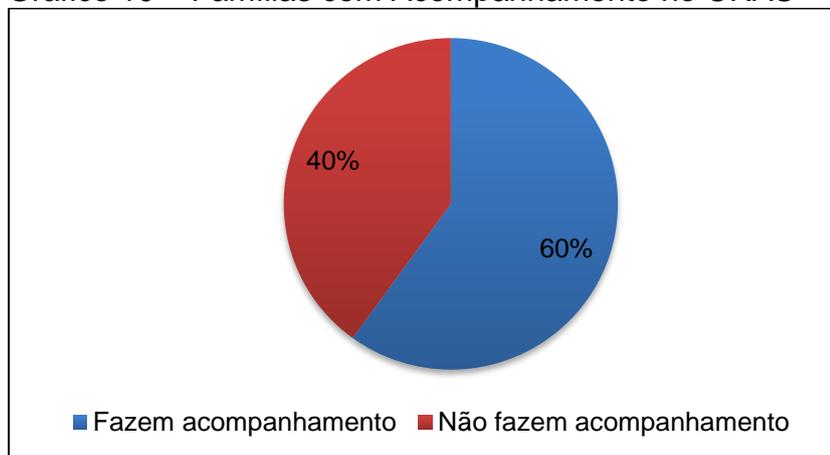
Portanto é perceptível que a demanda da política habitacional tem grande vínculo com a política de assistência social, essas demandas se cruzam, e nessa pesquisa se pode observar que as famílias que recebem o aluguel provisório trazem consigo forte influência ou ausência da assistência, onde em sua íntegra são famílias expostas as diversas expressões da questão social e grande parcela encontram-se desempregados e sem renda fixa ou mínima mensal, ou seja, em situação de vulnerabilidade social.

De acordo com o gráfico acima, que diz em seus dados que 50% dos usuários não recebem nenhum desses benefícios que são prestado pela assistência social, e ainda que 30% tem acesso ao bolsa família, o qual é “[...] um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza [...]” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, [20--]). O gráfico também traz que 10% recebem o BPC, o qual é um direito garantido pela Constituição Federal (1988) a pessoa idosa e a pessoa com deficiência incapacitada para a vida independente e para o trabalho, referente ao valor atualmente de R\$ 880,00 (salário mínimo). Por fim, os dados mostram ainda que 10% recebem pensão, que nesse caso se especifica a pensão por morte, sendo que “[...] é um benefício pago aos dependentes do segurado do INSS que vier a falecer ou, em caso de desaparecimento, tiver sua morte presumida declarada judicialmente” (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2012).

Sendo assim, é notável que existe um grande quantitativo de pessoas, embora que sem renda não estão contempladas nas políticas de assistência social, portanto se

percebe que há um grande desafio para atender as pessoas que necessitam da assistência, em especial o público aqui estudado.

Gráfico 10 – Famílias com Acompanhamento no CRAS



Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

É possível observar pelo gráfico acima que 60% dos usuários fazem acompanhamento no CRAS do seu território. Como já fora mencionado no gráfico anterior a assistência social é um direito garantido pela Lei Orgânica de Assistência Social, ela também informa o papel do CRAS:

§ 1º CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (BRASIL, 1993).

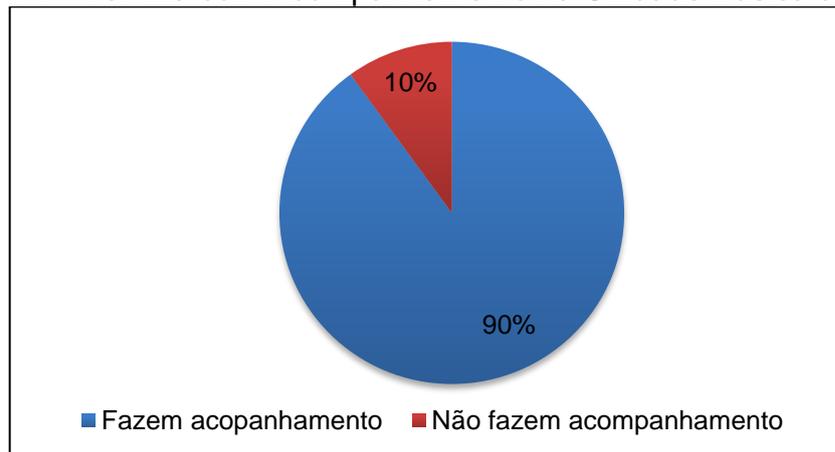
Portanto, ele é um instrumento elaborado pelo governo brasileiro com a intenção de tornar mais acessíveis os serviços de proteção social básica. Através do CRAS as famílias que se encontram em estado de extrema pobreza por meio do cadastramento nas unidades passam a ser incluídas e acompanhadas em programas de transferência de renda. Ele tem um serviço, por sinal de suma importância, nominado como Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o qual tem como objetivos a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários; programa de transferência de renda e serviços sócio assistenciais; promoção de ganhos sociais e materiais das famílias e o acesso a benefícios (postos no gráfico 9) (SISTEMA DE GESTÃO DATA CRAS, 2012).

Além disso, o CRAS atribui função de gestão territorial de rede de assistência social básica, com intuito de realizar uma articulação entre as unidades junto e ele. Essa

ferramenta tem tamanha relevância no que diz respeito a manutenção das estruturas familiares nas comunidades mais empobrecidas, oferecendo atendimento psicossocial e a realização de encaminhamentos quando necessário (SISTEMA DE GESTÃO DATACRAS, 2012).

Após essa rápida explanação do funcionamento desse equipamento, é válido comentar a não abrangência dessas famílias relacionadas no gráfico (40%) que não realizam acompanhamento no CRAS do seu território, sendo uma porcentagem ainda bem alta, outra informação importante a se retomar é o nível de vulnerabilidade social que essas famílias estão expostas mediante a renda mensal baixa, desemprego, baixa escolaridade etc. Todos esses aspectos trazem nessas famílias demandas que não estão sendo atendidas pela política de assistência social.

Gráfico 11 – Família com Acompanhamento na Unidade Básica de Saúde



Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

Segundo o gráfico, 90% da população pesquisada realiza acompanhamento na Unidade Básica de Saúde da sua região e apenas 10% não faz esse acompanhamento, uma realidade completamente diferente da que foi mostrada no gráfico anterior em relação do acompanhamento nos CRAS, ou seja, a política de saúde consegue ser mais universalizada do que a de assistência social. A política de saúde é prevista como:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1990).

Portanto, na relação entre essas duas políticas podemos afirmar que na Constituição Federal (1988) indica que tanto a saúde como a assistência social são políticas sociais que se caracterizam pela afirmação do Estado em prol de um sistema que se organize de maneira descentralizadora e participativa, pelo acesso universal dos direitos sociais e uma integração entre o usuário e o serviço. Porém, esses serviços ainda deixam muito a desejar no que tange a garantia desses direitos aos usuários, mesmo que eles sejam garantidos constitucionalmente. Por isso é muito importante a integralidade entre essas políticas e serviços, a articulação entre eles também é garantida pela Constituição. Essa integralidade entre esses dois eixos possibilita um melhor atendimento aos usuários (CAMARGO, [20--]).

As Unidades Básicas de Saúde têm grande relevância para o território em que está localizado, porquê realizam à população ali localizada atendimentos médicos com encaminhamentos para ambulatório, especialidades e hospitais necessários, além de realizar uma intervenção preventiva na área da saúde como por exemplo, os preventivos e exames de rotina; e também distribuição de medicamentos com prescrição médica e grupos de acompanhamentos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO [20--]).

4. 3 PROBLEMATIZANDO O ALUGUEL PROVISÓRIO DO PROGRAMA TERRA MAIS IGUAL

Gráfico 12 – Tempo que o Usuário está inserido no Aluguel Provisório



Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

A partir desse gráfico abordarmos aspectos mais específicos referente ao benefício aluguel provisório, onde será abordado o sentido do termo “provisório”, mediante a tamanha morosidade do recebimento do benefício final (gráfico 14). No capítulo 2.3 do referencial teórico desse estudo abordamos sobre o aluguel provisório como um projeto de concessão temporária do Programa Terra Mais Igual, sendo assim, o termo “concessão temporária” tem o sentido de provisório, tempo determinado e passageiro, ou seja, o aluguel provisório tem o intuito inicial de ser apenas transitivo. No entanto, como é possível verificar, esse passa a ter durabilidade, nos indicando que diverge dos objetivos postos pelo programa.

Ainda sobre o capítulo 2.3, traremos aqui a Lei Municipal 6.967 de 2007 (em anexo A) que define o aluguel provisório. No artigo 10º relata que

Art. 10. Aluguel provisório é um projeto que busca viabilizar o acesso a moradia segura mediante a concessão temporária de subsídio, integral ou parcial para cada locação de imóvel residencial por famílias inseridas nas áreas de intervenção do Projeto Terra, com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos ou per capita de até ½ (meio) salário mínimo, que, a conveniência do Poder Público, tenham optado pela inclusão no projeto Reassentamento.

Essa concessão temporária relatada na citação acima, no que tange a realidade dos usuários do benefício da Poligonal Dez, passou a ser um “benefício fixo”, conforme apresenta o gráfico acima em que 70% dos beneficiários estão aguardando seu benefício final desde, no mínimo, o ano de 2010, e 30% estão no aluguel em torno de um a cinco anos. Portanto, estão com suas casas desapropriadas ou demolidas mais de cinco anos e em todo esse processo vivem transitando de imóveis. Ou seja, de certa forma essas famílias foram condicionadas a se adaptarem a essa realidade na medida em que aguardam a sua moradia própria. Enquanto não recebem, residem em imóveis que não são seus, mudam desses imóveis com frequência e enfrentam as consequências dessa vida de casas e relações sociais itinerantes (gráfico 16).

Essa alta demanda do ano de 2010 ocorreu devido às fortes chuvas no período de meados de 2009, onde muitas famílias tiveram que ser removidas das suas moradias devido ao alto risco de vida que estavam expostas.

Por inúmeras vezes essas famílias são conduzidas a procurarem imóveis (aqueles que tem como benefício final o bônus moradia – gráfico 14) e a levarem a documentações a SEHAB na expectativa de que seu benefício final será concedido para compra da sua casa própria, mas ao final, sempre se deparam com a frustração

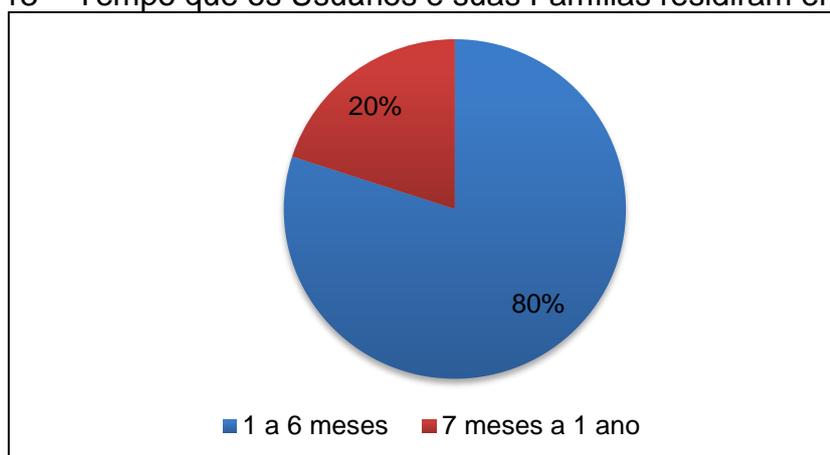
de encontrarem seus processos estagnados na Secretaria e sem nenhuma previsão de resposta.

A secretaria justifica a morosidade do pagamento do bônus devido à falta de verba que a prefeitura de Vitória se encontra que, por sua vez, não tem previsão para o retorno da atividade do benefício. Sendo assim, é perceptível entender que mais uma vez não se tem um tempo previsto para o fim do aluguel desses usuários, e o que era para ser apenas transitório torna-se permanente.

Os usuários que aguardam o benefício final de reconstrução se encontram no embate de continuar no aluguel ou de reconstruir eles próprios a sua moradia, mesmo que com materiais impróprios e imediatos, além da não aprovação da prefeitura a essa reconstrução. Outra problemática existente é que algumas dessas casas que foram desapropriadas não chegaram a ser demolidas e com o passar do tempo foram invadidas pelos próprios moradores da comunidade.

Ambos os usuários dos dois benefícios estão vivendo em uma situação contraditória do que é previsto pela legislação do Programa Terra Mais Igual e, de certa forma, encontram-se lesionados pela prefeitura em relação às políticas habitacionais, pois estão inseridas no aluguel provisório sem nenhuma previsão de recebimento do seu benefício final.

Gráfico 13 - Tempo que os Usuários e suas Famílias residiram em Abrigos



Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

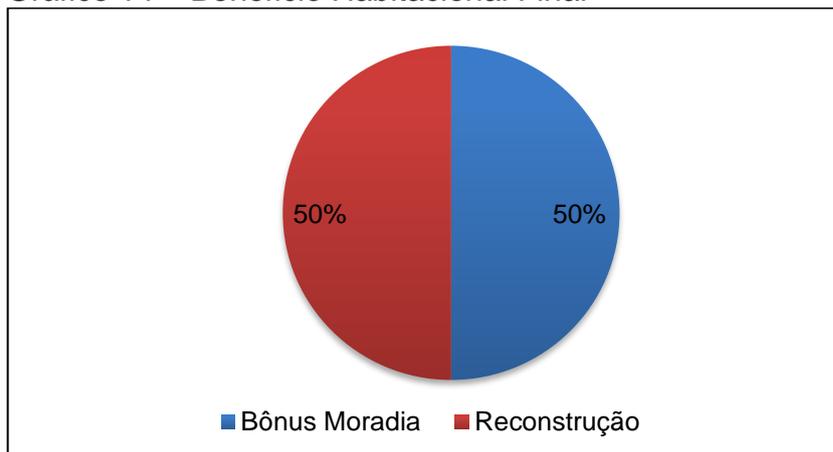
É importante informar que todos os usuários que hoje estão no aluguel provisório anteriormente ao benefício encontravam-se alojados em abrigos fornecidos pelo

município de Vitória, isso ocorreu devido ao risco emergencial geológico ou estrutural² que os imóveis pertencentes a essas pessoas se encontravam. Grande parte desses casos são consequências do período intenso de chuva ocorrido no ano de 2009, como fora mencionado no gráfico anterior.

A remoção dessas famílias para o abrigo segue o parecer dos técnicos da Defesa Civil, que vão aos locais de risco e realizam uma avaliação não só da estrutura física da casa, mas também da situação que o terreno se encontra, como por exemplo, deslizamento de terra e pedras.

Segundo as informações quantitativas acima, 80% dessas famílias residiram em abrigos por um período de um a seis meses, e 20% de sete meses a um ano.

Gráfico 14 – Benefício Habitacional Final



Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

Esse benefício final se dá em duas opções, o bônus moradia e a reconstrução, tais já foram mencionados e esclarecidos no item 2.3 desse presente trabalho, onde é destrinchado o Programa Terra Mais Igual.

De acordo com o gráfico, 50% dos usuários aguardam o benefício de bônus moradia, o qual é uma carta de crédito no valor de R\$ 39.000,00 que é disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Vitória – Secretaria Municipal de Habitação - para esses

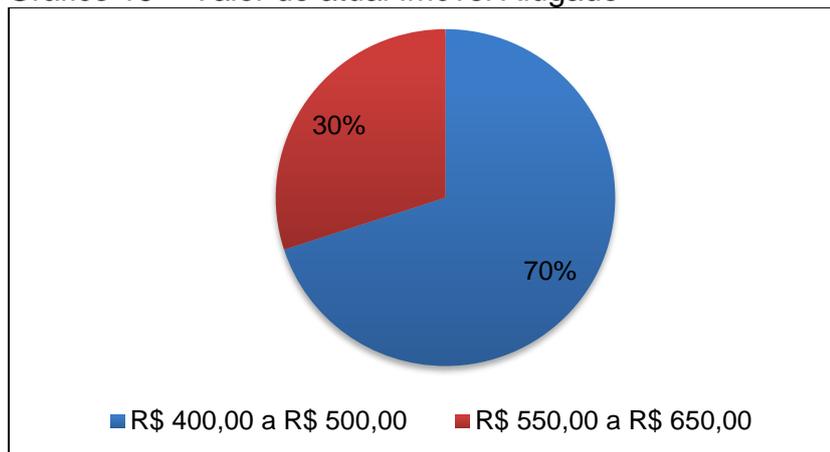
² O risco geológico corresponde à possibilidade de uma ocorrência perigosa, associada aos fenômenos geológicos. Este tipo de risco natural pode ter repercussão negativa, causando danos humanos e/ou materiais. Os sismos, as erupções vulcânicas, as inundações e os deslizamentos de terreno constituem riscos geológicos. O risco estrutural define-se como a probabilidade de um acontecimento na estrutura física da construção (INFOPÉDIA, [20--]).

munícipes comprarem um imóvel dentro de todo o estado do Espírito Santo. É muito comum que os profissionais do escritório local recebam reclamações desses munícipes em relação a dificuldade de encontrarem casas nas regiões metropolitanas do estado devido ao alto custo dos imóveis dessas localidades em comparação ao valor do bônus. O bônus moradia por ter seu recurso exclusivamente proveniente da Prefeitura, no momento, encontra-se estagnado em decorrência da falta de verba.

É importante ressaltar que além dos usuários inseridos no aluguel, existem aqueles que continuam morando em seus imóveis com altos riscos aguardando também o recebimento do bônus moradia e da reconstrução.

Os outros 50% estão aguardando a reconstrução das suas casas. Esses imóveis continuam apenas risco estrutural da casa e por isso podem ser reconstruídos no mesmo local, diferente daqueles que estão aguardando o bônus moradia, que por sua vez, não podem reconstruir novamente em seus terrenos devido a algum risco geológico. Essas casas reconstruídas são de alvenaria que substituem os materiais inadequados utilizados pelos munícipes. O recurso desse benefício é proveniente da Caixa Econômica Federal e existe uma expectativa de que essas obras possam acontecer no próximo ano. No momento está na fase de elaboração dos projetos de cada imóvel.

Gráfico 15 – Valor do atual Imóvel Alugado



Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

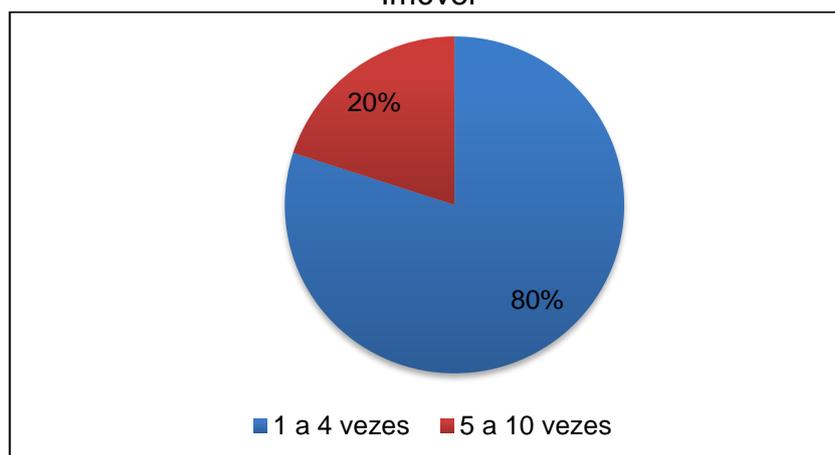
Enquanto aguardam o recebimento dos seus benefícios finais os usuários estão no aluguel como um benefício transitório. Esse valor do aluguel é calculado de acordo com a renda familiar, ou seja, aqueles que não possuem renda recebem o equivalente a um salário mínimo. Na poligonal dez apenas 20% dos usuários recebem menos de

um salário mínimo do benefício, sendo assim, de acordo com os dados estatísticos do gráfico acima, 70% dos usuários pagam entre 400,00 a 500,00 de aluguel por mês, e 30% pagam de 550,00 a 600,00 no imóvel. Como pode ser percebido os usuários utilizam no máximo 60% do valor disponibilizado para o pagamento do aluguel e os outros 40% são para custear as responsabilidades da casa como água e energia elétrica.

Esses valores pagam aluguel de imóveis em Vitória, porém, em bairros denominados periféricos que ao comparado aos aluguéis de casas dos bairros de classe média e alta da cidade de Vitória tem uma gigantesca diferença. Portanto, esses usuários ficam condicionados a residirem apenas nesses bairros, devido aos valores que lhe são repassados.

A revista Exame (2014) publicou uma pesquisa realizada com as capitais do Brasil e nela a cidade de Vitória aparece em décimo lugar como a cidade mais cara para se viver, tendo em média o valor de R\$ 1.942,00 o aluguel de um apartamento de 85 metros quadrados localizado em área nobre, estando na frente da cidade de Curitiba/PR. Esse dado ilustra claramente o que foi afirmado no parágrafo anterior sobre o valor e localidade que os usuários alugam os imóveis para residirem.

Gráfico 16 – Quantidade de Vezes que os Usuários e suas Famílias mudaram de Imóvel



Fonte: Prontuário social – Aluguel provisório (Poligonal Dez). Elaboração própria.

Segundo os dados estatísticos acima, no decorrer de todo esse processo, 80% dos usuários mudaram de imóveis alugados entre uma a quatro vezes, e 20% de cinco a dez vezes de residência.

É importante ressaltar que esse alto índice de transição de imóveis acarreta em diversos problemas aos próprios usuários, como por exemplo a fragilidade nas relações sociais na comunidade, ou seja, essas pessoas foram retiradas do seu próprio território onde com certeza conheciam os seus vizinhos, seus filhos estudavam naquela região e logo após foram colocadas em abrigos levando consigo pouco dos seus pertences em um ambiente que não está apto para acolher famílias e ainda sem oferecer privacidade de espaço. Logo após, são inseridas no aluguel e tendem a ter uma rotativa de residência. Outro fator é a danificação dos objetos e móveis dessas famílias nesses processos de mudança. Como é possível perceber, a angústia e espera pelo benefício final compõem o cotidiano dessas famílias.

Portanto, mediante aos gráficos analisados referentes ao perfil dos usuários do aluguel provisório na Poligonal Dez, é possível concluir o aluguel provisório ao invés de se constituir como um benefício temporário tem se tornado permanente, perdurando por mais de 5 anos, atendendo a um público composto hegemonicamente por mulheres, entre 30 e 59 anos de idade, negras, de baixa escolaridade e renda. Assim, a angústia e espera pelo benefício final compõem o cotidiano das famílias atendidas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideramos que a pesquisa realizada nesse presente trabalho de conclusão de curso com o tema da habitação é de muita relevância para o aprimoramento e conhecimento dessa temática e das políticas públicas que a envolvem.

É importante destacarmos também que todos os cidadãos, independente do contexto socioeconômico, estão inseridos no contexto que envolve a habitação, sejam eles por terem garantido o acesso à moradia em condições dignas, ou por possuírem de maneira precária, ou ainda aqueles que não têm acesso. Sendo assim, podemos observar que na questão habitacional alguns têm acesso ao direito à moradia e toda infraestrutura urbana necessária, mas uma parcela significativa, em sua maioria representada pela classe trabalhadora, não tem esse direito garantido.

A ocupação urbana no Brasil ocorreu sem planejamento, num processo intenso de industrialização que atraiu de forma descontrolada um contingente grande de pessoas que abandonaram o campo em busca de emprego, como já foi mencionando nesse estudo. Por consequência, ocorreu grande inchaço do espaço urbano, que anteriormente não tinha muita visibilidade, sendo um espaço unicamente de negociações do mercado.

É importante ainda situar a questão habitacional como uma das expressões da questão social, resultante das contradições e desigualdades entre capital e trabalho, que demandam respostas e intervenção do Estado. No contexto contemporâneo, é relevante reafirmarmos que as políticas sociais tem seguido uma perspectiva seletista, atendendo as demandas da sociedade de forma insuficiente. Nesse sentido, no que diz respeito às políticas de habitação, convém salientar seu caráter restrito, ou seja, só alguns se enquadram nos critérios específicos de acesso, embora a habitação seja um direito universal.

A política de habitação constitui um grande desafio para estados e municípios no Brasil, uma vez que, com a política econômica vigente que prioriza o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, em detrimento das políticas e necessidades sociais, é possível constatar os poucos ou nulos investimentos na habitação social.

No que tange a análise dos dados coletados, identificamos que os usuários do aluguel provisório da Poligonal Dez (que atende o bairro Conquista) não são atendidos integralmente conforme suas necessidades pelo Programa Terra Mais Igual, pois o provisório, conforme aqui abordado, tem se tornado permanente, perdurando por mais de 5 anos.

Por fim, concluo destacando a relevância que essa pesquisa trouxe para o meu processo de formação profissional, sendo que realizei todos os períodos de estágios obrigatórios e não obrigatório na mesma instituição. Isso me possibilitou um conhecimento mais amplo e profundo da política de habitação, em especial no município de Vitória/ES, e do processo histórico da questão habitacional com uma das expressões da questão social.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **A gestão filantrópica da pobreza urbana**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 8-17, abr./jun. 1990.

AGÊNCIA BRASIL. **IBGE**: mercado de trabalho vive ciclo vicioso com perda de emprego e renda. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-08/ibge-mercado-de-trabalho-vive-circulo-vicioso-com-perda-de-emprego-e-renda>>. Acesso em: 26 set. 2016.

ARAÚJO, Cristiano Cassiano de. **O Programa Crédito Solidário**: os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade com estruturas normativas de uma “trajetória dependente”. 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/CiencSociais_AraujoCC_1.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2016.

AZEVEDO, Sérgio. **Desafios da habitação popular no Brasil**: políticas recentes e tendências. 1995.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2008.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. **Metodologia da Pesquisa**: monografia, dissertação e tese. São Paulo: Atlas, 2011.

BONADÍO, Valderes M. Romera. **As propostas de avaliação da política de assistência social da região administrativa de Presidente Prudente**. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina/ PR, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/.LEIS_2001/.LU10257.htm>. Acesso em: 26 out. 2016.

BRASIL. **Lei N° 8.080**. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 26 out. 2016.

BRASIL. **Lei N° 8.742**. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em 26 out. 2016.

BRASIL. **Lei N° 9.394**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 26 set. 2016.

BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). **Reforma Agrária. Brasileira:** 2013. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/geografia/reforma-agraria-brasileira/>>. Acesso em: 23 out. 2016.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Bolsa Família.** [20--]. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 26 set. 2016;

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Minha Casa, Minha Vida.** [20--]. Disponível em: < http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx/saiba_mais.asp>. Acesso em: 10 jul. 2016.

CAMPOS, Carlos Teixeira Junior de. **A construção da cidade:** formas de produção imobiliária em Vitória. Vitória: Florecultura, 2002.

CAMARGO, Karen Ramos. A interface entre saúde e assistência social: subsídios para algumas reflexões na perspectiva de seguridade social. **Revista Escola de Gestão Pública.** Porto Alegre, Secretaria Municipal de Administração, [20--]. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sma/revista_EGP/95_A_interfaceAssistenciaSocial_Karen.pdf>. Acesso em: 26 set. 2016.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras:** uma avaliação nas políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. 2007. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/6761438/habitacao-social-nas-metropoles-brasileiras/9>>. Acesso em 26 set. 2016.

CARVALHO, Luiza. Famílias Chefiadas por Mulheres: relevância para uma política social dirigida. In: **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 57. Editora Cortez, São Paulo, 1988.

CFESS. **Atuações de assistentes sociais na Política Urbana –** Subsídios para reflexão. 2016.

CFESS. **Código de Ética do assistente social.** 1993. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf>. Acesso em: 30 out. 2016.

COSTA et al. **A Face Feminina da Pobreza:** Sobre-Representação e Feminização da Pobreza no Brasil. 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4726>. Acesso em: 26 set. 2016.

COSTA, Luís Amad; MELLO, Leonel Itaussu. **História do Brasil.** 11. ed. São Paulo: Scipione, 2009.

DALAGO, Cleonilda S. T. Relações de trabalho e modo de produção capitalista. 2010. Disponível em:

<http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000112010000100001&script=sci_arttext&lng=pt>. Acesso em 26 set. 2016.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATISTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. 2016. Disponível em:

<<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 26 set. 2016.

DIAS, Flávia Coelho. **Habitação Social** – uma análise histórica das políticas públicas habitacionais: o caso de vitória. 2008. Disponível em: <http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_3181_Flavia_Coelho_Dias.pdf>. Acesso em 26 set. 2016.

ENGELS, Friedrich. **A Questão da Habitação**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

ESTAÇÃO CAPIXABA. **O programa Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo**. 2015. Disponível em: <<http://www.estacaocapixaba.com.br/2015/12/o-programa-de-cooperativas.html>>. Acesso em: 26 set. 2016.

EXAME. **As quinze cidades mais caras para se viver no Brasil**. 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/as-cidades-mais-caras-para-viver-no-brasil/>>. Acesso em: 26 set. 2016.

GELEDES. **Desigualdades raciais no Brasil e suas múltiplas dimensões**. 2016. Disponível em: <<http://www.geledes.org.br/desigualdades-raciais-no-brasil-e-suas-multiplas-dimensoes/?gclid=CIP-mdK-888CFQEIkQodyJEIBg#gs.null>>. Acesso em: 26 set. 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOLDEMBERG, José. **Relatório sobre a Educação no Brasil**. Instituto de Estudos Avançados - Coleção Documentos. São Paulo, 1993.

GOLDEMBERG, Mirian. **A arte de pesquisar em ciências sociais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. 2005. **Habitação e Questão social** – Análise do Caso Brasileiro. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-26.htm>>. Acesso em: 21 set. 2016.

GONÇALVES, Ana Jessica da Costa. **Da esperança à decepção: os limites e contradições do programa minha casa, minha vida no município de Maracanaú**. 2012. Disponível em: <<http://www.faculdadescearenses.edu.br/biblioteca/TCC/CSS/DA%20ESPERANCA%20A%20DECEPCAO%20OS%20LIMITES%20E%20CONTRADICOES%20DO%20PROGRAMA%20MINHA%20CASA%20MINHA%20VIDA%20NO%20MUNICIPIO%20DE%20MARACANAU.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016.

GONÇALVES, Juliane Possamai. **Políticas sociais habitacionais rurais no extremo sul de Santa Catarina**. 2016. Disponível em: <<http://www.bib.unesc.net/biblioteca/sumario/00005A/00005AFA.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. 2013. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/assistencia_sistema>. Acesso em 26 out. 2016.

GUERRA, Yolanda et al. O debate contemporâneo da “questão social”. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3. 2007. São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/mesas/31faf46bb74c9b64aa7dYolanda_fatima_Joana_Nadia.pdf>. Acesso em: 13 set. 2016.

HECK, Cleo Roger de Lima; ALVES, Manuel Messias; PEREIRA, Nixon Diniz. **O Processo de Ocupação do Espaço Urbano, no Contexto das Políticas Públicas, da Cidade de Lábrea no Estado do Amazonas: O Caso da Comunidade Beira Rio**. 2012. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/2012/38/2012_38_4998.pdf>. Acesso em: 18 set. 2016.

HERINGER, Rosana. **Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas**. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2002000700007>. Acesso em 26 set. 2016.

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. **Política de habitação social e o direito à moradia no Brasil Internacional: dez anos de mudanças no mundo, em Geografia e Ciências Sociais**. Universidade Barcelona, 2008.

HOURI, Luciana Felicíssimo. **Políticas de produção de moradias e segregação residencial belo horizonte - 1986 a 2000**. 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/CiencSociais_HourilF_1.pdf>. Acesso em: 26 set. 2016.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas**. Fortaleza, CRESS –CE, Debate n. 6, 1997.

INFOPÉDIA. **Artigos de apoio**. [20--]. Disponível em: <[https://www.infopedia.pt/\\$riscos-geologicos](https://www.infopedia.pt/$riscos-geologicos)>. Acesso em: 30 out. 2016.

INSTITUTO A VEZ DO MESTRE. **Problemática habitacional nas camadas de baixa renda no Brasil**. 2010. Disponível em: <http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k214373.pdf>. Acesso em 26 set. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Sociedade - As dimensões da pobreza**. 2007. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1132:reportagens-materias&Itemid=39>. Acesso em: 26 set. 2016.

MACEDO, Marcia dos Santos. **Mulheres chefes de família e a perspectiva de gênero**: trajetória de um tema e a crítica sobre a feminização da pobreza. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000200013>. Acesso em: 26 set. 2016.

MARICATO, Ermínia. **BRASIL, CIDADES**: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **HABITAÇÃO E CIDADE**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Ciência, técnica e arte**: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M.C.S (Org.) Teoria, método e criatividade. 23. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**. 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **UBS – Unidade Básica de Saúde**. [20--]. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/ubs-unidade-basica-de-saude>>. Acesso em: 26 set. 2016.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

NEVES, Gabriela Klôh Müller. **Ações e Descontinuidades na Política Habitacional no Rio De Janeiro**: O Descompasso entre a Concepção e a Implementação de Programas Habitacionais nos Governos Leonel Brizola e Moreira Franco (1983-1995). 2007. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp121300.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. 2000. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em: 9 jun. 2016.

PEREIRA. Perspectivas teóricas sobre a questão social no serviço social. **Revista Temporalis**, nº7. Porto Alegre, ABEPSS, 2004.

PINTO, Marina Barbosa. **Questão Habitacional como Expressão da Questão Social na Sociedade Brasileira**. 2004. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/nugea/files/2010/09/Artigo-Marina.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

POVOA, Fabiana M. Rangel; GUIMARÃES, Berenice Martins. **A reforma do Estado e a política de habitação popular**. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº78. Ano XXV. São Paulo: Cortez, 2004.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Pensão por morte**. 2012. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/pensao-por-morte/>>. Acesso em: 26 set. 2016.

RAMOS, Paulo; RAMOS, Magda Maria; BUSNELLO, Saul José. **Manual prático de metodologia da pesquisa**: artigo, resenha, projeto, tcc, monografia, dissertação e tese. Acadêmica Publicações. Blumenal – Santa Catarina, 2005.

SANTOS, Aline Tosta dos. **Famílias Chefiadas por Mulheres**: permanências e rupturas com as tradicionais concepções de gênero. 2008. Disponível em: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/8/sts/ST34/Aline_Tosta_dos_Santos_34.pdf>. Acesso em: 26 set. 2016.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão Social**: Particularidade do Brasil. 6. v. São Paulo: Cortez, 2012.

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

SILVA, Ademir Alves da. **Política Social e Cooperativas Habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política Habitacional Brasileira verso e reverso**. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

SISTEMA DE GESTÃO DATACRAS. **Tudo sobre CRAS**. 2012. Disponível em: <<http://www.datacras.com/sobre-nos2/>>. Acesso em: 26 set. 2016.

SOUZA, Alessandra Kelma de; SANTANA, Joana Valente. **Política Habitacional e (IM) permanência de famílias remanejadas**: estudo sobre o projeto de urbanização Vila da Barca em Belém, Pará. Revista Brasileira de Política Pública, São Luiz, 2013.

TOMAZ, Marianna Andrade. **A Questão Social no Capitalismo**: uma análise do seu conceito na contemporaneidade. 2013. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo5-pobrezaepoliticaspUBLICAS/aquestaosocialnocapitalismo-umaanalisedoseuconceitonacontemporaneidade.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2016.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

VERTUANI, Neilyan da Penha Zanelato. **O Programa Terra Mais Igual no Enfrentamento da Questão Habitacional**. 2013. Disponível em: <<http://www.catolica->

es.edu.br/fotos/files/O%20PROGRAMA%20TERRA%20MAIS%20IGUAL%20NO%20ENFRENTAMENTO.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2016.

VITÓRIA. **Lei Nº 6.529**. [20--]. Disponível em: <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_area/seguranca/L6529.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2016.

VITÓRIA. **Lei Nº 6.529**. 2007. Disponível em: <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_area/seguranca/L6529.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

VITÓRIA. **Projeto Terra**. [2013?]. Disponível em: <<http://legado.vitoria.es.gov.br/secretarias/sedec/projterra.htm>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

VITÓRIA. **Relatório de Transição - Programa Terra Mais Igual**. Disponível em: <http://www.vitoria.es.gov.br/arquivos/20121213_relatoriosituacionalterra.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2016.

VITÓRIA. **Terra Mais Igual**: um programa participativo de desenvolvimento humano e urbano. 2014. Disponível em: <http://solucoesparacidades.com.br/wp-content/uploads/2014/03/AF%20-%20ES%20TERRA%20MAIS%20IGUAL_web.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2016.

VITÓRIA. **Vitória em Dados: Conquista**. [2014?]. Disponível em: <<http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/bairros/regiao7/conquista.asp>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

YAZEBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e Assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

APÊNDICE A**ROTEIRO DE COLETA DE DADOS****1) Sexo:**

- Feminino
- Masculino

2) Idade:

- 18 a 29 anos
- 30 a 59 anos
- 60 anos ou mais

3) Cor/Etnia:

- Amarelo(a)
- Branco(a)
- Pardo(a)
- Preto(a)
- Indígena

4) Estado civil:

- Solteiro(a)
- Casado(a)
- Divorciado(a)
- Separado(a)
- Viúvo(a)
- União Estável

5) Nível de escolaridade:

- Ilétrado(a)
- Ensino fundamental incompleto

Ensino fundamental completo

Ensino médio incompleto

Ensino médio completo

Ensino superior incompleto

Ensino superior completo

Ensino técnico incompleto

Ensino técnico completo

6) Trabalha atualmente:

Sim

Não

7) Carteira assinada:

Sim

Não

8) Renda mensal da família:

Não tem renda fixa

Menos que um R\$ 880,00 (salário mínimo)

Entre R\$ 880,00 a R\$ 1.760,00

9) Número de pessoas que trabalham na residência:

Nenhuma

Uma

Duas ou mais

10) Possuem bolsa família:

Sim

Não

11) Possuem benefícios (BPC – Pensão - Aposentadoria):

Nenhum

BPC

Pensão

Aposentadoria

12) A família faz acompanhamento no CRAS do seu território:

Sim

Não

13) A família faz acompanhamento na Unidade Básica de Saúde do seu território:

Sim

Não

14) Tempo que o usuário titular do benefício está no aluguel social:

De 1 a 5 anos

6 a 10 anos

15) Tempo que o usuário e a família residiram em abrigos oferecidos pelo município de Vitória antes do aluguel social:

1 a 6 meses

7 meses a 1 ano

Mais de um ano

16) Qual o benefício que o usuário aguarda receber enquanto está no aluguel social
– BENEFICIO FINAL:

Bônus moradia

Reconstrução

17) Valor do último imóvel alugado:

R\$ 400,00 a R\$ 500,00

R\$ 550,00 a R\$ 600,00

18) Número de vezes que o usuário mudou de residência:

De 1 a 4 vezes

De 5 a 10 vezes

APÊNDICE B

Declaração de Responsabilidade do Pesquisador

Eu, Aline Sousa Castro, responsável pela pesquisa denominada O Perfil dos Usuários do Aluguel Provisório do Programa Terra Mais Igual na Poligonal Dez no Município de Vitória/ES.

declaro que:

- Assumo o compromisso de zelar pela privacidade e pelo sigilo das informações, que serão obtidas e utilizadas para o desenvolvimento da pesquisa;
- Os materiais e as informações obtidas no desenvolvimento deste trabalho serão utilizados para se atingir o objetivo previsto na pesquisa;
- Não há qualquer acordo restritivo à divulgação pública dos resultados;
- Os resultados da pesquisa serão tornados públicos através de publicação em periódicos científicos e/ou em encontros científicos, quer sejam favoráveis ou não, respeitando-se sempre a privacidade e os direitos individuais dos sujeitos da pesquisa;
- O CEP do Centro Universitário Católico de Vitória será comunicado da suspensão ou do encerramento da pesquisa, por meio de relatório apresentado na ocasião da suspensão do trabalho, com a devida justificativa;
- Assumo que a pesquisa será iniciada somente após aprovação do CEP da Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo.

Vitória (ES), 15 de dezembro de 2016.

APÊNDICE C

Declaração da Instituição Coparticipante

Declaro ter conhecimento do Projeto de Pesquisa, intitulado “A Ótica dos usuários do Benefício Aluguel Provisório da Poligonal 03 sobre o direito à habitação”, a ser desenvolvido pela pesquisadora responsável, a Prof.^a Camila Costa Valadão e pela estudante Aline Sousa Castro na Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), Escritório Poligonal Dez. De ter ciência da aprovação do parecer ético emitido pelo Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) da Instituição Proponente: Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo, conhecer e cumprir as Resoluções Éticas Brasileiras, em especial a Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde (CONSEP).

Esta instituição está ciente de suas co-responsabilidades como instituição coparticipante do presente projeto de pesquisa no que tange a autorização para que a estudante possa fazer uso de entrevistas e prontuários, e de seu compromisso no resguardo da segurança e bem-estar do(s) sujeito(s) de pesquisa nela indicado, dispondo de infraestrutura necessária para a garantia de tal segurança e bem estar.

Vitória (ES), 15 de dezembro de 2016.

Assinatura e carimbo do responsável pela instituição

ANEXO A

LEI 6.967/2007- instituiu o Programa Habitacional no âmbito do Projeto Terra.

Prefeitura Municipal de Vitória

Estado do Espírito Santo

LEI Nº 6.967

Institui Programa Habitacional de interesse social, no âmbito do Projeto Terra, e dá outras providências.

O Prefeito Municipal de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo, faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono, na forma do Art. 113, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Vitória, a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DO PROGRAMA HABITACIONAL

Art. 1º. Fica instituído, pelo Município de Vitória, no âmbito do Projeto Terra, o Programa Habitacional que se desenvolverá através dos seguintes Projetos:

I - Reassentamento;

II - Aluguel Provisório;

III - Bônus Moradia;

IV - Melhorias habitacionais.

Parágrafo único. O programa habitacional de que trata esta Lei e seus respectivos projetos somente poderá ser implantado em áreas a serem definidas pelo poder público através de Decreto específico e onde haja previsão de utilização imediata após a desocupação.

Art. 2º. Somente terão direito aos projetos previstos no artigo anterior as famílias que residam e permaneçam nos imóveis cadastrados, desde o cadastramento até o

momento da intervenção e que não tenham sido beneficiadas anteriormente por programas semelhantes.

§ 1º. Os adquirentes de imóveis cadastrados, para efeito desta Lei, são considerados sucessores dos direitos conferidos aos ocupantes originários.

§ 2º. Não poderão ser contempladas neste programa ocupações em imóveis construídos após o cadastramento.

Art. 3º. Não terão direito aos Projetos previstos nos incisos I, II e III do Art. 1º desta Lei:

I - proprietários e/ou titulares de direitos de imóveis localizados nas áreas de remoção, que não residam no imóvel;

II - proprietários e/ou titulares de direitos residentes que possuam imóveis com avaliação superior ao valor do Bônus Moradia;

III - famílias que não se enquadrem na hipótese prevista no § 1º do Art. 2º desta Lei, que forem residir em imóveis construídos na área de remoção após a data do cadastramento.

Art. 4º. As famílias que não tiverem direito à inclusão no programa habitacional previsto nesta Lei serão devidamente desapropriadas e indenizadas, nos termos do inciso XXIV do artigo 5º da Constituição da Federal.

Seção I

Do Reassentamento

Art. 5º. O Reassentamento é um projeto habitacional, desenvolvido no âmbito do Projeto Terra, que objetiva viabilizar o acesso à moradia digna para todos os moradores removidos compulsoriamente em decorrência de projetos de intervenção urbana, preservação ambiental e remoção de áreas impróprias à habitação e se regerá de conformidade com as diretrizes abaixo:

I - respeito à dignidade da pessoa humana;

II - acesso à moradia;

III - prioridade de reassentamento na área de intervenção ou em seu entorno;

IV - atendimento aos residentes na área de intervenção.

V - ausência de custos extras na aquisição de nova moradia nas remoções compulsórias.

Subseção I

Formas de repasse das unidades habitacionais no reassentamento

Art. 6º. O Município de Vitória fica autorizado a repassar as unidades habitacionais municipais aos beneficiários do reassentamento, mediante permuta ou através de concessão de direito real de uso.

Art. 7º. Os proprietários e/ou titulares de direitos, que residirem no imóvel desapropriado, poderão receber as unidades habitacionais mediante permuta de seus direitos sobre a propriedade, posse e/ou benfeitorias existentes no imóvel desapropriado.

Parágrafo único. Os imóveis serão repassados independentemente do valor apurado na avaliação, assegurando-se o subsídio da diferença, em atendimento ao inciso V do Art. 5º desta Lei.

Art. 8º. As famílias residentes em imóveis de terceiros, cedidos ou alugados, terão direito ao recebimento de unidade habitacional em reassentamento sob o regime de concessão de direito real de uso, na forma do Art. 48 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, pelo período de 5 (cinco) anos, findo o qual receberá, mediante doação, a propriedade do imóvel concedido.

§ 1º. O cessionário que desistir da permanência no imóvel cedido, somente poderá transferi-lo, mediante prévia autorização do Município, para famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos ou renda per capita de até ½ (meio) salário mínimo, residentes no Município de Vitória, que morem de aluguel cujo valor comprometa mais de 30% (trinta por cento) da renda familiar.

§ 2º. Em caso de falecimento, os herdeiros sucedem o cessionário em todos os direitos e obrigações decorrentes do contrato.

Art. 9º. As transferências irregulares não geram direito à doação e serão consideradas infrações contratuais que autorizam a rescisão contratual e a imediata retomada do

imóvel, assim como cobrança, a título de indenização pela utilização de bem público, de valor equivalente a 1% (um por cento) do valor do imóvel, por cada mês ou fração.

Parágrafo único. O ocupante irregular também será responsável pelo pagamento dos custos de recuperação por eventuais danos causados ao imóvel.

Seção II

Do Aluguel Provisório

Art. 10. Aluguel provisório é um projeto que busca viabilizar o acesso a moradia segura mediante a concessão temporária de subsídio, integral ou parcial, para locação de imóvel residencial por famílias inseridas nas áreas de intervenção do Projeto Terra, com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos ou per capita de até ½ (meio) salário mínimo, que, à conveniência do Poder Público, tenham optado pela inclusão no Projeto Reassentamento.

§ 1º. Este Projeto poderá ser, excepcionalmente, disponibilizado ao beneficiário do Bônus Moradia, desde que haja relevante interesse público na desocupação imediata do imóvel.

§ 2º. Este benefício também poderá ser disponibilizado juntamente com o Projeto Melhorias Habitacionais, desde que este último impeça de forma absoluta a manutenção da família no imóvel, e seja impossível a acomodação em casas de parentes e/ou custeio de aluguel pela família durante o tempo necessário para a realização das obras.

§ 3º. Ocorrendo demanda superior à capacidade de oferta do Aluguel Provisório, o Núcleo Gestor do Projeto Terra, com base em relatório social, identificará os beneficiários que deverão ser atendidos prioritariamente com base nos seguintes critérios:

I - menor renda per capita;

II - famílias que possuam membros com necessidades especiais ou com doenças crônicas graves;

III - residam na área a mais tempo.

Art. 11. Os subsídios concedidos aos beneficiários do Aluguel Provisório observarão os seguintes critérios:

I - famílias com renda per capita de até 0,25 (zero vírgula vinte e cinco) do salário mínimo receberão auxílio no valor inicial de um salário mínimo;

II - famílias com renda per capita acima de 0,25 (zero vírgula vinte e cinco) até 0,6 (zero vírgula seis) do salário mínimo receberão auxílio no valor inicial de 80% (oitenta por cento) do salário mínimo;

III - famílias com renda per capita acima de 0,6 (zero vírgula seis) receberão auxílio no valor inicial de 60% (sessenta por cento) do salário mínimo.

Art. 12. O subsídio poderá ser suspenso observadas as formalidades legais e de direito, nos seguintes

casos:

I - por iniciativa do beneficiário, indicando a sua motivação;

II - por descumprimento das cláusulas constantes do Contrato de adesão ao projeto;

III - pela extinção das condições que determinaram sua concessão;

IV - pela não indicação de imóvel que autorize a concessão do benefício previsto no Projeto Bônus Moradia no prazo estabelecido no Art. 14 desta Lei;

V - quando o titular do benefício não realizar o saque dos valores por 3 (três) meses consecutivos.

Parágrafo único. Ocorrendo suspensão do Aluguel Provisório na forma prevista no inciso V deste artigo, será restituído ao Município de Vitória o saldo depositado.

Seção III

Do Bônus Moradia

Art. 13. Bônus Moradia é um projeto habitacional desenvolvido no âmbito do Projeto Terra que, para viabilizar o acesso à moradia digna, autoriza o Município a adquirir os direitos sobre imóvel removido compulsoriamente em decorrência de projetos de intervenção urbana, preservação

ambiental e remoção de áreas impróprias à habitação, do proprietário e/ou titular de direitos sobre o mesmo desde que resida no imóvel e não tenha optado pela permuta por unidade habitacional em reassentamento ou pela indenização decorrente da desapropriação.

Art. 14. O valor do Bônus Moradia será definido por Decreto específico, com base no custo médio de construção de uma unidade habitacional pelo Município.

§ 1º. É permitida a utilização do Bônus Moradia para a aquisição de imóvel de valor superior, hipótese em que a família será única e exclusiva responsável pelo pagamento da diferença.

§ 2º. O valor do imóvel adquirido, sendo inferior ao valor limite fixado em Decreto para o Bônus Moradia, não gera direito à família de receber qualquer crédito de diferença.

§ 3º. O Bônus Moradia somente poderá ser conferido uma vez para cada imóvel.

§ 4º. O proprietário ou possuidor de mais de um imóvel no Município de Vitória, somente poderá ser atendido uma única vez pelos programas previstos nesta norma.

§ 5º. É permitida a utilização de mais de um bônus moradia para aquisição de imóvel, desde que suas dimensões sejam compatíveis com o tamanho das famílias, que serão proprietárias do imóvel adquirido em condomínio.

§ 6º. O pagamento do Bônus Moradia será efetuado por meio de carta de crédito ou mediante cheque em nome do beneficiário que deverá ser endossado em favor do vendedor do imóvel, após a assinatura do termo de recebimento do Bônus Moradia e simultaneamente ao momento da assinatura do Contrato de Compra e Venda do imóvel escolhido.

Art. 15. O Beneficiário terá o prazo de 90 (noventa) dias para indicar o imóvel adequado e localizado em área própria para habitação.

§ 1º. O prazo de que trata este artigo, se inicia a partir da assinatura do termo de adesão ao Bônus Moradia pelo beneficiário e poderá ser prorrogado, por igual período, por meio de requerimento do interessado, desde que devidamente justificado pelo beneficiário e atestado por responsável técnico do município.

§ 2º. Findo o prazo assinalado sem a indicação de imóvel que apresente características mínimas para a aprovação do Município e, constatada a falta de

interesse do beneficiário em fazê-la, será procedida a indenização do imóvel desapropriado pelo valor de avaliação.

Art. 16. O Bônus Moradia somente poderá ser utilizado para aquisição de imóvel residencial ou de uso misto, novo ou usado, construído, preferencialmente, em alvenaria, em boas condições de conservação, adequado ao uso, devendo ser demonstrada a propriedade ou posse, bem como que esteja desembaraçado de quaisquer ônus.

§ 1º. A propriedade ou posse do imóvel a ser adquirido, através do Bônus Moradia, será comprovada com a apresentação de documento de aquisição, juntamente com, no mínimo, 3 (três) dos seguintes comprovantes de pagamento:

I - Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU;

II - água;

III - energia elétrica;

IV - telefone fixo;

V - carnê de pagamento de financiamentos em lojas.

§ 2º. O valor, as condições de habitabilidade e os direitos relativos à propriedade e/ou posse do imóvel serão atestadas por técnicos designados pelo Município, aos quais competirá proceder a avaliação do mesmo;

§ 3º. Não será aceito para fins de utilização do benefício, imóvel que registre débitos relativos a impostos, contas de água e energia elétrica.

Seção IV

Das Melhorias Habitacionais

Art. 17. O Município de Vitória, nas áreas de intervenção do Projeto Terra, poderá implantar o Projeto Melhorias Habitacionais, que objetiva estimular e promover melhorias na qualidade da habitabilidade e do acabamento nos imóveis de famílias de baixa renda que residam e que sejam proprietárias ou titulares de direitos sobre o mesmo de forma a assegurar o acesso à moradia digna, segura e salubre.

Art. 18. Para o atendimento dos objetivos deste projeto, o Município está autorizado:

I - custear, sem qualquer ônus financeiro para os beneficiários os estudos técnicos, materiais necessários e serviços de chapisco, reboco, pintura, recuperação e ou construção de telhados, pisos e alvenaria, assim como outros serviços que se fizerem necessários;

II - doar os módulos sanitários e as melhorias habitacionais efetivadas em situações de precariedade;

III - demolir e reconstruir sem qualquer custo para o beneficiário, imóveis edificados em madeira, e/ou em outro material inadequado à construção ou que apresentem instabilidade de estrutura ou insalubridade não sanáveis por meio de intervenções físicas de reforma.

Parágrafo único. O Município está autorizado a repassar o benefício previsto no inciso III deste artigo aos proprietários e/ou titulares de direitos que residirem no imóvel, mediante permuta de seus direitos sobre as benfeitorias existentes no terreno antes da demolição, independentemente do valor apurado na avaliação, assegurando-se o subsídio da diferença.

Art. 19. Poderá ser implantado o Projeto Melhorias Habitacionais no imóvel de família residente na área de intervenção do Projeto Terra, que preencha os seguintes requisitos:

I - possua renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos ou per capita de até ½ (meio) salário mínimo;

II - resida em imóvel insalubre e/ou inseguro e que esteja localizado em área passível de regularização;

III - não possua outro imóvel e/ou nenhum tipo de financiamento habitacional;

IV - resida em área própria para moradia não estando em área de risco ou de preservação ambiental.

CAPÍTULO II DA REGULARIZAÇÃO

Seção I

Regularização de Unidades Habitacionais e Módulos Básicos

Art. 20. Os adquirentes de unidades habitacionais e módulos básicos, nos termos da Lei nº 5.365, de 09 de julho de 2001 e suas alterações, poderão optar pelos benefícios previstos no Art. 7º da presente Lei.

Seção II

Regularização de Lote Urbanizado

Art. 21. O beneficiado com Lote Urbanizado, com base na Lei nº 5.365, de 09 de julho de 2001, que ainda não tiver iniciado a construção da moradia em alvenaria terá 90 (noventa) dias para iniciá-la, sob pena de perda do benefício.

§ 1º. O prazo, que se inicia a partir da notificação do beneficiário, poderá ser prorrogado uma única vez, por igual período, por meio de requerimento efetuado ao Núcleo Gestor do Projeto Terra, baseado em justificativa relevante constante em relatório social, assinado por responsável técnico e pelo beneficiário.

§ 2º. Findo o prazo assinalado, o Município deverá retomar o lote e destiná-lo a outra família cadastrada nos programas municipais.

Art. 22. Fica o Poder Executivo autorizado a doar lotes urbanizados com módulos sanitários para

famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos ou per capita de até ½ salário mínimo, residentes na área de intervenção do Projeto Terra, em havendo disponibilidade.

Seção III

Das Transferências

Art. 23. Somente será possível a regularização de transferências para fins de aplicação dos benefícios da presente Lei, mediante anuência expressa do Município, que somente poderá ser concedida quando estas tiverem sido dado uso residencial ou misto em favor de famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos ou renda per capita de até ½ (meio) salário mínimo, residentes no Município de Vitória, que não possuam outra moradia.

Parágrafo único. Em caso de falecimento, os herdeiros sucedem o beneficiário na forma da lei civil.

Art. 24. As transferências irregulares, sem autorização do Município, não geram direito aos benefícios previstos nesta Lei e serão consideradas infrações contratuais que autorizam a imediata retomada do imóvel, assim como cobrança, a título de indenização pela utilização de bem público, de valor equivalente a 1% (um por cento) do valor do imóvel, por cada mês ou fração.

§ 1º. As benfeitorias e/ou acessões serão indenizadas na forma prevista no Código Civil em caso de retomada do imóvel pelo município.

§ 2º. O ocupante irregular também será responsável pelo pagamento dos custos de recuperação por eventuais danos causados ao imóvel.

CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 25. O Bônus Moradia poderá ser ofertado como solução habitacional definitiva à família que, na data de publicação desta Lei, estiver sendo atendida por programa/projeto habitacional temporário, em decorrência de remoção compulsória de área de intervenção do Projeto Terra.

Art. 26. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 27. Ficam revogadas as Leis nº 5.365, de 09 de julho de 2001, 6.041, de 22 de dezembro de 2003, e 6.135, de 29 de junho de 2004.

Palácio Jerônimo Monteiro, em 21 de junho de 2007.

João Carlos Coser

Prefeito Municipal