

FACULDADE CATÓLICA SALESIANA DO ESPÍRITO SANTO

NEILYAN DA PENHA ZANELATO VERTUANI

**O PROGRAMA TERRA MAIS IGUAL NO ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO  
HABITACIONAL**

VITÓRIA  
2013

NEILYAN DA PENHA ZANELATO VERTUANI

**O PROGRAMA TERRA MAIS IGUAL NO ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO  
HABITACIONAL**

*Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo,  
como requisito obrigatório para obtenção de título de  
Bacharel em Serviço Social.*

*Orientador: Prof.Msc. Vicente de Paulo Colodeti.*

VITÓRIA  
2013

NEILYAN DA PENHA ZANELATO VERTUANI

**O PROGRAMA TERRA MAIS IGUAL NO ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO  
HABITACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo,  
como requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Aprovada em \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013, por:

---

Prof. Msc. Vicente de Paulo Colodeti  
Orientador

---

Profª Elisângela Maria Marchesi

---

Profª Alaisa de Oliveira Siqueira

## **AGRADECIMENTOS**

Quero agradecer primeiramente a Deus, por ter cumprido em minha vida mais uma promessa, provando seu infinito amor e cuidado, por ter colocado pessoas maravilhosas que fizeram parte deste processo de forma direta ou indireta, contribuindo para que hoje estivesse aqui gozando da minha vitória.

Entre todos agradeço a minha amada mãe que em todos os momentos confiou em minha capacidade, orando e me dando forças para vencer, germinando o sentimento da esperança.

Ao meu esposo que dispensou de muita compreensão e motivação para que eu seguisse em frente, me enchendo de sua alegria. Louvo ao meu Senhor ainda, pela magnífica benção que nos deu, presenteando com nosso meu bebê que está pra chegar.

A minha tia Erenilda que contribuiu no financiamento deste sonho, e ainda minha tia Ângela e minha sogra Aparecida que auxiliou no transportar de cada etapa para que todos os dias eu fosse à busca deste sonho, ao meu pai, avó, tias e tios, primas e primos, amigos e irmãos, e demais familiares que oraram e torceram por ver minha conquista.

Também reconheço ao meu Deus agradecimentos pelas minhas amigas de grupo que foram imprescindíveis neste processo, na troca de experiências, na confecção dos trabalhos acadêmicos, nos momentos de socializarmos as angústias, ansiedades e alegrias, Marlene, Rafaela e Sâmara.

E ainda as minhas supervisoras de campo Sinedria Braz e Renata Alves que com muito profissionalismo transpuseram suas experiências, enriquecendo minha bagagem acadêmica, me preparando para a atuação profissional. E ainda a todos os professores que fizeram parte da construção de todo conhecimento adquirido.

Ao meu orientador Vicente que dispôs mais do que a simples tarefa de orientar-me, mas de produzir coragem, auxiliar em todos os detalhes para o surgimento deste trabalho, me fazendo enxergar sempre além.

Agradeço a Deus por me ter feito capaz de alcançar este sonho, por ter preservado minha vida de todos os sentimentos de desmotivação, cansaço e devaneio. E ainda

por ter concedido saúde a mim e aos meus. Pela tranquilidade que concedeste ao meu coração nos momentos que pareciam quase impossíveis aos meus olhos.

Por ter feito deste processo uma experiência de vida, fatos que ficarão em memória para sempre, fazendo com que cada um deles valesse a pena, chorando, esperando, confiando e insistindo foi o que me permitiu chegar até aqui.

“A moradia precária dos trabalhadores é a expressão da segregação socioespacial.” (SOUZA; SANTANA, 2013)

## RESUMO

Esta pesquisa trata da questão da habitação em seu processo histórico. A proposta foi discutir de maneira ampla, de que forma a urbanização desordenada, advinda dos séculos XIX e XX, levando em consideração o fim da escravidão, influenciou na questão habitacional. Para este estudo, então, utilizamos autores que embasaram a discussão juntamente com a apresentação de alguns dados numéricos ilustrando as condições de habitabilidade. Para este estudo realizamos uma pesquisa do tipo bibliográfica documental que nos proporcionou maior familiaridade com o problema, não se fazendo necessário o contato direto com o público pesquisado, evitando qualquer tipo de constrangimentos, garantindo a ética e sigilo para realização da pesquisa. Quanto ao método demos enfoque para o quantitativo em consonância com o qualitativo, visto como métodos de pesquisa que se completam proporcionando mais eficácia aos resultados esperados. Os instrumentos e técnicas que utilizamos por serem mais adequados para o avanço da pesquisa foram a coleta de dados em documentos, tendo como base os prontuários sociais do Programa Terra Mais Igual, e a busca de materiais bibliográficos. Como resultado, obtivemos mais conhecimento sobre a habitação pelo fato de estar inserida em programa/projeto focalizado, implantada no contexto capitalista.

**Palavras-Chave:** Habitação. Política Pública. Exclusão Social.

## **ABSTRACT**

This research addresses the issue of housing in its historical process. The proposal was discussed broadly, how the unplanned urbanization, arising from the nineteenth and twentieth centuries, taking into account the end of slavery influenced the housing issue. For this study, so we used the authors that support the discussion with the presentation of some figures illustrating the conditions of habitability. For this study we conducted a survey of the literature document type that gave us greater familiarity with the problem, not making the necessary contact with the public surveyed, avoiding any kind of constraints, ensuring ethics and confidentiality for the research. As we approach the method for quantitatively consistent with the qualitative seen as research methods that complement each providing more effective the results. The tools and techniques we use to be best suited to the advancement of the research were to collect data in documents, based on the records of the Social Program More Like Earth, and the search for bibliographic materials. As a result, we obtained more knowledge on housing because of being inserted in program / project focused, implanted in the capitalist context.

**Keywords:** Housing. Public Policy. Social Exclusion.



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Características do domicílio.....	36
Tabela 2 – Condição de ocupação do domicílio.....	36
Tabela 3 – Abastecimento de água.....	37
Tabela 4 – Existência de banheiro, sanitário e tipo de esgotamento sanitário.....	38
Tabela 5 – Existência e número de banheiros.....	38
Tabela 6 – Destino do lixo.....	39
Tabela 7 – Bairros e Comunidades por poligonal do Projeto Terra.....	44

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Benefício Final.....	56
Gráfico 2 – Tipo de risco apresentado no imóvel de origem.....	57
Gráfico 3 – Valor do benefício.....	58
Gráfico 4 – Valor do aluguel.....	59
Gráfico 5 – Benefício social.....	60
Gráfico 6 – Ano de inserção no aluguel provisório.....	61
Gráfico 7 – Naturalidade.....	61
Gráfico 8 – Idade.....	62
Gráfico 9 – Escolaridade.....	63
Gráfico 10 – Sexo.....	63
Gráfico 11 – Renda.....	64
Gráfico 12 – Condições da Carteira de Trabalho e Previdência Social.....	65

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	21
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	25
2.1 A HABITAÇÃO NO BRASIL: PROCESSO HISTÓRICO.....	25
2.2 INFORMAÇÕES QUANTITATIVAS SOBRE A HABITAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO.....	35
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA HABITAÇÃO E O PROGRAMA TERRA MAIS IGUAL.....	41
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	49
3.1 A NATUREZA DA PESQUISA.....	49
3.2 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA.....	53
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO DA PESQUISA</b> .....	55
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	71
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	75
<b>APÊNDICE A</b> .....	80

## 1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem como objetivo analisar a situação da habitação no Brasil, apresentando de forma ampla o seu processo histórico. Este não é um problema recente, e, por conta disso, vem sendo discutido ao longo de muitas décadas por vários autores. Engels (1988), por exemplo, já contestava a situação habitacional, dizia que este problema está totalmente ligado ao modo de produção capitalista, sendo assim para que então houvesse uma forma de resolvê-lo, seria somente se não existisse o sistema vigente, ou esse sofresse um colapso. Apesar de este discurso propriamente ter acontecido em pleno século XIX, ainda assim ele é muito atual, tendo em vista os problemas vividos na contemporaneidade, pelo menos, na brasileira, como veremos no decorrer deste trabalho. Porém, se percebermos, o sistema econômico capitalista vigente não soluciona de maneira satisfatória os problemas vivenciados em nossa sociedade, pelo contrário, segundo Engels (1988), o capital soluciona os problemas gerando novos problemas.

Assim sendo, tomamos a questão da habitação como uma das diversas expressões da questão social. A questão social somente pode ser compreendida, então, quando observada e tomada por meio da exploração do capital sobre o trabalho. Conforme o presente estudo relata, baseado em diversas referências teóricas/bibliográficas, a intervenção do Estado nas políticas públicas/sociais segue a lógica do capital, voltada para valorização e defesa deste. Assim, essa instituição não possui autonomia suficiente para resolver os problemas habitacionais em toda a sua complexidade e de forma satisfatória. Percebemos, assim, que a solução para tantos problemas no capitalismo e, no caso que nos interessa, aqui, o problema da habitação, somente pode ser dada no âmbito da luta de classes, tendo em vista o fortalecimento da classe trabalhadora, compreendida no contexto da luta por direitos amplos de cidadania e pela ampliação e universalização das políticas sociais.

Não é à toa que foi por meio de diversas lutas sociais que o tema “habitação” passou a ser inserido no contexto capitalista como sendo um direito de cidadania, já no ano 2000. Até esse ano, então, a “habitação” somente era prevista na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Vale notar que o direito à habitação não diz respeito somente ao acesso à moradia, em si, mas, também, expressa a própria condução de formação de cidadãos em sua plena dignidade e usufruto, da riqueza socialmente produzida na sociedade atual. A habitação, assim, torna-se fundamental à vida dos sujeitos, visto que tende a assegurar o bem estar das famílias, bem como proporciona melhor condição de saúde e de segurança.

Por meio de documentos e leis, como a Constituição Federal e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a habitação está inserida no contexto da cidadania, sendo compreendida como um dos diversos direitos sociais, tão caros na história brasileira.

Veremos, no decorrer dessa investigação bibliográfica e documental, que os problemas habitacionais, conforme já citado anteriormente, no processo de constituição da atualidade capitalista brasileira, surgiram ao longo do século XIX, desde o início da ocupação desordenada das grandes cidades, por conta do grande fluxo de migração na época vivenciado pelo intenso êxodo rural, quando diversas famílias — algumas dessas constituídas por ex-escravos —, deixavam o campo em busca de uma condição de vida melhor na área urbana por meio do trabalho assalariado. Nota-se, porém, que ao chegarem nos incipientes centros urbanos, principalmente de São Paulo e Rio de Janeiro, se deparavam com preços de terras exorbitantes e aluguéis de moradias altíssimos. Assim, dado os rendimentos baixos dessa população, não havia condição financeira adequada para manter uma habitação “regular” nesses centros urbanos. Isso contribuiu com a ocupação “desordenada” de diversas áreas da cidade. Essa ocupação desordenada contribuiu com o surgimento de diversos outros problemas sociais, tais como a violência, a insuficiência no atendimento a saúde, educação, os problemas de infraestrutura e de saneamento etc. Logo, percebe-se que a “cidade” não estava preparada para isso. A ocupação desordenada dos espaços urbanos, bem como os problemas sociais advindos disso, continuam ocorrendo do século XIX até os dias atuais, ou seja, as “vagas” nos espaços públicos não atendem satisfatoriamente às necessidades de todos.

Diante da temática apresentada acima, destacamos, na contemporaneidade brasileira, uma política pública voltado ao oferecimento de determinadas soluções para certas dificuldades em relação à habitação que passam um determinado

“público-alvo”, de “baixa renda”. Tratamos, assim, da Política Social “Programa Terra Mais Igual”, formulado para o enfrentamento de diversas facetas da questão habitacional.

O Projeto Terra Mais Igual vem sendo desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Vitória e atende os munícipes, que por meio de um mapeamento prévio, foram selecionados para receber determinados benefícios os quais compõem esse Projeto. São quatro os benefícios concedidos por esse Programa social, a saber: o benefício de reassentamento, a reconstrução das casas, o bônus moradia e a indenização ou melhorias habitacionais. Atualmente, entre esses benefícios, encontram-se ativos os seguintes: reconstrução, indenização e bônus moradia. Os demais não são mais executados no Programa ou ganharam um novo formato, tendo em vista que os munícipes cadastrados para receberem reassentamento, aguardarão a definição de um novo benefício, caso esse não seja executado.

É válido apontar que enquanto as famílias aguardam a liberação do seu benefício, a Prefeitura Municipal de Vitória em parceria com a Defesa Civil do município retiram as famílias de suas residências para que as devidas obras sejam realizadas. Além de o Programa garantir uma situação mais segura devido aos riscos provenientes de prováveis desabamentos — quando assim condenadas pela Defesa Civil — as insere no Aluguel Provisório, ou seja, “o acesso à moradia segura mediante a concessão temporária de subsidio integral ou parcial, para locação de imóvel residencial por famílias que estão inseridas nas áreas de intervenção do Projeto Terra, com renda familiar de até três salários mínimos.” (VITÓRIA, 2007, p.7). O Aluguel Provisório pode ser chamado também de Benefício Transitório, pois o munícipe recebe uma renda enquanto aguarda o seu benefício final, e após receber, tem esse benefício cancelado. Por se tratar de uma medida emergencial o Aluguel Provisório deveria ser temporário, porém existem famílias que permanecem por vários anos inseridos no benefício, até que sua residência seja novamente devolvida à família, ou até que o seu benefício de Bônus Moradia ou Indenização seja autorizado.

O Projeto está dividido em 15 áreas denominadas poligonais, cada uma atende somente os bairros de sua área, este trabalho trata-se da poligonal dois que atende os bairros Forte São João, Romão e Cruzamento. Esse projeto de habitação tem como objetivo promover qualidade de vida à sociedade socialmente “excluída”,

viabilizando o acesso aos bens e serviços públicos. Tem também o desígnio de promover a melhoria das condições socioeconômicas da população, proporcionando condições adequadas de moradia.

A presente pesquisa trata de uma investigação ainda não realizada neste campo, onde faremos levantamentos de dados pouco conhecidos pela equipe do Projeto, podendo constituir-se em um novo instrumento para atuação profissional. A pesquisa trará dados que esboçam a realidade do munícipe e a importância do projeto em viabilizar um bem estar social e proporcionar moradia com segurança para estes beneficiários. A elaboração deste estudo tem ainda a importância de estimar dados que apresentam as expressões da questão social presente dentre essas famílias, apresentando como foi se constituindo os direitos pela habitação ao longo dos anos, com a criação de leis, portarias e da própria Constituição Federal de 1988.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso está dividido em cinco partes, incluindo esta introdução. O capítulo dois traz uma série de materiais utilizados como embasamento teórico da pesquisa. Além de documentos e leis que tratam da habitação como um direito de cidadania, trazemos, também, ainda, alguns dados quantitativos para demonstrar, de maneira breve, em números a situação habitacional brasileira por meio de informações retiradas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Abordamos, nesse capítulo, ainda, de forma geral, algumas políticas públicas relativas à habitação, no Brasil, ainda que mantendo o foco, mais adiante, no Programa Terra Mais Igual. Já no capítulo três, abordamos os principais aspectos metodológicos utilizados para realização deste trabalho, como a modalidade de pesquisa, sua natureza e a fonte dos dados obtidos. No capítulo quatro, por sua vez, expomos os dados coletados e sua análise, tendo em vista construir os resultados alcançados em relação aos objetivos pretendidos neste Trabalho de Conclusão de Curso. Como resultado desta pesquisa, considerou-se, a partir da investigação do tema aqui pesquisado, algumas críticas gerais sobre o fato de a habitação, na contemporaneidade, ser considerada “objeto” de programas/projetos públicos focalizados nos mais pobres, inseridos no contexto capitalista. Finalizamos com as considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A HABITAÇÃO NO BRASIL: PROCESSO HISTÓRICO

A habitação constitui-se hoje como um direito fundamental de cidadania. Podemos percebê-lo tanto na própria Constituição Federal do Brasil de 1988 (BRASIL, 2010) como, também, no âmbito internacional, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, produzida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000). Percebe-se que em ambos os documentos citados, a habitação é tomada como um de diversos direitos sociais (BRASIL, 2010), o qual deve ser protegido pelo “[...] império da lei [...]” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000, p. 1). Aliás, em se tratando da Declaração Universal dos Direitos Humanos, considera-se “[...] que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos **iguais e inalienáveis** é o fundamento da **liberdade**, da **justiça** e da **paz** no mundo.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000, p. 1, grifos nossos).

Não é por acaso que, segundo Cardoso (2009), a habitação

[...] é também um elemento básico que constitui um “mínimo social”, que habilita os indivíduos e os grupos sociais a fazerem outras escolhas ou a desenvolver suas capacidades. Assim definida, a habitação é um direito básico de cidadania. (CARDOSO, 2009, p. 01).

Como já dito anteriormente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000) prevê, em seu artigo XXV, a habitação como um direito fundamental à vida. Segundo essa Declaração, os sujeitos possuem 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 à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000, p. 11).

No que diz respeito à Constituição Brasileira de 1988 (BRASIL, 2010), nota-se que a habitação é tratada como um direito básico de cidadania, apresentado como um direito social inerente ao cidadão pelos seguintes dizeres: “[...] São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a



previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição [...]” (BRASIL, 2010, p.20).

A habitação no Brasil torna-se direito efetivamente a partir do ano 2000, porém ela já é o centro de muitas lutas e discussões desde 1948 quando já era prevista na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a partir de uma emenda na Constituição Federal a habitação passa a ser direito (UNIVERSIDADE METODISTA DE SÃO PAULO, 2013).

É válido notar, no entanto, que o tema “habitação” não é recente, pelo contrário, já fazia parte dos estudos de importantes pensadores do século XIX, como Engels (1988), por exemplo.

O referido autor afirmava que os problemas ligados à habitação, tomado no contexto do sistema capitalista, não poderiam ser resolvidos de maneira pontual ou descontextualizados do próprio modo de produção então vigente. Assim, a solução daquela ordem de problemas somente aconteceria no momento em que o próprio sistema econômico vigente entrasse em colapso, visto que, em última análise, para aquele autor, é esse sistema o responsável pela geração dos problemas habitacionais. “Não é a solução da questão da habitação que imediatamente resolve a questão social, mas é a solução da questão social, isto é, a abolição do modo de produção capitalista, que tornará possível a solução da questão da habitação.” (ENGELS, 1988, p. 45).

Ainda segundo o autor supracitado, o Estado é uma instituição funcional ao modo de produção capitalista, não possuindo autoridade suficiente para resolver os problemas de moradia, visto que tende a manter os interesses da classe proprietária dos meios de produção, que, por sua vez, pouco se movem para remediar a questão habitacional<sup>1</sup>. Desse modo, se a classe dominante não o faz, logo, o Estado tão pouco o fará, com exceção de algumas medidas paliativas e/ou emergenciais (ENGELS, 1988). “Na realidade, a burguesia tem apenas um método para resolver à sua maneira a questão da habitação, isto é resolvê-la de tal forma que a solução

---

1 Não se trata de um entendimento que tenha ficado no século XIX. Reis (2000), por exemplo, evidencia como no Brasil as elites, em especial as elites políticas, não se percebem como parte integrante e responsável pela solução dos diversos problemas sociais do País.

produza a questão sempre de novo [...]” (ENGELS, 1988, p. 63).

Ainda levando em consideração as ideias de Engels (1988), enquanto houver capitalismo, será inútil lutar para abolir qualquer uma de suas expressões. A solução se encontra, assim, na apropriação dos meios de produção necessários à satisfação das necessidades humanas pela classe trabalhadora (ENGELS, 1988).

A questão da habitação, segundo Engels (1988), então, deve ser compreendida como uma das expressões da questão social, “[...] cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 51). Não é demais, assim, tomarmos o entendimento segundo o qual as políticas sociais produzidas no âmbito do modo de produção capitalista constituírem-se em “[...] respostas e formas de enfrentamento — em geral setorializadas e fragmentadas — às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 51)

Ainda sobre a questão social e sobre a política social, Behring e Boschetti (2008) afirmam que a consolidação de direitos (como o direito à habitação, por exemplo) no capitalismo não tende a criar ruptura nos fundamentos desse modelo econômico. A virada do século XIX para o XX acompanhou um processo de reorientação das ações do Estado no sentido da incorporação das “[...] orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 63). No entanto, essa reorientação não significa uma passagem do Estado liberal para o Estado social, pelo contrário, tratou-se de uma relação de continuidade entre essas duas formas de atuação no campo econômico e social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Do ponto de vista da realidade propriamente brasileira da virada do século XIX, os problemas sociais em torno da habitação passaram a ser produzidos em um contexto de urbanização e “modernização” das cidades, em especial de Rio de Janeiro e de São Paulo (ADORNO, 1990; VALLADARES, 2000), em claro processo de mudança do momento imperial para o momento republicano brasileiro. Não é por acaso que, naquele momento histórico, segundo Valladares (2000) e Adorno (1990), nota-se, levando-se em conta, pelo menos, a realidade daquelas duas cidades, o surgimento das “favelas” (VALLADARES, 2000), dos “cortiços” (ADORNO, 1990) e

de uma forte campanha “higienista” (ADORNO, 1990) direcionadas a determinadas “habitações”, estas tomadas como “[...] *locus* de decadência moral [...]” (ADORNO, 1990, p. 9) e física, “propagadoras” de doenças tanto biológicas quanto sociais (ADORNO, 1990).

Segundo Adorno (1990), no que diz respeito a esse processo de urbanização, a especulação imobiliária urbana comprimiu o poder de compra dos trabalhadores, visto a elevação dos preços das habitações populares e dos aluguéis. Isso, aliado à “explosão” demográfica da cidade — muito por contado fim da escravidão, do êxodo rural e do recebimento de grandes levas de imigrantes, naquele momento — contribuiu para a periferização de parte da população da cidade que passou a ocupar habitações precárias.

Tal como no Rio de Janeiro, a crise econômica pesou duramente sobre as classes trabalhadoras. O custo de vida elevou-se progressivamente. A euforia do café incentivava o aumento do volume de negócios, o que pressionou os preços internos, com repercussões nos gêneros de primeira necessidade [...] (ADORNO, 1990, p. 13).

A questão urbana naquela época, fortemente conectada à ideia de progresso e de modernização, apresentou, segundo Adorno (1990), quatro ordens de problemas aos então gestores filantrópicos “[...] a dos **espaços**, a dos **tipos humanos**, a dos **costumes** e a dos **ambientes**.” (ADORNO, 1990, p. 9, grifos nossos)<sup>2</sup>.

O “problema da habitação” — ou por que não a questão de determinados tipos de habitação e seus moradores — passou a ser representada pela ideia de “reforma” (ADORNO, 1990). Naquele tempo:

Buscava-se ‘limpar’ os centros daquilo que se considerava indesejável — a aglomeração de pessoas em habitações coletivas, os cortiços, bem como o *bricolage* 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 ou o seu confinamento em territórios determinados. (ADORNO, 1990, p. 10).

---

2 Essa ordem de preocupações se deu muito por conta da transição do trabalho escravo ao trabalho livre, visto que por meio dessa mudança no País, constatou-se uma nova preocupação: a massa de pessoas pobres, “ignorantes” e “incivilizadas”, tomada pelas elites nacionais como “empecilho” à marcha do progresso do País (ADORNO, 1990).

O cortiço, assim, passou a ser “[...] responsabilizado, na fala de técnicos urbanos e de higienistas, pela disseminação contagiosa de epidemias e por um quadro de morbidez moral [...]” (ADORNO, 1990, p. 13)<sup>3</sup>.

Valladares (2000), por seu turno, em relação ao mesmo momento histórico citado anteriormente, compreende, assim como Adorno (1990), a relação estabelecida por segmentos da elite da então capital brasileira — “[...] profissionais ligados à imprensa, literatura, engenharia, medicina, ao direito, e à filantropia [...]” (VALLADARES, 2000, p. 6) — entre determinados tipos sociais com certos comportamentos e suas habitações em espaços caracterizados como “[...] *locus* da pobreza [...]” (VALLADARES, 2000, p. 7), ou seja, os cortiços, nos quais podiam ser encontrados, “[...] em grande número, vadios e malandros, a chamada “classe perigosa”. (VALLADARES, 2000, p. 7)

Interpretado como moradia de bandidos e vadios, suja, propagadora de doenças e ambiente do vício, os cortiços — tomado como um verdadeiro “[...] inferno social [...]” (VALLADARES, 2000, p. 7) — foi logo condenado pelo discurso médico-higienista predominante naquela época. As medidas administrativas que se seguiram, então, foram:

[...] primeiro, uma legislação proibindo a construção de novos cortiços no Rio; em seguida, uma verdadeira “guerra” que resultou na destruição do maior de todos, o “Cabeça de Porco”; e [sic] finalmente, a grande reforma

---

3 Essa intervenção (tanto material quanto simbólica) não foi exclusiva do universo das habitações. Tratou-se, de fato, de um amplo entendimento sobre determinados **tipos e hábitos** de certos grupos sociais. “O propósito de **classificar os diferentes** e confiná-los em **espaços de segregação** e de isolamento **afinava com a modernidade** do País, que renegava seu passado escravista e trilhava o caminho da civilização pela negação permanente da barbárie que se apresentava sob a forma de **diversidade irresponsável e caótica**. Tratava-se, antes de tudo, **de conferir ordem a uma população multifacetada e disforme**; ordenar, em séries classificáveis e perfeitamente identificáveis em suas características visíveis, tudo aquilo que sugeria caos e declínio: **os tipos humanos, as habitações, a prática do amor, a circulação nas ruas, os contatos entre estranhos, enfim as ‘ligações perigosas’ entre as pessoas, os ambientes e as coisas**; tratava-se de distinguir [...] um *degradé* de comportamentos, desde os de ‘boa índole’ até os **perversos e irrecuperáveis, passíveis de diferentes graus de intervenção saneadora** [...]” (ADORNO, 1990, p. 9, grifos nossos)

urbana do prefeito Pereira Passos, entre 1902 e 1906, que se propunha a **sanear e civilizar a cidade acabando com as habitações anti-sanitárias**. (VALLADARES, 2000, p. 7, grifos nossos)<sup>4</sup>.

A “favela” tornou-se um tema da maior relevância e começou a ser discutido e pensado no âmbito das Ciências Sociais na segunda metade do século XX, período que foi efetivado, inclusive, o primeiro Censo das Favelas e o Censo Demográfico de 1950, realizado pela Prefeitura do Distrito Federal. Logo nos anos 1960, a favela se tornou, então, objeto de estudo de muitos pesquisadores (VALLADARES, 2000).

Torna-se fundamental, para além da exposição da historicidade sobre o desenvolvimento da habitação no Brasil, pontuarmos a questão da favelização/periferização, ou seja, propriamente a problemática da habitação no contexto de formação do capitalismo e de suas particularidades no que diz respeito à questão social.

O período compreendido entre o Brasil-Colônia e Brasil-Império, não evidenciou qualquer mudança da estrutura econômica e social do País, ou seja, boa parte da história brasileira — cerca de 380 anos — foi construída por meio da grande propriedade exportadora, da monocultura e do trabalho escravo. Dessa forma, “[...] não houve no Brasil escravista do século XIX uma radicalização das lutas operárias, sua constituição em classe para si, com partidos e organizações fortes”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 78). Com o término da escravidão em 1888, já em processo de modernização da economia brasileira em torno da produção do café tendo em vista os interesses das oligarquias<sup>5</sup>, observou-se o agravamento da questão social no que se refere ao pauperismo, por conta da “[...] imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho [...]”. (BEHRING;

---

4 Segundo Valladares (2000), os autores que estudam essa temática tendem a relacionar o cortiço ao surgimento da favela, no Rio de Janeiro. Ainda conforme Valladares (2000), o aparecimento desse espaço geográfico chamado “favela” esteve associado, também, à Guerra de Canudos, “[...] por abrigar ex-combatentes que ali se instalaram para pressionar o Ministério da Guerra a lhes pagar os soldos devidos [...]” (VALLADARES, 2000, p. 07). Instalados no Morro da Favela (originalmente chamado de Morro da Previdência) — que passou a ser chamado assim por esses ex-combatentes recém-instalados —, serviu de referência aos outros “[...] aglomerados de casebres sem traçado, arruamento ou acesso aos serviços públicos, construídos em terrenos públicos ou de terceiros, que começam a se multiplicar no centro e nas zonas sul e norte da cidade do Rio de Janeiro.” (VALLADARES, 2000, p. 7)

BOSCHETTI, 2008, p. 78)

A intensificação da **urbanização** e da **industrialização** do País já no período republicano, em clara consonância com a ordem capitalista liberal, expressou o desenrolar da questão social por meio dos movimentos trabalhistas operários de reivindicação de direitos, na luta por uma legislação social protetora (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Até 1930, vale notar, a questão social era tida como “caso de polícia” (COSTA; MELLO, 2009, p. 289)<sup>6</sup>, e as medidas de proteção social daquele momento eram tímidas.

Se a política social tem relação com a luta de classes, e considerando que o trabalho no Brasil, apesar de importantes momentos de radicalização, esteve atravessado pelas marcas do escravismo, pela informalidade e pela fragmentação/cooptação, e que as classes dominantes nunca tiveram compromissos democráticos e redistributivos, tem-se um cenário complexo da política social. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 79)

O momento pós-1930, que marcou o avanço de uma legislação protetora do ponto de vista do mundo do trabalho, ou seja, do avanço da política social, não significou muito em termos de direitos de cidadania.

Travava-se [...] de uma concepção da política social como privilégio e não como direito. Se ela fosse concebida como direito, deveria beneficiar a todos e da mesma maneira. Do modo como foram introduzidos, os benefícios atingiam aqueles a quem o governo decidia favorecer, de modo particular aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado. (CARVALHO, 2009, p. 115).

---

5 Segundo Furtado (apud GREMAUD; SAES; TONETO JÚNIOR, 1997, p. 27), “[...] com o café, emerge uma nova classe dirigente: por seus vínculos comerciais prévios e por sua posição próxima do centro de poder (situada no Rio de Janeiro), os ‘empresários cafeeiros’ revelaram-se mãos conscientes de suas necessidades. Uma classe dirigente mais dinâmica, embora não fosse de imediato industrializante, foi uma condição cumprida ao longo da expansão cafeeira.”

6 Segundo Costa e Mello (2009, p. 277): “[...] Com o desenvolvimento da indústria, houve crescimento da classe operária no Brasil, que, de 54 mil operários [sic] em 1880, passou a 200 mil [sic] em 1920. O surto industrial ocorria de forma desorganizada, propiciando precárias condições de vida dos trabalhadores: seus turnos eram de 14 a 16 horas por dia, não existia salário mínimo estipulado, as férias não eram remuneradas e não havia indenização nos casos de acidente de trabalho.”

Com as transformações econômicas ocorridas no ano de 1920, fundamentais ao desenvolvimento industrial brasileiro<sup>7</sup>, iniciou-se uma forte ocupação por parte dos trabalhadores, ao redor das fábricas contribuindo para o modelo de periferização, “[...] as cidades representavam pólos importantes, por ser nelas onde se localizavam os aparelhos que estabeleciam ligações da produção com a circulação internacional de mercadorias, [...] controlando a produção agroexportadora [...]” (SILVA, 1989, p. 22). Foi um problema que ocorreu em nível nacional, sendo os paulistanos e cariocas os mais atingidos. A partir de 1940 o movimento de migração nacional foi intensificado, devido a aceleração da industrialização, a implantação do salário mínimo e a oferta de mão de obra (SILVA, 1989).

Neste período a fábrica era o melhor local onde o Estado poderia investir, pensando nisso começou então a busca por legislações trabalhistas, como uma forma de acumulação, além da criação de infraestrutura adequada para as novas instalações de fábricas (SILVA, 1989).

Conforme Bonduki (1994), São Paulo, com a migração eminente, teve o índice populacional elevado de 40 mil habitantes no ano de 1886 para 580 mil no ano de 1920. Desse número, 90% da população era inquilina. Assim, o aluguel era a “solução” habitacional para os trabalhadores com rendas baixas, ou seja, os cidadãos que migraram para cidade precisaram se alocar por conta própria e não tiveram o apoio do poder público. O Estado

---

7 A indústria brasileira, por assim dizer, já contava, em 1885, com cerca de 48 fábricas de tecidos de algodão, fortemente concentradas, até então, nos estados da Bahia, de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo (GREMAUD; SAES; TONETO JÚNIOR, 1997, p. 62). “Estes [sic] exemplos de fábricas no período imperial, embora importantes no plano histórico, mostram o âmbito limitado do desenvolvimento da indústria nessa época. Tal fato é usualmente atribuído ao caráter escravista da economia brasileira da época imperial que determinava um mercado de consumo restrito, limites à implementação de novas técnicas e reduzida acumulação de capital.” (GREMAUD; SAES; TONETO JÚNIOR, 1997, p. 62). Já nos anos 1920, Rio de Janeiro e São Paulo respondiam por 52% da produção industrial brasileira. Em termos absolutos, constata-se, em 1907, apenas em São Paulo e Rio de Janeiro, cerca de 980 estabelecimentos industriais, enquanto em 1920, esse quantitativo saltou para 5687. Atribui-se esse desenvolvimento industrial, evidentemente, à transição do trabalho escravo para o trabalho livre, e conseqüente surgimento de uma massa salarial no mercado interno (GREMAUD; SAES; TONETO JÚNIOR, 1997). É válido lembrar que o processo de urbanização das capitais brasileiras se deram por conta de seu complexo processo de industrialização.

[...] não intervém na produção de moradias e no controle dos aluguéis, as organizações populares também não parecem reconhecer no Estado o interlocutor capaz de dar andamento a suas reivindicações em torno da questão. Embora a forte influência do anarquismo no movimento operário explique, em parte, esta postura de não reconhecimento da responsabilidade estatal na questão da moradia, a própria caracterização do Estado no período liberal, sem interferir no âmbito da reprodução da força de trabalho contribuía no sentido de levar os movimentos populares anegarem o poder público como uma instância à qual deveriam ser dirigidas reivindicações. Em suma, o Estado não assumia a responsabilidade de prover moradias nem a sociedade lhe atribuía esta função. (BONDUKI, 1994, p.714).

De acordo com Silva (1989) esse quadro desenvolve-se pelas desigualdades causadas pelo capitalismo industrial, dentre o fator do fim da escravidão impulsionando o processo de migração dos escravos do campo para cidade, ainda conforme nos afirma Maricato (1997), no século XIX com o fim da escravidão milhares de negros foram expulsos do campo, migrando para as cidades, simultaneamente europeus chegavam ao Brasil em busca de trabalho nas indústrias de São Paulo e Rio de Janeiro, aumentando a procura por moradia e serviços públicos, de forma inesperada.

Desde então, o Brasil vem apresentando, nas últimas décadas, algumas mudanças nas configurações habitacionais que se destacam: a emigração da área rural, provocando grande concentração de residência nas metrópoles, assim como o envelhecimento da população e modificações nos arranjos familiares (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011).

Entrando no contexto contemporâneo, do final do século XX e início do século XXI em diante, Souza e Santana (2013), afirma que essa ocupação desordenada do solo brasileiro é devido às diversas configurações apresentadas pelas cidades do país. Tendo em vista o problema de salários muito baixos e elevados valores de terrenos que ofereçam infraestrutura adequada para sobrevivência é um fator que contribui para o não crescimento urbano adequado, ou seja, com o preço dos terrenos muito caros, aqueles que recebem um salário mínimo, por exemplo, muitas vezes nem chega a esse valor, não tem condição de comprar um espaço de terra apropriado, mas sim aquele que o seu dinheiro pode pagar sem alternativa para classe trabalhadora.

As alternativas encontradas pela classe trabalhadora são as ocupações de espaços desprovidos de serviços públicos. Além disso, os preços da terra, a especulação imobiliária, dentre outros fatores, inviabilizam a aquisição de locais urbanizados e contribuem para o afastamento de inúmeras famílias



para locais mais distantes das cidades ou com insuficientes serviços urbanos. Os assentamentos precários constituem-se, assim, em uma possibilidade de realização do viver para grande parcela de trabalhadores brasileiros.(SOUZA; SANTANA, 2013, p. 172).

Sobre os assentamentos precários, é sabido dizer que são moradias em condições de habitabilidade precárias, sem infraestrutura, sem mobilidade adequada, esgotamento sanitário, abastecimento de água e iluminação arriscada. Desde 2003, o Ministério das Cidades é o órgão responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e também pela Política setorial de Habitação, neste sentido, desde então os assentamentos precários passaram a ser prioridade da Política Nacional de Habitação (PNH) (SOUZA; SANTANA, 2013).

Não é por acaso que, segundo Maricato (1997), a moradia tornou-se uma mercadoria de difícil aquisição em relação a outras mercadorias, visto que possui preços, no geral, inatingíveis por boa parte da população assalariada<sup>8</sup>.

A habitação é uma mercadoria especial, que tem produção e distribuição complexas. Entre as mercadorias de consumo privado (roupas, sapatos, alimentos, etc.) ela é a mais cara. Seu preço é muito maior do que os salários médios, e por isso o comprador demora muitos anos para pagá-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)

Exemplificando o que Maricato (1997) nos mostra, ressaltamos o Programa Habitacional do Governo Federal, “Minha Casa, Minha Vida”, foi criado no governo Lula (2003-2010) pelo Ministério das Cidades. Esse Programa é realizado em parcerias com municípios, estados, entidades sem fins lucrativos e empresas. Oferece facilidades como descontos, subsídios e redução do valor de seguros, porém trata-se de um financiamento de longo prazo, comprometendo a renda familiar por muitos anos. É um programa voltado para famílias cuja renda seja até R\$ 5.000,00. Esse Programa foi uma iniciativa do Governo Federal para beneficiar brasileiros a adquirirem o primeiro imóvel, promovendo assim o desenvolvimento

---

<sup>8</sup> Vale lembrar que, nos últimos anos, vem ocorrendo uma “forte” intervenção do governo federal no que se refere à construção e financiamento de habitações, no Brasil. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) evidenciam a queda no déficit habitacional brasileiro entre os anos 2007 e 2011 equivalente a 12%. Essa percentagem representa, em valores absolutos, a queda no déficit habitacional de 5,6 milhões para 5,4 milhões (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013).

social por meio da queda do déficit habitacional (BRASIL, 2013a) <sup>9</sup>.

“A definição mais comum de déficit habitacional é a que exprime a falta de moradias para as pessoas ou famílias que necessitam de habitação”. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011).

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2013),

O déficit habitacional é um indicador que contribui para a formulação e avaliação da política habitacional, na medida em que orienta o gestor público na especificação das necessidades das moradias. O objetivo do indicador é orientar os agentes públicos responsáveis pela política habitacional na construção de programas capazes de suprir a demanda explicitada na estimação do indicador nas distintas esferas do governo: municípios, Distrito Federal, estados e União. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013, p. 2).

A Fundação João Pinheiro (BRASIL, 2003), por sua vez, toma a situação de déficit habitacional em duas dimensões, a saber: 1. Aquelas moradias sem condições de habitação, seja por precariedade, seja por desgaste em sua estrutura física; 2. Aqueles sujeitos que não têm condições de pagar o aluguel, incluindo imóveis sem fins residenciais.

Os domicílios considerados “inadequados” conforme a Fundação João Pinheiro (BRASIL, 2003), são aqueles que apresentam “[...] carência de infra-estrutura [sic], com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva [...]” (BRASIL, 2003, p. 8).

---

<sup>9</sup> No entanto, essa é uma “oportunidade” que ainda não chegou à boa parte dos cidadãos brasileiros. Partindo do pressuposto que a política habitacional se insere nos interesses das relações sociais capitalistas, a questão da habitação está introduzida num contexto de implementação da política habitacional suficiente ou não para atender as necessidades dos grupos mais vulneráveis. Assim fez um grupo de estudante da Universidade de São Paulo (USP) por meio do projeto Mauá 340. Este projeto tinha como objetivo promover melhorias em um prédio onde funcionava um hotel na Estação da Luz — São Paulo e foi abandonado na década de 90. Um grupo de sem tetos com apoio de dois profissionais qualificados na parte de eletricidade com o apoio dos estudantes foi possível realizar a reforma no prédio garantindo moradia para mil pessoas aproximadamente. Sem dúvidas a reforma do prédio não solucionou todos os problemas deste grupo, precisavam ainda se incluídos em programas habitacionais, até pela insegurança de a qualquer momento receberem ordem de despejo.

Por carência de infraestrutura, entendem-se aqueles domicílios que não apresentam iluminação elétrica, abastecimento de água canalizada, rede de esgoto, fossa asséptica e coleta de lixo. Quanto ao adensamento de moradores considera-se, segundo a Fundação João Pinheiro (BRASIL, 2003), um número médio superior a três moradores por dormitório. Os dormitórios correspondem ao total de cômodos dos domicílios.

No Brasil, o ciclo de problemas habitacionais, por estar inserido no contexto das relações capitalistas, deixa transparecer as diferentes formas de acesso a esse direito no que se refere às classes abastadas e às classes subalternas. A classe com maior poder aquisitivo ocupa os melhores espaços, enquanto a população menos favorecida tende a ocupar regiões de encostas ou áreas degradadas. Enfim, quando se fala em habitação, fala-se, também num espaço dividido entre ricos, que moram em locais pensados como espaços “limpos”, por exemplo, e pobres que moram em locais pensados como espaços “sujos” (ADORNO, 1990; VALLADARES, 2000).

## 2.2 INFORMAÇÕES QUANTITATIVAS SOBRE A HABITAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Podemos afirmar até o momento que os problemas relacionados à habitação não se esgotam nos limites da moradia. Na verdade, esses problemas são observáveis/detectados em todo o entorno das moradias. Além disso, esses problemas são percebidos, geralmente, como uma certa carência, falta ou, até mesmo, insuficiência de quantidade ou de qualidade geral de infraestrutura urbana local relacionada aos serviços públicos essenciais ao bem-estar de qualquer cidadão, a saber: iluminação elétrica, abastecimento de água canalizada, sistema de esgoto ou de fossa eficiente e, por fim, coleta de lixo adequada. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000), a infraestrutura urbana brasileira apresenta carências diversas em relação aos domicílios, como podemos observar nas tabelas que seguem logo abaixo, pelas quais apresentamos as informações quantitativas Instituto (IBGE, 2000).

**Tabela 1 - Características do domicílio—Brasil— unidades**

Características do domicílio	Domicílios particulares permanentes	Moradores em domicílios particulares permanentes
------------------------------	-------------------------------------	--

	Total	Situação do domicílio		Total	Situação do domicílio	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural
Total	44.795.101	37.334.866	7.460.235	168.370.893	137.015.685	31.355.208
Tipo						
Casa	40.018.373	32.636.335	7.382.038	154.328.988	123.229.045	31.099.943
Apartamento	4.298.980	4.256.403	42.577	12.722.876	12.569.039	153.837
Cômodo	477.748	442.128	35.620	1.319.029	1.217.601	101.428

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - 2000.

A partir dos dados expostos na Tabela 1, logo acima, torna-se possível observar que a grande maioria dos domicílios brasileiros são casas, seguido de apartamentos e, por fim, cômodos. Nota-se, inclusive, que, em valores médios, há cerca de 3 habitantes por domicílio. Por tipo de domicílio, temos os seguintes números médios de habitantes: 3,8 habitantes por casa; 2,95 habitantes por apartamento; e 2,76 habitantes por cômodo. Especificamente no que se refere à zona urbana, percebe-se que há, em termos médios, 3,77 habitantes por casa; 2,95 habitantes por apartamento; e 2,75 por cômodo.

Tabela 2 - Condição de ocupação do domicílio— Brasil — unidades

Condição de ocupação do domicílio	Domicílios particulares permanentes			Moradores em domicílios particulares permanentes		
	Total	Situação do domicílio		Total	Situação do domicílio	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural
Próprio já pago	30.248.669	24.969.569	5.279.100	117.121.511	94.501.359	22.620.152
Próprio ainda pagando	3.057.467	2.913.040	144.427	11.293.196	10.697.619	595.577
Alugado	6.403.325	6.264.712	138.613	21.231.706	20.713.428	518.278
Cedido	4.532.093	2.752.656	1.779.437	16.586.038	9.462.230	7.123.808
Cedido por empregador	1.719.007	510.265	1.208.742	6.668.389	1.808.225	4.860.164
Cedido de outra forma	2.813.086	2.242.391	570.695	9.917.649	7.654.005	2.263.644
Outra	553.547	434.889	118.658	2.138.442	1.641.049	497.393

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - 2000.

Nos números apresentados na Tabela 2, logo acima, observamos que a maior parte dos imóveis são próprios e não pagam aluguel, uma pequena parte encontra-se em área rural e a maior parte em área urbana, ilustrando a crescente população da região metropolitana por motivo de busca de empregos nessas regiões. Enquanto 30.248.669 domicílios são próprios, 19.078.525 domicílios ainda estão sendo

quitados ou então alugados, cedidos ou possuem outra condição. Se considerarmos apenas as últimas cinco categorias de condição do domicílio, temos um total de 16.021.058.

Tabela 3 — Abastecimento de água — Brasil —unidades

Abastecimento de água	Domicílios particulares permanentes			Moradores em domicílios particulares permanentes		
	Total	Situação do domicílio		Total	Situação do domicílio	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural
Canalizada em pelo menos um cômodo	32.666.044	31.696.176	969.868	118.432.944	114.559.080	3.873.864
Canalizada só na propriedade ou terreno	2.193.349	1.816.090	377.259	9.250.004	7.543.719	1.706.285
Poço ou nascente (na propriedade)	6.976.877	2.663.255	4.313.622	28.074.483	10.399.507	17.674.976
Canalizada em pelo menos um cômodo	3.973.047	1.783.132	2.189.915	14.940.615	6.709.484	8.231.131
Canalizada só na propriedade ou terreno	569.401	209.058	360.343	2.315.903	848.717	1.467.186
Não canalizada	2.434.429	671.065	1.763.364	10.817.965	2.841.306	7.976.659
Outra	2.958.831	1.159.345	1.799.486	12.613.462	4.513.379	8.100.083

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - 2000.

Já as informações expressas mediante a Tabela 3, nos apresentam as condições de abastecimento de água das habitações pesquisadas. Vemos, assim, que uma grande parte dessas moradias possui água canalizada em pelo menos um cômodo, enquanto que na área rural, o uso de poços e nascentes ainda é muito presente. Apesar disso, notamos que as informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000) nessa tabela nos mostram que há algumas residências do meio urbano que dependem, também, deste meio para utilização da água, ou seja, de poços e nascentes.

Tabela 4 — Existência de banheiro ou sanitário e tipo de esgotamento sanitário — Brasil —unidades

Existência de banheiro ou sanitário e tipo de esgotamento sanitário	Domicílios particulares permanentes		Moradores em domicílios particulares permanentes	
	Total	Situação do domicílio	Total	Situação do domicílio

		Urbana	Rural		Urbana	Rural
Rede geral de esgoto ou pluvial	21.160.735	20.913.956	246.779	74.721.700	73.759.596	962.104
Fossa séptica	6.699.715	5.984.551	715.164	24.877.530	22.146.361	2.731.169
Fossa rudimentar	10.594.752	7.482.258	3.112.494	42.156.836	29.425.406	12.731.430
Vala	1.154.910	816.951	337.959	4 625.992	3.223.912	1.402.080
Rio, lago ou mar	1.110.021	827.843	282.178	4.376.438	3.219.940	1.156.498
Outro escoadouro	369.660	236.439	133.221	1.521.952	943.817	578.135
Não tinha banheiro nem sanitário	3.705.308	1.072.868	2.632.440	16.090.445	4.296.653	11.793.792

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - 2000.

Apesar dos números da região urbana serem sempre mais expressivos em relação aos da zona rural, por ser tratar da maior parte da população brasileira, encontra-se, ainda hoje, nos domicílios da região urbana, casas que não possuem banheiro, fossa ou algum outro tipo de esgotamento sanitário. Veja-se que a maior parte dos domicílios urbanos não está conectada à rede geral de esgoto, cerca de 23.634.360 habitações.

TABELA 5 — Existência e número de banheiros — Brasil — unidades

Existência e número de banheiros	Domicílios particulares permanentes			Moradores em domicílios particulares permanentes		
	Total	Situação do domicílio		Total	Situação do domicílio	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural
1 banheiro	28.274.715	25.181.347	3.093.368	102.394.662	90.429.662	11.965.000
2 banheiros	6.264.520	5.993.255	271.265	23.291.689	22.242.944	1.048.745
3 banheiros	1.979.634	1.935.637	43.997	7.305.825	7.141.878	163.947
4 banheiros ou mais	774.884	756.991	17.893	3.127.649	3.061.396	66.253
Não tinha	7.501.348	3.467.636	4.033.712	32.251.068	14.139.805	18.111.263

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - 2000.

É evidente, quando partimos dos dados apresentados na Tabela 5, o fato de que a maioria das residências brasileiras possui apenas um banheiro. Essa informação

refere-se tanto à área rural quanto à área urbana, e representa, em termos quantitativos, cerca de 28.274.000 habitações. Ainda assim, há, em contrapartida, cerca de 7.500.000 habitações sem banheiros. Especificamente na área urbana, há cerca de 3.467.000 habitações sem banheiros. Na área rural, esse número é cerca de 4.033.000. Há de se levar em conta, também, que uma pequena parte das habitações observadas possuem mais de 1 banheiro, algo em torno de 9.000.000 de habitações. Se compararmos o quantitativo de banheiro das habitações com 2, 3 ou 4 banheiros ou mais com as habitações sem nenhum banheiro, teremos os seguintes números: 9.019.038 habitações com 2 ou mais de 4 banheiros, enquanto 7.501.348 habitações não possuem banheiros.

TABELA 6 — Destino do lixo — Brasil —unidades

Destino do lixo	Domicílios particulares permanentes			Moradores em domicílios particulares permanentes		
	Total	Situação do domicílio		Total	Situação do domicílio	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural
Por serviço de limpeza	33.263.039	32.429.248	833.791	120.542.400	117.335.606	3.206.794
Em caçamba de serviço de limpeza	2.130.292	1.972.269	158.023	8.126.515	7.522.411	604.104
Queimado (na propriedade)	5.029.000	1.430.331	3.598.669	21.073.667	5.951.876	15.121.791
Enterrado (na propriedade)	521.785	117.819	403.966	2.048.206	469.518	1.578.688
Jogado em terreno baldio ou logradouro	3.102.584	1.180.177	1.922.407	13.344.612	4.908.719	8.435.893
Jogado em rio, lago ou mar	193.505	121.794	71.711	877.570	509.534	368.036
Outro destino	554.896	83.228	471.668	2.357.923	318.021	2.039.902

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - 2000.

O destino do lixo, no geral, é coletado por serviço de limpeza ou depositado em caçamba de serviço de limpeza. Na área rural, na maioria das vezes é queimado ou lançado em terrenos baldios, nessa região não há serviços de coleta e os moradores não jogam, ou evitam jogar em rios ou lagos por se tratar muitas vezes do seu meio de sobrevivência. Ainda assim, no cômputo geral, cerca de 9.529.000 domicílios pesquisados, tanto na área urbana quanto na área rural, queimam, enterram ou

jogam o lixo em terrenos baldios ou nas águas de rios, mares ou lagos. Especificamente, na área urbana, cerca de 2.933.340 habitações descartam seu lixo com queimadas, enterrando-o, jogando-o em terreno baldio ou rio, lago ou mar ou em outro destino. No meio rural, esse número é de 6.468.421 habitações. Nota-se que nas habitações em área rural a maior incidência da prática de queimada do lixo ou de seu descarte em aterro ou lançando-o em terreno baldio ou em outros destinos. Apenas o descarte do lixo em rios, mares ou lagos é menor em relação às habitações em áreas urbanas.

Essas informações quantitativas nos permitem entender que quando falamos de habitação, devemos pensar, também, no entorno na qual essas habitações estão inseridas. Assim, toda a política pública nessa área deve levar em conta não somente a situação em si de seus usuários, mas, também, as condições estruturais nas quais vivem esses sujeitos. Isso dignifica que a se a política pública de habitação tem como objetivo, entre outras coisas, aumentar o “bem-estar” dos sujeitos envolvidos em um programa social voltado à habitação, torna-se necessário levar em conta os serviços prestados às áreas destinadas à construção de habitações, os serviços públicos ali oferecidos, a estrutura de saneamento básico e de água canalizada etc.

Apresentados, de forma geral, as tabelas e seus dados quantitativos importantes sobre a situação da habitação no Brasil atual, elaborados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000), vejamos, logo abaixo, um recorte das políticas públicas de habitação desenvolvidas no país. Além disso, trabalharemos, também, neste mesmo item, com informações relativas ao Programa Terra Mais Igual, projeto social desenvolvido no município de Vitória, no Espírito Santo, que tem como foco atender um “público-alvo” constituído de pessoas consideradas de “baixa renda”, pobres ou, ainda, consideradas pessoas “excluídas” socialmente.

### 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA HABITAÇÃO E O PROGRAMA TERRA MAIS IGUAL



Apresentaremos, aqui, de forma muito breve, alguns dos programas sociais de habitação desenvolvidos na história recente do Brasil e, em seguida, mais detalhadamente o Projeto Terra Mais Igual, exemplificando alguns investimentos em habitação no qual o Governo Federal é o fomentador dessas iniciativas.

O Governo Federal é o ente responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação. É o responsável, também, pelo fomento da construção e do financiamento para investimentos em habitações de interesse social. Em 1964, o Brasil implementou a primeira política habitacional em caráter de abrangência nacional, por meio da edição da lei nº 4.380/64, instituindo o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Banco Nacional da Habitação (BNH) e ainda a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social. Esta foi a primeira iniciativa com recursos próprios, metas e objetivos definidas. (CAIXAECONÔMICA FEDERAL, 2011)

O Banco Nacional da Habitação (BNH) teve como objetivo, com vistas à política habitacional, viabilizar acesso à moradia a todos as classes econômicas, porém com o foco em famílias de baixa e média renda. (CAIXAECONÔMICA FEDERAL, 2011)

Conforme Adorno (1990), Valladares (2000) e Silva (1989), os primeiros alcances na política habitacional no Brasil foram nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, quando leis geridas por esses municípios obrigavam a demolição de moradias insalubres, impedia a permanência de moradores em cortiços, além de proibir a construção de habitações em áreas urbanas. Esta coerção tinha aspectos sanitaristas, uma forma de eliminar os problemas que surgiam com a ocupação desordenada do espaço urbano.

Conforme ainda informações da Caixa Econômica Federal (2011), a crise econômica brasileira, ocorrida em 1970, gerou um alto índice de desemprego desequilibrando o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Coube à Caixa Econômica Federal, então, assumir a execução das políticas habitacionais do Governo Federal. Porém os problemas habitacionais e o direito de acesso à moradia

[...]faz parte de um contexto político, econômico e ideológico predominante em que as idéias [sic] de desconcentração e flexibilização das políticas públicas ganharam forças, ou seja, as incorporações dos pressupostos neoliberais do estado mínimo nas distintas instâncias governamentais. Em um contexto histórico de extrema desigualdade, no qual, as ações do Estado na implantação e melhoria da infra-estrutura [sic] e serviços públicos se fizeram concentradas sociais e espacialmente, onde o acesso à renda adequada para provimento das necessidades básicas dos indivíduos vem sendo cada vez mais restrito. As intervenções do poder Público se fazem

fundamentais para que a sociedade alcance o mínimo de bem-estar e de segurança social. (LIMA, [201-?], p.09)

Devido a crise, o custo da moradia ficou muito alto e inacessíveis para algumas famílias, associado à ausência de política habitacional, essas famílias eram obrigadas a buscar moradia por conta própria, acelerando o crescimento de ocupações de irregulares em áreas de risco e favelização (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011).

O Programa Minha Casa, Minha Vida, executado entre parcerias do Poder Público (Estados, Distrito Federal e Municípios ou órgãos das administrações diretas ou indiretas) e a Caixa Econômica Federal é um exemplo de programas habitacionais já implementados no Brasil. Tem como finalidade “[...] aquisição e requalificação de imóveis destinados à alienação para famílias com renda bruta mensal até R\$ 1.600,00 por meio de operações realizadas por instituições financeiras oficiais federais”. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013a)

Conforme informações da Caixa Econômica Federal (2013), o programa ainda objetiva a redução do déficit habitacional, garantindo o acesso à casa própria e incentivando o trabalho e geração de renda. Ele é regulamentado pelas portarias nº 365 de 07/07/2011, nº 465 de 03/10/2011 e a de nº 168 de 12/04/2013. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013a).

Para ser inserida no programa Minha Casa Minha Vida, além da necessidade de ser comprovada a renda até R\$ 1.600,00, as famílias são indicadas e selecionadas pelo Poder Público e seguem uma ordem de classificação (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013a).

Em um breve histórico dos programas habitacionais no Brasil, tivemos ainda em 1996 o Programa Habitar Brasil e em 1998 o Programa Morar Melhor

O Programa Habitar Brasil:

Incentiva a geração de renda e o desenvolvimento em assentamentos de risco ou favelas para melhorar as condições habitacionais. São promovidas, por exemplo, as seguintes ações: construção de novas moradias, implantação de infraestrutura urbana e saneamento básico, e recuperadas áreas ambientalmente degradadas. A CAIXA[sic] é o agente financeiro, técnico, operacional e responsável pela implementação do programa.(BRASIL, 2013b)

Já o programa Morar Melhor, recebia recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), e tinha como objetivo “[...] promover as condições de habitação e

infraestrutura urbana, ampliando a cobertura de serviços de saneamento básico e ambiental. Além de promover o desenvolvimento urbano, dá a população carente o direito à cidadania”. (BRASIL, 2013c)

De 1995 a 2000 os financiamentos habitacionais ficaram assim divididos:

Quadro 1 — Financiamentos habitacionais por faixa de renda mensal familiar

Faixa de renda mensal familiar	Porcentagem dos recursos
Até 3 salário mínimo	11 % dos recursos
De 3 a 5 salários mínimos	12% dos recursos
De 5 a 8 salários mínimos	28% dos recursos
Acima de 8 salários mínimos	49% dos recursos

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013b

Neste sentido apresentamos aqui o Programa Terra Mais Igual desenvolvido pela Secretaria de Habitação do município de Vitória, no estado do Espírito Santo, que desenvolve ações desde 1998 antes mesmo da Secretaria de Habitação, responsável atual pelo programa, ser criada em 2002. (VITÓRIA, 2003).

Atende 30 bairros e 13 comunidades, alcançando uma população aproximada de 84.391 habitantes, voltado para população carente do município. O objetivo do programa é originar uma qualidade de vida a população socialmente excluída, buscando o empoderamento por meio de ações sociais desenvolvidas pela esfera pública. (VITÓRIA, 2007)

O programa foi pensado e dividido em áreas cujo grau de carência em equipamentos e serviços públicos fosse maior, dessa maneira o programa é dividido em 15 áreas chamadas poligonais, tendo o seguinte formato:

Tabela 7— Bairros e comunidades por poligonal do Projeto Terra Mais Igual

**RELAÇÃO DE BAIRROS E COMUNIDADES POR POLIGONAL DO PROJETO TERRA**

Poligonal	Bairro (Lei Municipal nº 6.077/2003)	1 Comunidade	Domicílios	População
P1	Consolação, São Benedito, Itararé, Bonfim e Penha	Jaburu, Constantino, Floresta e Engenharia	8.272	31.223
P2	Forte São João, Cruzamento e Romão	Morro de Jucutuquara	2.046	7.672
P3	Piedade, Fonte Grande, Moscoso e Santa Clara	Capixaba	983	3.625
P4		Santa Helena, São José	358	1.274
P5	Jesus de Nazareth		821	3.285
P6	Ilha do Príncipe		771	2.539
P7	Quadro, Cabral e Caratoira	Alagoano	2.802	10.177
P8	Santo Antônio, Inhanguetá e Bela Vista	Pedra do Bode	2.049	7.383
P9	Condusa, Santos Reis		448	1.701
P10	Conquista	Alto Resistência	604	2.287
P11	Joana D'Arc, Andorinhas e Santa Martha	Mangue Seco	1.261	4.492
P12	Ilha das Caieiras		408	1.553
P13	Maria Ortiz		447	1.548
P14	Tabuazeiro	Morro do Macaco	1.327	4.785
P15	Ilha de Santa Maria		253	847
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>13</b>	<b>22.850</b>	<b>84.391</b>

Fonte: VITÓRIA, 2007, p.10

O Programa é direcionado e alinhado conforme uma metodologia planejada prioritariamente para o funcionamento do projeto. Nove objetivos específicos foram traçados que são eles:

“1) Contribuir para a ampliação da participação e fortalecimento das organizações sociais e da comunidade, visando à criação de novas perspectivas e valores que contribuam na melhoria dos índices sociais; 2) Implementar ações sociais integradas, com vistas à melhoria e ampliação dos serviços e da participação popular em todas as fases de desenvolvimento do Projeto; 3) Promover a cultura da paz, almejando a diminuição dos índices de violência, com envolvimento da juventude; 4) Proporcionar condições adequadas de habitabilidade, dando condições de infra-estrutura, acessibilidade e transporte, implantando equipamentos públicos e comunitários; 5) Estabelecer o limite da ocupação, preservando e reflorestando as áreas de interesse ambiental (AIA), intervindo para eliminação ou desocupação das áreas de risco e inibindo novas ocupações, em parceria com a comunidade; 6) Promover a melhoria das condições

socioeconômicas da população, desenvolvendo mecanismos integrados de incubação, de acesso a financiamento e de capacitação profissional que estimulem a inserção de desempregados excluídos do mercado como empregados ou empreendedores individuais ou coletivos; 7) Reassentar as famílias residentes em áreas de interesse ambiental e de risco no interior ou no entorno da área de intervenção; 8) Promover a regularização fundiária e a titulação dos lotes nas áreas públicas municipais e dos reassentamentos realizados pelo Projeto; 9) Desenvolver trabalhos de assistência e promoção social relacionados a gênero, etnia e geração. (Vitória, 2007, p.7)

Ele tem o objetivo de agenciar a inclusão socioterritorial, por meio intersetorialidade, fortalecimento dos espaços de participação popular para elaborar, implantar e avaliar os planos de desenvolvimento (VITÓRIA, 2007).

Objetiva ainda promover o acesso à moradia digna à população, com base na Política Municipal de Habitação, facilitando o processo de inclusão social, desenvolver ações sócio-educativos e de qualificações profissional para as famílias beneficiadas, construindo a emancipação do sujeito e a promoção (VITÓRIA, 2007).

A história do programa começa nos anos de 1950, em meio a um forte contexto de êxodo rural, lavradores deslocavam-se de suas terras em busca de trabalho na região da Grande Vitória. Com o passar dos anos, e com o esgotamento da oferta de trabalho, os lavradores não tinham recursos para voltarem ao seu local de origem (VITÓRIA, 2007).

Em meados dos anos 1980, a crescente população de trabalhadores no processo de busca por habitação, passou a ocupar áreas caracterizadas como manguezais (contidas na região do bairro São Pedro, em Vitória), morros do entorno do município, ocupando áreas com alto índice de risco geológico e áreas de preservação e interesse ambiental, chamadas de AIA (VITÓRIA, 2007).

Diante do quadro histórico nos anos 1980, o município de Vitória deu início a projetos voltados para esta população que ocupava áreas impróprias para moradia. Entre os anos 1989 e 1998, foi colocado em prática o Projeto São Pedro, em seguida ganhou um novo formato se tornando Programa Terra que vigorou entre os anos de 1998 a 2007. Por fim, com novos ajustes conforme a demanda vista e ajustada a necessidade de intervenção do projeto, ganhou-se o formato de Programa Terra Mais Igual iniciado em 2008, formato no qual vigora atualmente (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013c).

Inicialmente eram realizadas intervenções urbanísticas, mas conforme a população respondia as intervenções o programa se voltou ao desenvolvimento humano

sustentável, de forma premissa, ou seja, centralizando as ações nos sujeitos envolvidos no processo através do trabalho social dividido em três eixos principais, a saber: 1 mobilização e organização comunitária; 2 geração de trabalho e renda; e 3 educação sanitária e ambiental (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013d).

Sobre o financiamento do programa, os recursos são provenientes de parcerias com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BID) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Programa PAT-Prosaneer e do próprio município (VITÓRIA, 2013).

Sabemos que, como diversos outros programas, o Projeto Terra Mais Igual não é suficientemente eficaz em sua intervenção, depende de recursos financeiros, processos burocráticos, enfim um conjunto de ações para executá-lo, assim existe os impedimentos para cumprir prazos, atender toda a demanda surgida, mediante este quadro famílias chegam a esperar anos para receber seu benefício final que estão cadastradas a receber, sendo amparados pelo benefício transitório que é Aluguel Provisório. Este benefício, também chamado de benefício transitório por ter caráter temporário, é uma forma que o município encontrou de garantir moradia de forma segura aos munícipes que estão inseridos no Projeto Terra e suas áreas de intervenções. O valor do benefício é conforme a renda de cada munícipe, o teto máximo é de um salário mínimo, ressaltando que para ser incluído no projeto a renda familiar deve ser de até três salários mínimos (VITÓRIA, 2007).

Além deste o Terra Mais Igual é constituído pelos seguintes benefícios, conforme rege a Metodologia do programa:

**Reassentamento:** objetiva viabilizar o acesso à moradia digna para todos os moradores removidos compulsoriamente em decorrência de projetos de intervenção urbana, ambiental e remoção de áreas de risco, respeitando as diretrizes humanas. Receberão o benefício de reassentamento e aluguel provisório, as famílias que se encontram em Área de Interesse Ambiental – AIA trata-se de uma área de risco geológico e também aqueles imóveis em risco estrutural (VITÓRIA, 2007).

**Reconstrução:** substituição das casas de madeira ou material inadequado, por uma casa de alvenaria, desde que a área esteja própria para reconstrução, sem risco geológico (VITÓRIA, 2007).

Bônus Moradia: É um valor efetuado por meio de uma carta de crédito que de acordo com o Art.14 da Lei 6.967/2007 o valor será definido por decreto específico com base de custo médio de construção habitacional do município. O beneficiário não tem acesso direto ao valor fornecido, ele poderá ser repassado também por meio de cheque direcionado ao proprietário do imóvel, embora inicialmente deva conter o nome do munícipe beneficiário (VITÓRIA, 2007).

Indenização: recebem as famílias que optarem por essa modalidade, aquelas que se encontram em área de risco geológico, ou AIA (área de interesse ambiental), também as que sofreram intervenção por parte do interesse público (sistema viário). Quando são utilizados para um instrumento que beneficie a população e o interesse público (VITÓRIA, 2007).

Melhorias Habitacionais: estimula e promove melhorias na qualidade da habilitação e do acabamento nos imóveis de família de baixa renda que residam e que sejam proprietárias ou titulares de direitos sobre o mesmo de forma a assegurar o acesso a moradia digna, segura e salubre (VITÓRIA, 2007).

O Projeto Terra Mais Igual, na poligonal dois, abrange os bairros do Romão, Forte São João e Cruzamento, atendendo a população com renda *per capita* de até três salários mínimos e que residem em casas que ofereçam risco físico ou humano, e também aquelas que residem em áreas de interesse ambiental. Essas famílias se caracterizam pela baixa renda, moradia insalubre, sem infraestrutura, vítimas de exclusão social, econômica, política e cultural (VITÓRIA, 2007).

O acompanhamento das famílias atendidas pelo Projeto Terra é realizado por uma assistente social que trimestralmente realiza visita para acompanhamento das condições de moradia, alterações da composição familiar e renda (VITÓRIA, 2007).

A partir das iniciativas apresentadas de programa/projeto, Yasbek (2009) já dizia que as políticas sociais se desenvolvem num ponto de vista de enfrentamento da questão habitacional, com os acessos limitados, ou seja, percebemos que os programas apresentados anteriormente não são universais, mas, para um público específico, então há certa discriminação, conforme a autora, condizente ao acesso a serviços e recursos sociais.





### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 A NATUREZA DA PESQUISA**

Abordaremos, aqui, os principais procedimentos metodológicos adotados neste Trabalho de Conclusão de Curso. Assim, focaremos em três pontos principais, a saber: 1. a utilização neste trabalho de informações quantitativas e qualitativas tendo em vista a abordagem do tema da habitação e do Programa Terra Mais Igual; 2. a natureza da presente pesquisa, ou seja, a pesquisa de cunho bibliográfico e documental como forma de descrição e análise da realidade; e 3. as principais fontes e a forma de análise dos dados coletados para este Trabalho de Conclusão de Curso.

Entende-se que a metodologia é um conjunto de estratégias utilizadas para coletar informações acerca da realidade social que está sendo examinada pelo pesquisador (MEKSENAS, 2007). Nesse sentido, para compreender a realidade vivida por um grupo de pessoas usuárias do Programa Terra Mais Igual, nos apropriamos da pesquisa bibliográfica documental para conhecermos a situação habitacional vivida por eles em contrapartida fazermos uma correlação com a situação habitacional brasileira por meio de alguns dados quantitativos e qualitativos. Segundo nos afirma Goldenberg (2001, p. 62-63) “[...] essa integração entre a pesquisa quantitativa e qualitativa permite que o pesquisador faça um cruzamento de suas conclusões de

modo a ter mais confiança nos dados obtidos”.

Dessa forma, para realização da pesquisa foram utilizados, métodos quanti-qualitativos que deixam de ser percebidos como opostos para serem vistos como complementares. “A pesquisa qualitativa é útil para identificar conceitos e variáveis relevantes de situações que podem ser estudadas quantitativamente”. (GOLDENBERG, 2001, p. 62 - 63). Teve abordagem quantitativa por estar relacionado à busca de dados objetivos que se revelam como indicadores numéricos da situação.

Note-se que há grande importância em destacar-se que a pesquisa qualitativa permite ao pesquisador a liberdade teórico-metodológica no que se refere à concretização de seu trabalho (TRIVIÑOS, 1987).

“Já o uso de métodos quantitativos tem o objetivo de trazer à luz dados, indicadores e tendências observáveis ou produzir modelos teóricos de alta abstração com aplicabilidade prática”. (MINAYO, 2006, p. 56)

Goldenberg (2001) ainda defende o uso dos métodos quantitativos e qualitativos de forma integrada para explorar os casos que ficam obscuros em dados estatísticos e também o valor do método qualitativo para estudar questões que não se quantificam como as atitudes, emoções e sentimentos. Essa integração desfaz o limite encontrado em um dos métodos sendo compensado pelo outro.

Quanto ao tipo de pesquisa, nos apropriamos de um estudo bibliográfico documental, visto que os dois eixos se assemelham como já dizia Gil (2010), porém o que os difere é a sua natureza. A pesquisa bibliográfica provém de materiais teóricos elaborados para um público característico, enquanto a pesquisa documental se conduz de variados documentos, produzidos para os mais diversos objetivos.

A pesquisa bibliográfica se compõe mediante um processo constituído em várias etapas, desde o tema a ser trabalhado, os materiais a serem utilizados, o problema a ser discutido, até chegar à escrita do texto final. Não é um processo rápido, requer cuidados com cada etapa minimamente. (GIL, 2010)

“Segundo 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). Trata-se da utilização de documentos, e não diretamente pessoas, como fonte de informações para o estudo de um dado objeto de

investigação científica, por envolver uma investigação documental, a pesquisa não contará com a participação direta dos munícipes. Assim para coletarmos e investigarmos os documentos contamos com a consulta em prontuários sociais de aproximadamente 17 munícipes atendidos pela técnica de referência do Aluguel Provisório no Programa Terra Mais Igual, sendo realizada no próprio escritório do projeto, na poligonal dois, com abrangência dos bairros Romão, Forte São João e Cruzamento.

Para efeito de coleta de dados nesta pesquisa são consideradas como variáveis as seguintes categorias, que serão posteriormente tomadas para análise quantitativa: sexo; idade; escolaridade; condição da carteira de trabalho e previdência; renda familiar; naturalidade; tipo de risco da casa de origem; ano de inserção no aluguel provisório; valor pago pelo aluguel; valor do benefício recebido pela Prefeitura; benefício final a receber e benefício social.

Para a exposição e a análise dos dados foi realizada uma tabulação simples a partir da organização dos dados em gráficos e tabelas. A análise qualitativa foi feita de acordo com as interpretações dessas informações, tendo em vista um ponto de partida teórico específico sobre a política social da maneira como ela vem sendo encarada nas últimas décadas na atualidade, bem como do próprio aporte teórico crítico realizado por Engels (1988) sobre a insuficiência de se pensar na solução da questão habitacional no capitalismo.

Dessa forma, segundo Gil (2009): “A análise dos dados nas pesquisas experimentais e nos levantamentos é essencialmente quantitativa. O mesmo não ocorre, no entanto, com as pesquisas definidas como estudos de campo, estudos de caso, pesquisa-ação ou pesquisas participantes”. (GIL, 2009, p. 175)

Além disso, continua o referido autor: “[...] ao contrário do que ocorre nas pesquisas experimentais e levantamentos em que os procedimentos analíticos podem ser definidos previamente, não há fórmulas ou receitas para orientar os pesquisadores”. (GIL, 2009, p. 175) Ainda assim, Gil (2009) em referência a Miles e Huberman (1994 apud GIL, 2009) entende haver três importantes etapas para esse tipo de análise propriamente qualitativa: a redução, a apresentação e a conclusão/verificação. A primeira etapa refere-se a coleta e redução dos dados no processo de pesquisa, tendo em vista a simplificação das informações disponíveis. “Esta [sic] 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). No caso deste Trabalho de Conclusão de Curso, essa primeira etapa se fez ao longo da elaboração do quadro teórico produzido por meio da pesquisa bibliográfica empreendida, sendo dos dados reduzidos a uma categoria/entendimento crítica sobre o tema da habitação Programa Terra Mais Igual: a questão social como problema fundamentalmente vinculado ao modo de produção capitalista. A segunda etapa leva em conta a organização das informações coletadas para análise de suas inter-relações (MILES; HUBERMAN, 1994 apud GIL, 2009). “Esta [sic] apresentação pode ser constituída por textos, diagramas, mapas ou matrizes que permitam uma nova maneira de organizar e analisar as informações. Nesta [sic] etapa [sic] geralmente são definidas outras categorias de análise que vão além daquelas descobertas na etapa de redução dos dados”. (GIL, 2009, p. 175). Assim, para além da primeira problematização em relação à conexão entre o modo de produção capitalista e o tema da habitação, e com a coleta de análise dos dados em forma de gráficos sobre o Projeto Terra Mais Igual, pudemos nos valer criticamente da relação desse tema e dos dados do Projeto em questão a três outras categorias: o trato da política social na contemporaneidade, pobreza como um problema de incapacidades individuais e os entendimentos sobre exclusão social, temas abordados no referido Projeto social. Por fim, nossos autores indicam a terceira etapa, ou seja, a conclusão/verificação que trata da revisão dos dados e dos achados na pesquisa.

Gil (2009) ainda aponta para outras considerações importantes feitas por Tesch (1990 apud GIL, 2009). Trata-se 10 princípios elaborados por essa autora, a saber:

1. A análise não é a última fase do processo de pesquisa; ela é cíclica ou concomitante à coleta de dados [...].
2. O processo de análise é sistemático e compreensivo, mas não rígido [...].
3. O acompanhamento dos dados inclui uma atividade reflexiva que resulta num conjunto de notas de análise que guiam o processo [...].
4. Os dados são segmentados, isto é, subdivididos em unidades relevantes e significantes, mas que mantêm conexão com todo [...].
5. Os segmentos de dados são categorizados de acordo com um sistema organizado que é predominantemente derivado dos próprios dados [...].
6. A principal ferramenta intelectual é a comparação [...].
7. As categorias para escolha dos segmentos são tentativas e preliminares desde o início e permanecem flexíveis [...].
8. A manipulação qualitativa dos dados durante a análise é uma tentativa eclética [...].
9. Os procedimentos não são científicos nem mecânicos [...].
10. O resultado da análise é um tipo de síntese em mais alto nível. (TESCH, 1990 apud GIL, 2009, p. 176)

Quanto à interpretação dos dados, Gil (2009) entende que esse é um “[...] processo que sucede à sua análise.” (GIL, 2009, p. 177). No entanto, não devemos considerar que a análise e a interpretação de informações em uma pesquisa qualitativa devam ser pensadas enquanto etapas separadas, pelo contrário, essas, de acordo com Gil (2009) devem ser tomadas como relacionadas/conectadas ao longo da pesquisa.

Gil (2009) ainda entende que “[...] o que se procura na interpretação é a **obtenção de um sentido mais amplo para os dados analisados, o que se faz mediante sua ligação com conhecimentos disponíveis, derivados principalmente de teorias.**” (GIL, 2009, p. 178, grifo nosso). Continua o nosso autor: “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.” (GIL, 2009, p. 178).

Esses foram os aspectos metodológicos que tentamos seguir neste Trabalho de Conclusão de Curso no que diz respeito à análise e à interpretação dos dados quantitativos dispostos, adiante, em tabelas e gráficos relacionados à realidade da habitação, no Brasil, e do Programa Terra Mais Igual, em relação à poligonal dois, uma área específica do projeto em questão.

### 3.2 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

Como procedimentos éticos, manteremos o sigilo e anonimato dos beneficiários, público desta pesquisa. Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) encontra-se em consonância com os aspectos éticos inerentes à pesquisa com seres humanos, estabelecidos na resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), conforme apêndice A. Após os dados serem analisados e interpretados é que se procedeu à redação do trabalho. Os dados coletados na pesquisa serão utilizados somente para a finalidade deste estudo.



#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO DA PESQUISA**

Apresentaremos, neste capítulo, alguns dados quantitativos sobre os resultados alcançados no Programa Terra Mais Igual e, em seguida, algumas problematizações sobre esses mesmo Projeto social.

Dessa forma, nossa intenção é, além de mostrar a amplitude e o foco desse programa público de habitação, evidenciar as bases pelas quais esse projeto de enfrentamento de um problema social se faz. Como veremos, adiante, esse programa pode ser pensado, criticamente, por meio de três eixos teóricos importantes para se pensar a política social que vem sendo produzida na atualidade capitalista, a saber: o entendimento da política social como projetos sociais, o entendimento da pobreza como forma de incapacidade individual e a ideia da exclusão social como categoria de entendimento dos problemas sociais vivenciados no capitalismo, a qual deve ser remediada com a inclusão desses sujeitos excluídos socialmente.

A pesquisa documental desenvolvida para este Trabalho de Conclusão de Curso, como já dita no capítulo sobre a metodologia aqui utilizada, foi realizada no escritório local do Projeto Terra Mais Igual, mais especificamente, na poligonal dois<sup>10</sup>. Assim,

---

<sup>10</sup> A poligonal dois refere-se aos bairros Forte São João, Cruzamento e Romão, com cerca de 2.000 domicílios e 7.000 habitantes, como descrito na Tabela 6, no item 2.3.

nossa base para coleta de dados foram os prontuários sociais. Esses documentos são elaborados pela equipe de assistentes sociais que trabalham nessa poligonal.

Por meio dos dados que conseguimos efetivamente obter a analisar, elaboramos um perfil do usuário, ou seja, do “público-alvo” deste projeto que tivemos como base para demonstração de um Programa de Política Pública voltado para a questão do enfrentamento do problema habitacional.

Os dados quantitativos que se seguem, logo abaixo, em forma de gráficos, além de servirem para mostrar um pouco do perfil dos usuários, mostram, também, alguns aspectos que se correlacionam com dados bibliográficos apresentados anteriormente, como o déficit habitacional. É necessário lembrar que os objetivos do referido Programa é oferecer melhorias no que diz respeito à habitabilidade dos municípios de Vitória, conforme veremos, a seguir.

#### Gráfico 1 — Benefício final

Fonte: Prontuário social do Projeto Terra Mais Igual (Poligonal 2). Elaboração própria.

Tendo em vista a amostra para realização da pesquisa, os dados acima ilustram, em porcentagem, como está dividido o público alvo da coleta de dados, referente ao benefício final que irão receber. É sabido dizer que a maior parte destes usuários do programa estão cadastrados para receberem a Reconstrução de suas casas — ou seja, substituição dos materiais inadequados das casas por alvenaria —, representando 53% dos sujeitos cadastrados no Programa. Já uma menor parcela, referente a 29% dos usuários, estão cadastrados como beneficiários do Reassentamento — benefício que leva em conta a viabilização de moradia digna aos moradores removidos de suas habitações —. Porém, é válido lembrar, como já relatado ao decorrer deste estudo, que, atualmente, o programa não executa o reassentamento, assim, essa parcela cadastrada para esse benefício aguardará até que se defina o novo benefício. 18% dos usuários, por sua vez, aguardam autorização e liberação do Bônus Moradia. Vale notar que 47% do total da população atendida pelo Programa, ou seja, quase metade dessa população, está cadastrada para os benefícios de Bônus Moradia e Reassentamento.

---



## Gráfico 2 — Tipo de risco apresentado no imóvel de origem

Fonte: Prontuário social do Projeto Terra Mais Igual (Poligonal 2). Elaboração própria.

O tipo de risco que trata o gráfico acima, diz respeito à situação que se encontrava a casa quando o munícipe foi cadastrado no programa. Nota-se, de maneira evidente que a maior parte das residências apresentavam risco de desabar devido às graves rachaduras nas paredes. Isso ocorre quando as habitações de alvenaria ou de madeira encontram-se com seus materiais apodrecidos ou insalubres quando barracos. O índice de Risco estrutural representa 65% do total de habitações daquela região analisada. Já o risco geológico, refere-se a aquelas habitações que se encontravam em risco de desabamento. Isso ocorre devido ao fato de as construções estarem muito próximas de barrancos e/ou de encostas. Assim, ao chover, pode ocorrer deslizamentos de terras, algo que coloca as casas em risco imediato. Desse modo, 17% das residências dos usuários estavam nessas condições na época da coleta de dados do referido Programa.

Quando tomadas em seu conjunto as categorias Risco Geológico, Risco Geológico Estrutural e Risco Estrutural, obteremos um percentual de 94% de habitações em situação de risco imediato do total das habitações pesquisadas. Esse índice expressão qual grave é a situação de moradia de cerca de 7.000 habitantes da, apenas, poligonal dois, em Vitória<sup>11</sup>.

## Gráfico 3 — Valor do benefício

Fonte: Prontuário social do Projeto Terra Mais Igual (Poligonal 2). Elaboração própria.

---

11 De fato, o capitalismo deixa muito a desejar quando falamos em qualidade de vida para todos indistintamente.

Quanto à renda dos usuários do Projeto Terra Mais Igual, para serem resguardados dos riscos apresentados anteriormente, enquanto aguarda o benefício final, os munícipes recebem o benefício transitório de caráter provisório. O valor deste benefício é calculado conforme a renda familiar. Assim, aqueles que não possuem renda monetária recebem o equivalente ao valor de 1 salário mínimo. Do total de sujeitos da poligonal dois, 65% recebem o valor integral, ou seja, de 1 salário mínimo, visto que apresentam renda zero. Enquanto uma parcela desse mesmo grupo, ou seja, de 35%, que possui algum tipo de rendimento, recebem o valor do benefício proporcional a sua renda, que é atualizada a cada três meses. Nota-se que, atualmente, o salário mínimo nominal representa R\$ 678,00, enquanto o salário mínimo necessário, calculado pelo Departamento de Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DEPARTAMENTO DE INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2013), representa, em termos médios referentes aos 9 meses do corrente ano, um valor de R\$ 2.769,74. Oras, uma renda de todo baixa para resolver a questão habitacional, pelo menos na poligonal dois.

#### Gráfico 4 — Valor do aluguel

Fonte: Prontuário social do Projeto Terra Mais Igual (Poligonal 2). Elaboração própria.

Em relação ao valor do aluguel pago para o proprietário da casa alugada, o gráfico 4, acima, nos mostra que apenas 24% dos munícipes que recebem o salário integral no valor de um salário mínimo, realmente pagam este valor de aluguel ao proprietário. 76% utilizam a quantia restante para outros fins, ou seja, o valor do aluguel é menor do que o valor recebido como benefício transitório.

Essas informações, de qualquer forma, não tornam a evidência construída por meio das informações do gráfico 3, qual seja: que trata-se de uma renda muito pequena quando comparada ao salário mínimo necessário a sobrevivência de uma família brasileira, inválidas ou de menor qualidade, principalmente se levarmos em conta que a sobrevivência de uma família leva em conta, além da habitação, a alimentação, o vestuário, o lazer, a higiene e o transporte adequados.

### Gráfico 5— Benefício social

Fonte: Prontuário social do Projeto Terra Mais Igual (Poligonal 2). Elaboração própria.

O gráfico acima representa aqueles que recebem algum benefício social, como bolsa família, benefício de prestação continuada ou algum outro. Nota-se que 35% desses usuários recebem algum tipo de benefício social. Porém, a maior parte, ou seja, 65% da população pesquisada, não recebe nenhum tipo de benefício social. É válido notar que aqueles 35% de usuário atendido pelo Programa Terra Mais Igual são beneficiários do Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família é uma iniciativa de transferência de renda, voltada para a população que se encontra em situação de pobreza ou extrema pobreza. Este programa beneficia famílias cuja renda familiar seja de até R\$ 70,00 mensais tendo como um de seus eixos o alívio imediato da pobreza. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), é o responsável por selecionar as famílias a serem incluídas no programa, por meio do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento para identificar as famílias de baixa renda, onde todo o cidadão para se inserirem em programas do governo precisam estar cadastrado nele, coleta as informações necessárias efetivando o cadastro no Bolsa Família, porém vale ressaltar que este cadastro não é garantia de recebimento imediato do benefício (BRASIL, 2013d)

### Gráfico 6— Ano de inserção no aluguel provisório

Fonte: Prontuário social do Projeto Terra Mais Igual (Poligonal 2). Elaboração própria.

Conforme nos mostra o gráfico acima, 82% dos usuários do programa inseridos no aluguel provisório foram inseridos no benefício no ano de 2009 e aguardam pelo benefício final há quatro anos.

#### Gráfico 7 — Naturalidade

Fonte: Prontuário social do Projeto Terra Mais Igual (Poligonal 2). Elaboração própria.

Alguns dos beneficiários do programa, conforme ilustrado acima, não é natural da região da Grande Vitória, provém de outras cidades ou de outros estados, ou seja, trata-se de 47% dos usuários do Projeto Terra Mais Igual. Já, os 53% restantes em relação ao total dos usuários do referido Programa, é morador da região da Grande Vitória desde que nasceram.

#### Gráfico 8 — Idade

Fonte: Prontuário social do Projeto Terra Mais Igual (Poligonal 2). Elaboração própria.

Segundo os dados exibidos nesse gráfico, a maior parte — 70% dos munícipes beneficiários — está inserida na classe de idade entre 31 a 60 anos, ou seja, os usuários do programa são adultos e idosos. Além disso, o Programa conta com 18% dos usuários com idade entre 18 e 30 anos, e 12% com idade acima de 61 anos.

O gráfico 9, logo abaixo, nos apresenta dados críticos sobre a escolaridade dos usuários do Projeto aqui apresentado. O número de 53% que não completaram o ensino fundamental, representa o baixo nível de educação entre os munícipes da região pesquisada. Apenas 29% concluíram o ensino médio, e os demais estão entre ensino médio incompleto e fundamental completo, numa pequena parcela de 6%.

#### Gráfico 9 — Escolaridade

Fonte: Prontuário social do Projeto Terra Mais Igual (Poligonal 2). Elaboração própria.

### Gráfico 10 — Sexo

Fonte: Prontuário social do Projeto Terra Mais Igual (Poligonal 2). Elaboração própria.

Em relação ao sexo, as mulheres estão em grande maioria ocupando 82% do gráfico, enquanto os homens 18%. Esses dados nos mostram a forte presença das mulheres enquanto chefes de casa, sendo muitas vezes a provedora do sustento familiar.

### Gráfico 11 — Renda

Fonte: Prontuário social do Projeto Terra Mais Igual (Poligonal 2). Elaboração própria.

Sobre a renda das famílias usuárias dos benefícios do Projeto Terra Mais Igual, é possível perceber que nenhuma delas recebe mais que 1 salário mínimo por mês. As famílias que recebem até 1 salário mínimo corresponde a 59% do total de usuários do Programa. 23% do total das famílias atendidas recebem até 1 salário mínimo. Por fim, 18% dessas famílias atendidas declaram não ter nenhum tipo de rendimento. O que esses dados nos mostram, de antemão: o programa é extremamente focalizado naquelas famílias de “baixa renda” — característica da forma de se fazer políticas públicas na atualidade, ou seja, seletivas e por critérios de elegibilidade. Diante disso, perguntamo-nos: como podemos pensar numa política social que pretenda resolver a questão da habitação se tanto os rendimentos dos usuários do Programa em questão quanto os benefícios monetários cedidos são tão pequenos para uma família se reproduzir? Além disso, devemos levar em conta que 82% dos beneficiados com o Aluguel Provisório aguardam esse aporte financeiro a cerca de quatro anos de espera, de acordo com o gráfico 6, logo acima. Fica uma questão: como podemos afirmar que isso é proporcionar bem-estar aos munícipes em risco habitacional, como propalado nos objetivos do Projeto Terra Mais Igual?

## Gráfico 12 — Carteira de Trabalho e Previdência

Fonte: Prontuário social do Projeto Terra Mais Igual (Poligonal 2). Elaboração própria.

Este gráfico nos mostra que além da renda apresentada pelos munícipes participantes desta pesquisa ser mínima, a maior parte deles possui suas Carteiras de Trabalho e Previdência assinada, porém uma parcela de 35% não tem carteira assinada, sendo um número negativo se levando em conta o índice de desemprego.

Feita a exposição dos gráficos e algumas de nossas interpretações dos suas informações, resta realizar uma análise crítica possível sobre os fundamentos que permitem o funcionamento do Programa Terra Mais Igual. Qual seria, então, essa análise crítica que nos propusemos, aqui?

Inicialmente, devemos atentar ao fato de que não há uma definição única para política. Aliás, é possível identificar na literatura pertinente autores que conceituam de formas diferentes esse termo deixando muito vago o conceito de política. Segundo Silva (1989), a política se relaciona com os indivíduos que dela necessita quanto às instituições em que ela é produzida, podendo se relacionar aos dois simultaneamente. Decorre disto a dificuldade em localizar, também, seu autor ou autores.

No que diz respeito ao debate sobre os significados de “política”, focaremos, no entanto, e levando em conta este Trabalho de Conclusão de Curso, três ideias importantes quando falamos em programa e/ou projetos sociais: 1. a inflexão da política social, hoje, em programas focalizados, “mercantis” e, em larga medida, desconectados dos direitos de cidadania (NOGUEIRA, 2009; FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2009); 2. a mudança de enfoque sobre a questão social, pensada, agora, como questão de pobreza (UGÁ, 2004); 3. a abordagem da “exclusão social” como um problema fora da órbita do próprio capitalismo e solucionável pela “inclusão” dessas pessoas “excluídas” na sociabilidade capitalista (MARTINS, 2012).

Essas três ordens de problemas surgem com as fortes alterações econômicas e políticas do pós-1970. De lá para cá, o mundo capitalista passou pela chamada reestruturação produtiva, pela quebra do Estado de Bem-estar Social e pela reorientação do papel do Estado na vida social (NOGUEIRA, 2009; FILGUEIRAS;

GONÇALVES 2009, UGÁ, 2004). Em uma nova forma de atuação política de cunho neoliberal, o Estado, hoje, passa pela reorientação de seu papel na produção e implementação das políticas sociais.

Uma das consequências possíveis dessa situação é que as políticas sociais tendem a se divorciar dos parâmetros típicos do WelfareState [sic] (direitos sociais universais, aparato público de intervenção, pleno emprego) e a seguir formulações mais “mercantis”, focalizadas e seletivas. (NOGUEIRA, 2009, p. 73)

Dessa forma, é notório que essa focalização das ações públicas concentrem-se, então, naquelas populações mais pobres. Nesse contexto, ao invés de termos uma produção de políticas sociais universais garantidoras da plena participação dos sujeitos nos benefícios produzidos pelas mesmas, com respeito ao *status* de cidadania, hoje, o que ocorre é a produção de algumas intervenções pontuais, seletivas, ou seja, formulam-se diversos “programas” e “projetos” com objetivos restritos a determinadas parcelas da sociedade.

Políticas de transferência de renda ou de renda mínima para populações particularmente mais vulneráveis crescem na mesma medida em são [sic] postos em dúvida (ou são desmontados) alguns sistemas e direitos vindos da fase anterior [Estado de Bem-estar Social]. (NOGUEIRA, 2009, p. 73)

Como forma de se deslegitimar a atuação do Estado no desenvolvimento das políticas sociais universais, dá-se ênfase no esforço e na iniciativa individual, propriamente de competição no mecanismo de mercado, este visto como grande aparato eficiente de satisfação das necessidades humanas pela corrente de pensamento neoliberal (UGÁ, 2004).

O conjunto da intervenção estatal sofre uma inflexão. Focalização, privatização, descentralização, empreendedorismo, parcerias público/privados, participação e assistencialismo passam a compor o novo léxico intervencionista e das políticas sociais (NOGUEIRA, 2009, p. 73).

Filgueiras e Gonçalves (2009), ainda a esse respeito, entendem que no período pós-1970 o neoliberalismo se consolidou com a defesa do livre mercado, da flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho e da busca pela responsabilidade fiscal da máquina pública.

A defesa da eficiência do livre mercado e de sua capacidade de auto-regulação [sic], bem como a crítica ao Estado de Bem-Estar Social e às políticas Keynesianas — travestidas em crítica à ineficiência do Estado em geral — aparecem como defesa da redução do tamanho e da capacidade de intervenção do Estado. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2009, p. 102)

No entanto, torna-se necessário enfatizar, segundo Filgueiras e Gonçalves (2009), o

fato de o Estado não ter diminuído em sua capacidade, mas de ter reorientado suas ações no trato da política social.

Na prática [...], assistiu-se efetivamente ao movimento de reorientação e, muitas vezes, de fortalecimento do Estado e de sua capacidade de intervenção, mas em outra direção. A implementação das conhecidas reformas neoliberais, assim como as suas políticas econômicas adotadas, necessitaram da ‘mão visível’ e forte do Estado. Estas reformas caracterizaram-se pela extinção de monopólios estatais, privatização de empresas públicas, redução e flexibilização de direitos trabalhistas, privatização dos sistemas previdenciários e dos serviços públicos de saúde, energia, telecomunicações, [...] etc. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2009, p. 102)

Segundo os autores acima citados, a política social passa a ser produzida de maneira focalizada e seletiva, tendo em vista a “emancipação” e a autonomização de determinados segmentos sociais, ou seja, os pobres. Dessa forma, a política social hoje distancia-se da regulamentação de direitos de cidadania, tornando-se, inclusive um instrumento político-eleitoral (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2009). Enfim, dizem os nossos autores, esse é um modelo de

[...] política social que divide [...] os trabalhadores em categorias do tipo: miseráveis, mais pobres, pobres, não pobres e privilegiados — estes últimos identificados como aqueles que têm acesso à seguridade social incompleta e limitada, própria dos países da periferia do capitalismo, em particular da América Latina. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2009, p. 116)

Esses entendimentos sobre a forma de atuação do Estado nas políticas sociais foram fortemente propagandeados por instituições internacionais. O Banco Mundial, por exemplo, em seus relatórios sobre o desenvolvimento mundial recomendou aos países periféricos medidas sociais protetivas que levassem em conta, apenas, um determinado segmento social. (UGÁ, 2004). Segundo essa instituição, o Estado não deveria “[...] ser mais o promotor direto do desenvolvimento, mas sim deixar essa tarefa para os mercados.” (UGÁ, 2004, p. 57) Ao Estado recomendou-se, então, uma atuação que estimulasse os mercados, contribuindo com seu pleno desenvolvimento. Já no que se referem ao mundo do trabalho propriamente dito, as ações do Estado deveriam focar-nos reconhecidamente pobres, “incapazes” de gerar renda no mercado de forma autônoma, visto que com os capazes não há com que se preocupar, pois esses são competitivos e conseguem satisfazer suas necessidades via compra e venda de bens pelo mercado. Assim, se o grande problema da sociedade atual, segundo o Banco Mundial, é a pobreza, essa vista como sendo gerada pela incapacidade individual do sujeito de conseguir renda, então, o Estado deve ser preocupar apenas em criar situações para que esses



possam “emancipar-se” da condição de pobreza com a distribuição de ativos geradores de renda, para uns, e de “bolsas” de diversos valores monetários, para outros.

De um lado, estão os indivíduos que conseguem atuar no mercado — que seria o mecanismo de funcionamento “mais eficiente” da sociedade — e, de outro, estariam aqueles incapazes de integrar-se aos mercados — os pobres —, dos quais o Estado deve cuidar, por meio das políticas sociais residuais e focalizadas. (UGÁ, 2004, p. 58)

Nesse sentido, não há razões para o estabelecimento de direitos por meio das políticas públicas universais, visto que o papel do Estado é “capacitar” os sujeitos a atuarem livremente no mecanismo de mercado e neste se desenvolverem. Não pressupõe-se, assim,

[...] a existência de um Estado que garanta os **direitos sociais**, mas simplesmente a necessidade de um Estado caridoso, que tem deveres a cumprir apenas para com os pobres. A presença do Estado só seria necessária, portanto, em um primeiro momento, no sentido de aumentar as capacidades dos pobres, para, em um segundo momento, quando esses indivíduos já estivessem **capacitados**, o Estado já se tornaria desnecessário, passando a deixar que eles, individualmente, procurassem seu desenvolvimento pessoal no mercado. (UGÁ, 2004, p. 60, grifo do autor)

Vale notar que o termo “capacidade” foi amplamente incorporado no discurso oficial do Banco Mundial (UGÁ, 2004) tendo em vista os trabalhos e estudos de Sen (2000), segundo o qual, são capazes aqueles que conseguem realizar um conjunto de “funcionamentos” tendo em vista a pela realização da “liberdade substantiva” e das “liberdades instrumentais”. O acesso à habitação por meio de programas e projetos sociais (como o Projeto Terra Mais Igual), segundo Sen (2000), serviria como uma “liberdade instrumental” (SEN, 2000, p. 52) com vistas à capacitação das pessoas pobres.

Completamos essa abordagem crítica com a reflexão sobre a “exclusão social” elaborada por Martins (2012). Entende esse autor que, na contemporaneidade capitalista, o tema exclusão carece de “substância”, de conteúdo quando tratamos dos problemas das sociedades do dito “terceiro mundo”. Segundo Martins (2012), a “[...] categoria ‘excluído’ não é verificável na prática, na vivência dos chamados “excluídos.” (MARTINS, 2012, p. 25). Entre outras coisas, Martins (2012) compreende que o uso dessa expressão para qualificar determinados segmentos sociais ocorre pelo fato de haver um desencontro entre a forma como as vítimas de certos problemas sociais se situam e se compreendem no mundo e o modo como os

intelectuais, acadêmicos, formadores de opinião, religiosos, participantes de movimentos sociais etc. percebem tais problemas e suas vítimas.

Portanto, mais do que o **real problema social que se oculta por trás da concepção de exclusão**, e que já teve outros nomes, é necessário compreender essa interferência 'de fora', dos que não tem esse problema, no caso, o da exclusão social. (MARTINS, 2012, p. 27, grifo nosso)

Sendo assim, afirma o autor supracitado, torna-se necessário entender quais são os motivos pelos quais aqueles que se debruçam sobre a “exclusão social” tendem a colocar a realidade vivenciada pelos pobres nesse conceito, bem descobrir as razões as quais “[...] já não serve o conceito de ‘pobre’, ou o conceito de ‘marginalizado’.” (MARTINS, 2012, p. 27) Nosso autor continua a afirmar:

Na verdade, a categoria **exclusão** é resultado de uma metamorfose nos conceitos que procuravam explicar a ordenação social que resultou do desenvolvimento capitalista. Mais do que uma definição precisa de problemas, ela expressa uma incerteza e uma grande insegurança teórica na compreensão dos problemas sociais da sociedade contemporânea. (MARTINS, 2012, p. 27, grifo do autor)

Dessa forma, segundo Martins (2012), tomar os sujeitos inseridos precariamente no modo de produção capitalista, ou seja, os trabalhadores informais, aqueles que não conseguem ocupação remunerada por períodos ininterruptos ou aqueles que se encontram desempregados e sem rendimentos — visivelmente aqueles sujeitos usuários do Programa Terra Mais Igual e tomados como excluídos —, apenas distorce a estrutura desigual na qual vivemos, ou seja, aquela baseada na “[...] produção de mais-valia [...]” (MARTINS, 2012, p. 32), por meio da qual situa-se aquela classe que deve ser considerada “[...] produto e expressão da **realização desigual** da riqueza criada e, portanto, da realização da mais-valia, do **modo** como a mais-valia se realiza.” (MARTINS, 2012. p. 32, grifo do autor).

Assim, a defesa do conceito de exclusão social leva em conta uma definição daqueles que seriam entendidos como socialmente “incluídos”, ou seja, aqueles integrados nos benefícios da sociedade capitalista por meio do consumo de diversos bens. Oras aqueles, então, que consomem pouco determinados bens — como habitação, por exemplo — são, logicamente, excluídos. Toma-se, então, “[...] os integrados na sociedade de consumo como **referência privilegiada para definir o destino das vítimas extremas dessa mesma sociedade** [capitalista].” (MARTINS, 2012, p. 45, grifo nosso)

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Consideramos a pesquisa realizada sobre habitação muito importante para construção do conhecimento. Afirmamos isso, pois esse é um tema que envolve todos os cidadãos, independentemente da classe social/econômica na qual estejam inseridos.

Vale notar que todos os sujeitos compõem o contexto habitacional, seja, por um lado, pelo fato de parte desses sujeitos não terem acesso à moradia de maneira adequada, por outro, por aqueles sujeitos que o tem, no entanto, em condições de todo precárias. Por fim, ainda há aqueles que conseguem usufruir de todos os direitos que lhes convêm, ou seja, de infraestrutura, de saneamento, de coleta de

lixo, de água canalizada etc. Enfim, observa-se na questão habitacional a existência de um leque de direitos disponíveis aos cidadãos, mas que apenas alguns têm acesso outros não, conforme vimos ao decorrer deste trabalho.

As cidades brasileiras sofreram muito com o processo de urbanização entre os séculos XIX e XX, tendo nesse período o fim da escravidão como um dos principais fatores da ocupação dos espaços urbanos. Conforme Maricato (1997), as cidades urbanas até este momento histórico não era muito desejada, além de ser um espaço somente para fazer negociações de mercadorias, porém devido a migração interna no País, inicia uma grande busca por trabalho assalariado nas cidades, logo o crescimento urbano é fortalecido, surgindo os diversos problemas ligados especificamente à moradia.

O setor privado não tinha condições de resolver os problemas referentes à questão habitacional. No entanto, o Estado deveria assumir essa responsabilidade. Deste modo, o governo começa a intervir nesse conjunto de problemas por meio das primeiras iniciativas de políticas públicas voltadas para habitação. Isso, porém, não era suficiente para atender a todos os sujeitos, alimentando a revolta dos trabalhadores que davam início as primeiras manifestações em busca de moradia.

Diante deste quadro, percebemos que os problemas habitacionais já vêm sendo artifício de discussões por diversos autores como tivemos a oportunidade de referenciar alguns deles no estudo realizado. Engels (1988) e Maricato (1997), por exemplo, trazem o problema da habitação como questão social, fundamentada na relação de exploração do capital sobre o trabalho. A questão social era vista como caso de polícia e não havia medidas de proteção eficiente para proteger aqueles que estavam em meio aos movimentos de lutas buscando seus direitos. Foi no período que a urbanização se intensificou simultaneamente com o período de industrialização que a questão social ganhou foco.

Foi possível perceber que a iniciativa das políticas públicas sempre acaba se tornando insuficientes para conseguir atender as demandas da população, com vistas no contexto contemporâneo. Contudo, se faz necessário fazer uma crítica às políticas públicas que ainda mantém traços focalistas e seletistas.

Nesse sentido, é necessário que o Estado passe a assumir de forma mais presente a responsabilidade de intervir nas demandas que são apresentadas pela população,

como direito de cidadania, para além da execução de programas e projetos focalizados em determinado público-alvo.

Diante dessa problemática, é fato que alguns desses sujeitos inseridos nos programas e projetos citados no trabalho aqui apresentado, encontrariam maiores dificuldades sem o mínimo que recebem dessas iniciativas públicas, porém o que é oferecido ao cidadão por meio da política de habitação é um recorte onde somente poucos têm acesso, embora conforme a pesquisa nos mostrou a habitação é um direito de caráter universal. A partir da reflexão sobre exclusão social realizada neste trabalho, percebemos que esta insuficiência de atendimento ao cidadão, encontrada na política pública de habitação, é um espaço onde o cidadão é representado como excluído.

Compreendemos então que esta falta de moradia se configura no déficit habitacional apresentado ao longo do trabalho. A Fundação João Pinheiro (BRASIL, 2003), tratou do déficit habitacional, não somente na falta de casa para morar, mas também das condições precárias de habitabilidade e desgaste na estrutura, onde se insere também neste contexto, aqueles que não têm condições de pagar pelo aluguel de uma residência.

Se compararmos o gráfico que apresenta o tipo de risco que a casa de origem dos municípios participantes da pesquisa aqui realizada oferecia, percebemos que todas estão inseridas no contexto do déficit habitacional, as residências apresentavam riscos estruturais e geológicos. Além disso, sobre a carência de infraestrutura, elas se inserem pelo fato da maioria ser barracos de madeiras e materiais reaproveitados, como papelão, plásticos, garrafas pet etc., bem como a falta de cuidados sanitários.

A partir dessa pesquisa é possível concluir que a política de habitação foi inicialmente pensada no âmbito da universalidade, porém compreendemos que não funciona dessa forma. A habitação, conforme tratou a Constituição Federal de 1988 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos é tomada como um direito social devendo ser protegida por lei. Contudo se considerarmos a população geral dos bairros que o Projeto Terra, na poligonal dois atende Romão, Forte São João e Cruzamento, não será preciso nenhum estudo científico para comprovar que a necessidade que a população apresentará será maior do que o Projeto em questão

oferece a um grupo que compõe estes bairros, o que queremos dizer é que a política de habitação é insuficiente para atender a real necessidade do cidadão.

## 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.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no país. **Análise Social**. Vol. 24, n 127,3 ed., p.711-732, 1994.

BRASIL, Constituição (1998). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2010.

BRASIL, **Programa Minha**

**Casa, Minha Vida.** Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/habitacao/mcmv/>>.

Acesso em: 26 de ago. 2013a.

BRASIL, Caixa Econômica Federal. **Programa Habitar Brasil.** Disponível

em:<[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/habitar\\_brasil\\_bid/](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/habitar_brasil_bid/)>. Acesso em: 12 de set. 2013b.

BRASIL, Caixa Econômica Federal.**Programa Morar Melhor.** Disponível em:

<[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/morar\\_melhor/](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/morar_melhor/)>. Acesso em: 12 de set. 2013c.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.**Programa Bolsa**

**Família.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 03 de nov. 2013d.

BRASIL, Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit Habitacional no Brasil.**

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. 2.ed. Belo Horizonte,2003.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda Habitacional no Brasil.** Brasília: Caixa, 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa Minha Vida.** In: SEMINÁRIO DE CAPACITAÇÃO – TÉCNICOS SOCIAIS DA PMV. 2013, Vitória. **[Slides...]**. Vitória: Caixa, 2013a.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **O trabalho social nos programas de Du – contexto histórico e atual.** In: SEMINÁRIO DE CAPACITAÇÃO – TÉCNICOS SOCIAIS DA PMV. 2013, Vitória. **[Slides...]**. Vitória: Caixa, 2013b.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Projeto de Trabalho técnico social (PTTS).**In:SEMINÁRIO DE CAPACITAÇÃO – TÉCNICOS SOCIAIS DA PMV. 2013, Vitória. **[Slides...]**. Vitória: Caixa, 2013c.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Execução e acompanhamento do trabalho técnico social.** In: SEMINÁRIO DE CAPACITAÇÃO – TÉCNICOS SOCIAIS DA PMV. 2013, Vitória. **[Slides...]**. Vitória: Caixa, 2013d.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais, Observatório IPPUR/UFRJ-FASE,** 2009.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

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

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS

SOCIOECONÔMICOS. **Salário mínimo nominal e necessário.** Disponível em:

<<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 10



out. 2013.

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

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. Desestruturação do trabalho e política social. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira et al. (Org.). **Política Social, trabalho e democracia em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projeto de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

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

GREMAUD, Amaury Patrick; SAES, Flávio Azevedo Marques de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2000**: Tabela - Domicílios particulares permanentes e moradores em domicílios particulares permanentes, por situação do domicílio, segundo algumas das principais características do domicílio – Brasil. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tabelabrasil131.shtm>>. Acesso em: 31 de ago. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). **Nota Técnica**. Brasília, n. 1, 2013.

LIMA, Zélia Brito. A questão da habitação. Bahia: UESB, [201-?]. Disponível em: <<http://www.uesb.br/eventos/ebg/anais/2b.pdf>>. Acesso em: 28 de ago. 2013.

LOCATELLI, Piero. **Sem teto reformam o próprio prédio no centro de São Paulo**. **Carta Capital**, São Paulo, p.01, 06 de fevereiro de 2013.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Vozes. 2012.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MEKSENAS, Paulo. Aspectos metodológicos da pesquisa empírica: a contribuição de Paulo Freire. **Revista Espaço Acadêmico**, ano VII, nº 78, nov. 2007. Disponível em: <[www.espacoacademico.com.br/078/78meksenas.htm](http://www.espacoacademico.com.br/078/78meksenas.htm)>. Acesso em: 22 de out. 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 9. ed. Revista Aprimorada – São Paulo Hucitec, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A política social e a radicalização do moderno. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira et al. (Org.). **Política social, trabalho e**

**democracia em questão.** Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos.** 2000. Disponível em: <[http://unicrio.org.br/img/DeclU\\_D\\_HumanosVersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf)>. Acesso em: 3 set. 2013.

REIS, Elisa P. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 143-152, 2000.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso.** São Paulo: Cortez, 1989.

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, v.17, n.1, p. 171-181, 2013.

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

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, v. 23, p. 55-62, nov. 2004.

UNIVERSIDADE METODISTA DE SÃO PAULO. **Espaço Cidadania. Moradia: direito à dignidade.** Disponível em: <<http://www.metodista.br/cidadania/numero-35/moradia-direito-a-dignidade>>. Acesso em: 23 de out. 2013.

VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 5-34, 2000.

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

VITÓRIA. Programa Integrado de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Vitória: Programa pró cidades/BID – subprograma 1:urbanização de favelas. **Metodologia do Programa Terra**, 2007.

VITÓRIA. Secretaria Municipal de Habitação. **Política Habitacional do Município de Vitória**, 2003.

VITÓRIA.**Projeto Terra Mais Igual.** Disponível em <<http://www.vitoria.es.gov.br/terra.php?pagina=investimentos>> Acesso em: 15 de abr. 2013.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A – Termo de Responsabilidade de utilização de dados

#### TERMO DE RESPONSABILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE DADOS

Eu, \_\_\_\_\_, tenho conhecimento e cumprirei os requisitos da Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde e suas complementares. Como responsável pela pesquisa “\_\_\_\_\_”, comprometo-me a manter a privacidade e confidencialidade dos dados utilizados nos documentos base desta

pesquisa. Estou ciente de que os dados obtidos somente poderão ser utilizados para o projeto para o qual se veiculam.

Vitória (ES), \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

---

*Prof.Msc. Vicente de Paulo Colodeti*