

FACULDADE CATÓLICA SALESIANA DO ESPÍRITO SANTO

GIZELE DE ANDRADE

MELRIENI OLIVEIRA GOMES

POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE SERRA: UMA ANÁLISE DO  
PROJETO ALUGUEL SOCIAL

VITÓRIA

2012

GIZELE DE ANDRADE  
MELRIENI OLIVEIRA GOMES

POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE SERRA: UMA ANÁLISE DO  
PROJETO ALUGUEL SOCIAL

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

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Ms Camila Lopes Taquetti

VITÓRIA

2012

GIZELE DE ANDRADE  
MELRIENI OLIVEIRA GOMES

POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE SERRA: UMA ANÁLISE DO  
PROJETO ALUGUEL SOCIAL

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

Aprovado em: 03 de Dezembro de 2012, por:

---

Prof.<sup>a</sup> Camila Lopes Taquetti  
Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo  
(Orientadora)

---

Prof.<sup>a</sup> Jaqueline da Silva  
Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo

---

Prof.<sup>a</sup> Aláisa de Oliveira Siqueira  
Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço a Deus, que me proporcionou a oportunidade de realizar este sonho, “sem ti Senhor jamais teria chegado até aqui”.

A minha amada família Nilza, Elecir, Joziane, Eduardo e Carlinhos, não poderiam ficar de fora os nossos tesouros Daniel e João Lucas. Não teria conseguido sem o seu apoio e incentivo. Obrigada!

Ao meu amado esposo Diego por estar sempre ao meu lado, obrigada por sua compreensão em momentos de dificuldades.

A minha querida amiga Melrieni com seu jeito tão paciente e carinhoso dividiu comigo momentos tão estressantes como muita serenidade e garra. Aprendi muito com você. Obrigada!

Agradeço a Prof<sup>a</sup> Camila Taquetti por sua dedicação e atenção direcionada a este trabalho. As Prof.<sup>as</sup> Jaqueline da Silva e Alaísa de Oliveira Siqueira que prontamente aceitaram fazer parte da nossa banca neste dia tão especial.

Agradeço a toda equipe do Departamento de Habitação e Interesse Social (DHIS) da Secretaria Municipal de Habitação de Serra (SEHAB), que nos receberam com tanto carinho e nos auxiliaram no período de coleta de dados.

A minha gratidão a todos os amigos e familiares que de alguma forma estiveram comigo e hoje se alegram com esta realização. Muito Obrigada!

Gizele de Andrade.

## AGRADECIMENTO

Quero agradecer, em primeiro lugar, a Deus, pela vida, a força e coragem durante toda esta longa caminhada.

Agradeço também a todos os professores que me acompanharam durante a graduação, em especial a Prof.<sup>a</sup> Camila Lopes Taquetti pela paciência na orientação e pelo incentivo que tornaram possível a realização desse Trabalho de Conclusão de Curso e as Prof.<sup>a</sup> Jaqueline da Silva e Prof.<sup>a</sup> Aláisa de Oliveira Siqueira por aceitarem o convite de considerar este trabalho, apesar das diversas tarefas acadêmicas do cotidiano.

Agradeço ainda aos meus pais, Dejair e Cisina, que com muito carinho e apoio não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida e claro aos meus irmãos, Mônica e Marcio, pela força e pelo incentivo.

Ao meu digníssimo esposo, Ireudes Luiz, agradeço por não ter medido esforços em me apoiar nesta fase de nossas vidas. Obrigada pela paciência e por ter acreditado em mim e me incentivado, principalmente nos momentos que eu mais duvidava.

Aos amigos e demais familiares pela compreensão de minha ausência em muitos momentos importantes de confraternização.

A minha amiga e parceira nesse Trabalho de Conclusão de Curso, Gizele, que com muito companheirismo e mansidão foi peça fundamental para que esta jornada de trabalho fosse concluída.

E claro, a esse preciosismo presente de Deus em minha vida, que já está quase chegando... Minha filha!

Por fim, agradeço de coração a todos, que de uma forma ou outra contribuíram para que eu pudesse chegar até aqui.

Melrieni Oliveira Gomes.

*“(...) não é a solução do problema da habitação que resolve ao mesmo tempo a questão social, mas é a questão social que tornará possível a solução do problema da habitação”.*

*Friedrich Engels.*

## RESUMO

**Objetivo:** Este trabalho teve como objetivo conhecer e analisar a situação das famílias inseridas no Projeto Aluguel Social (PAS) da Prefeitura Municipal de Serra que tiveram suas casas interditadas pela Defesa Civil e aguardam para serem reassentadas. Assim, buscou-se verificar as contribuições desse projeto na vida dos beneficiários e de suas famílias, além de conhecer a expectativa em relação ao recebimento da unidade habitacional. **Metodologia:** Para atingir os objetivos deste estudo foi realizada a pesquisa qualitativa descritiva, utilizando do método da entrevista semi-estruturada com perguntas abertas e fechadas. A coleta de dados foi realizada com os dez (10) beneficiários do PAS encaminhados à Secretaria Municipal de Habitação pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC). Com a finalidade de alcançar os objetivos propostos realizou-se também uma pesquisa a documentos cadastrais dos entrevistados para conhecer o perfil socioeconômico desses beneficiários e assim chegar a resultados mais fidedignos. **Resultados:** Com este estudo foi possível verificar o grau de escolaridade dos beneficiários, de onde vieram e o porquê de sua vinda, se estão empregadas ou não, a situação empregatícia e sua participação em programas assistenciais de transferência de renda. A partir deste estudo foi possível conhecer tanto os anseios quanto as insatisfações dos beneficiários em relação ao projeto, pois, a maioria das famílias precisa complementar o valor do aluguel. Outro fato observado é que apesar de acharem o benefício recebido muito importante os beneficiários revelaram que este não supre todas as necessidades com a habitação e que embora estejam inseridos há anos no projeto, todos ainda têm a esperança de receber uma unidade habitacional. Os dados ainda indicaram que a Política Habitacional vem buscando se efetivar no município de Serra, mas ainda apontam grandes fragilidades que devem ser revistas pelo poder público municipal. **Conclusão:** A partir da análise do perfil socioeconômico do público alvo pode-se verificar uma situação de vulnerabilidade que os dependentes do benefício têm em morar de forma adequada. Porém, como este valor é insuficiente, muitos não conseguem habitar em um local próprio, fazendo com que continuem em área de risco habitacional ou condenadas pela Defesa Civil. Outro fator que se contradiz com o estabelecido na lei municipal 3596/2010 e que atualmente ocorre no município, é o tempo de permanência das famílias no projeto, que deveria ser de 01 ano podendo prorrogar por igual período, mas que, de acordo com o observado na pesquisa, acabam ficando inseridas por mais de 05 anos.

Palavras chaves: Política Habitação. Aluguel Social. Serra.

## ABSTRACT

**Objective:** This study aimed to understand and analyze the situation of families included in the Project Rental Social (PAS) of the City of Sierra whose homes were interdicted by the Civil Defense and waiting to be resettled. Thus, we sought to examine the contributions of this project on the beneficiaries and their families, and meet the expectation of the receipt of the housing unit. **Methodology:** To achieve the objectives of this study was descriptive qualitative research conducted using the method of semi-structured interviews with open and closed questions. Data collection was performed with the ten (10) recipients of PAS forwarded to the Municipal Housing Coordinator for the Municipal Civil Defense (COMDEC). In order to achieve the proposed objectives also held a research registry documents of respondents to know the socioeconomic profile of these beneficiaries and thus get more reliable results. **Results:** In this study it was possible to check the level of education of the beneficiaries, where they came from and why he came, whether they are employed or not, employment status and their participation in welfare programs to transfer income. From this study it was possible to know much about the desires the grievances of beneficiaries in relation to the project because, most families need to supplement the rent. Another factor is that though they think the benefit received very important beneficiaries revealed that this does not meet all the needs for housing and that although they are included in the project for years, yet all have the hope of receiving a housing unit. The data also indicated that the Housing Policy is seeking to accomplish in the city of Serra, but still show significant weaknesses that should be reviewed by the municipal government. **Conclusion:** From the analysis of the socioeconomic profile of the target audience can verify a situation of vulnerability that the dependents have the benefit of living appropriately. However, as this amount is insufficient, many can not dwell in an appropriate place, so that they continue to risk area housing or condemned by the Civil Defense. Another factor that contradicts with the provisions of municipal law 3596/2010 and which currently occurs in the city, is the residence time of the families in the project, which should be of 01 years and may be extended by the same period, but that, according to the observed in the research, end up getting inserted for more than 05 years.

Key words: Housing Policy. Social Rent. Serra.



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Situação ocupacional dos beneficiários do Projeto Aluguel Social .....	60
Gráfico 2 - Grau de escolaridade dos beneficiários do Projeto Aluguel Social .....	61
Gráfico 3 - Motivos da migração dos beneficiários do Projeto Aluguel Social .....	62
Gráfico 4 - Renda total familiar dos beneficiários do Projeto Aluguel Social .....	64
Gráfico 5 - Tempo de permanência dos beneficiários no Projeto Aluguel Social .....	67

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Região de origem dos beneficiários do Projeto Aluguel Social .....	62
Quadro 2 - Renda per capita .....	72

## LISTA DE SIGLAS

BNH - Banco Nacional de Habitação

CEP - Comitê de Ética e Pesquisa

CFB - Constituição Federal Brasileira de 1988

CIVIT I - Centro Industrial de Vitória I

CIVIT II - Centro Industrial de Vitória II

CG - Coordenadoria de Governo

CH - Coordenadoria de Habitação

COMDEC - Coordenadoria Municipal de Defesa Civil

COHAB / ES - Companhia Habitacional do Espírito Santo

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

DAA - Divisão de Apoio Administrativo

DEAP - Departamento de Engenharia e Arquitetura Social

DHIS - Departamento de Habitação e Interesse Social

DRF - Departamento de Regularização Fundiária

FCP - Fundação da Casa Popular

FGH - Fundo Garantidor de Habitação

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

IAPS - Institutos de Aposentadoria e Previdência

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INOCOOP-ES - Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo

ISJN - Instituto Jones dos Santos Neves

MC - Ministério das Cidades

PAS - Projeto Aluguel Social

PBF - Programa Bolsa Família

PGIMS - Programa Gestão Integrada do Município da Serra

PLHISS - Plano Local de Habitação e Interesse Social da Serra

PMS - Prefeitura Municipal da Serra

PNH - Política Nacional de Habitação

PNHIS - Política Nacional de Habitação e Interesse Social

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação

SEPROM - Departamento vinculado a Secretaria de Promoção Social

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SIC - Termo utilizado para identificar as falas dos entrevistados

SEMOB - Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana

SNH - Secretaria Nacional de Habitação

SNPU - Secretaria Nacional de Programas Urbanos

SNSA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	13
<b>2</b>	<b>A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL</b>	18
2.1	OS PLANOS E PROGRAMAS HABITACIONAIS NO BRASIL	24
2.2	CRIAÇÃO DO ESTATUTO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO	37
2.3	PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA	41
<b>3</b>	<b>A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SERRA: UM DESTAQUE PARA O PROJETO ALUGUEL SOCIAL</b>	44
3.1	O MUNICÍPIO DE SERRA: SEU PROCESSO DE OCUPAÇÃO	44
3.2	SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E O PROJETO ALUGUEL SOCIAL	52
<b>4</b>	<b>O PROJETO ALUGUEL SOCIAL: MANUTENÇÃO OU SUPERAÇÃO DA REALIDADE DOS SEUS BENEFICIÁRIOS</b>	58
4.1	CARACTERIZAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROJETO ALUGUEL SOCIAL	59
4.1.1	Situação ocupacional	59
4.1.2	Grau de escolaridade	61
4.1.3	Estado de origem das famílias e motivo da migração	61
4.1.4	Renda total familiar	63
4.2	O PROCESSO DE SAÍDA DA RESIDÊNCIA DE ORIGEM E A INSERÇÃO NO PROJETO ALUGUEL SOCIAL	65
4.3	AVALIAÇÃO DO PROJETO ALUGUEL SOCIAL E AS EXPECTATIVAS FUTURA DOS BENEFICIÁRIOS	70
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	75
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	78
	<b>APÊNDICES</b>	85
	<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA</b>	86
	<b>APÊNDICE B - FORMULÁRIO DE INFORMAÇÕES ADICIONAIS</b>	88
	<b>APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO</b>	89
	<b>APÊNDICE D - DECLARAÇÃO DA INSTITUIÇÃO CO-PARTICIPANTE</b>	91

## 1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem como objetivo de estudo, conhecer e analisar descritivamente a situação das famílias inseridas no Projeto Aluguel Social da Prefeitura Municipal de Serra que tiveram suas casas interditadas pela Defesa Civil e aguardam para serem reassentadas.

Esta pesquisa foi pensada a partir da inserção, enquanto estagiária, de uma das autoras do trabalho na Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), mais especificamente no Projeto Aluguel Social (PAS).

A percepção da necessidade de descrever sobre as famílias inseridas no projeto surgiu a partir da observação, da escuta e também das visitas domiciliares realizadas no campo de estágio, o que possibilitou conhecer as mudanças que ocorreram na vida das famílias após sua inserção no projeto, além das dificuldades enfrentadas por elas ao saírem de suas casas de origem.

Por se tratar de uma medida emergencial, o aluguel social deveria ser temporário, no entanto, existem famílias que permanecem por um longo período inseridas no projeto aguardando que seu problema referente à moradia seja solucionado pelo poder público. Tal realidade remete à necessidade do desenvolvimento de estudos que ampliem o conhecimento a respeito da política habitacional.

Cabe destacar que este é um tema novo a ser debatido, pois, no Brasil a noção de locação social ainda não é muito explorada, visto que existem poucas experiências relatadas e quase todas em função de uma determinação pontual, por exemplo, uma calamidade pública, ou uma fase do programa de reassentamento. Assim, em 2008, foi realizado no Brasil um Seminário Internacional de Locação Social promovido pelo Ministério das Cidades que discutiu a questão habitacional e contou com representantes de vários países que apresentaram experiências, modelos e limites da política de locação social.

Embora as famílias recebam este benefício para custear o aluguel, este se apresenta para uma grande parcela dos beneficiários do projeto como algo insuficiente, considerando os valores da locação de um imóvel atualmente. Dessa forma, parcelas de beneficiários necessitam complementar o valor do aluguel para

ter acesso a um imóvel com estruturas mais adequadas para moradia. Logo, pode se observar que mesmo após receberem o benefício, uma grande parte das famílias continua em condições precárias de habitabilidade e, conseqüentemente, mínimas condições de vida, visto que muitas delas não têm condições de complementar o valor do aluguel.

Nesse sentido, a finalidade deste trabalho é verificar as contribuições do Projeto Aluguel Social (PAS) na vida das famílias beneficiárias, além de traçar o perfil socioeconômico dessas.

Para este estudo buscou-se realizar uma pesquisa sobre a trajetória da política habitacional no Brasil, com ênfase no Projeto Aluguel Social (PAS) e a intervenção dessa política ao longo da história no que se refere à questão da moradia. Procurou-se ainda, conhecer as possibilidades e os limites que pudessem favorecer que a população de baixa renda tivesse acesso a um dos bens mais desejados, a casa própria.

Procurou-se aqui delinear como ocorreu o processo de urbanização no município de Serra e os fatores que favoreceram para que inúmeras famílias com a intenção de se integrar ao meio urbano ocupassem áreas de risco, preservação ambiental, áreas de alagamento e outras situações que as expõem em precárias condições de habitabilidade.

Assim, para atingir os objetivos foi utilizada uma pesquisa qualitativa, por ser muito usada nas Ciências Sociais e, sobretudo no Serviço Social, visto que é de fundamental importância que se obtenha o resultado da qualidade do serviço ofertado e não apenas o número de benefícios disponibilizados. Deste modo, num primeiro momento, buscou-se utilizar para a coleta de dados a entrevista semi-estruturada com os usuários que procuraram a secretaria no período de cadastramento do aluguel social ocorrida no mês de outubro de 2012.

Foram aplicadas 12 perguntas abertas e fechadas a 10 beneficiários, num período de três (03) dias consecutivos (APÊNDICE A). Verificou-se que a presença feminina foi predominante sobre a masculina e isso se justifica pelo fato de que a lei do aluguel social nº3596/2010 art.8º, § 3 determina que *“o titular do benefício concedido será representado preferencialmente pela mulher, salvo nos casos de incapacidade comprovada da mesma”*.

Concorda-se que “[...] a entrevista é uma técnica que permite o relacionamento estreito entre entrevistado e entrevistador [...]” (BARROS; LEHFELD, 2000, p. 91). Logo esta técnica, possibilitou chegar às informações necessárias para uma análise mais aprofundada sobre o assunto discutido, considerando que esta permitiu ao beneficiário responder livremente as suas opiniões, utilizando de sua própria linguagem, o que possibilitou uma conversa orientada com objetivo definido.

Segundo Minayo citado por Castigionil et al (2010, p. 16):

[...] a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos a operacionalização de variáveis.

Ainda sobre a pesquisa, as informações foram registradas a próprio punho pelas pesquisadoras. Nesse sentido, evitou-se a gravação para que os participantes não se sentissem constrangidos ou ameaçados por prestar informações e com isso pudessem se sentir inseguros para falar sobre suas perspectivas.

Ressalta-se que por motivos éticos buscou-se garantir a privacidade dos participantes da pesquisa, por isso não serão usados nomes e nem serão informados o local de moradia, bem como qualquer outra informação que possa identificá-las direta ou indiretamente. O Termo de Livre Consentimento e Esclarecido (APÊNDICE C) foi explicado a todos que concordaram em participar voluntariamente da pesquisa.

Cabe destacar que o presente estudo foi submetido avaliação do Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) da Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo sendo aprovado para sua execução.

Para caracterização do perfil socioeconômico foi utilizado um formulário (APÊNDICE B) de coleta de dados a partir da documentação já anexada na pasta de cada indivíduo, na Prefeitura Municipal de Serra, uma vez que, cada beneficiário possui uma pasta onde consta toda sua documentação a partir do momento que foi inserido no Projeto Aluguel Social (PAS). Assim, foi possível colher informações atualizadas dos usuários que participaram da pesquisa. Logo,



para esta coleta foi imprescindível uma nova visita a instituição sendo necessário 01 (um) dia para sua efetivação.

Dentro dos métodos existentes no enfoque qualitativo optou-se pela pesquisa do tipo descritiva, cuja finalidade é conhecer e descrever as características de um fenômeno em estudo, tendo aqui como objetivo levantar e apresentar informações a respeito dos beneficiários do Projeto Aluguel Social.

Desse modo, foi definido como sujeitos da pesquisa 10 (dez) beneficiários do Projeto Aluguel Social (PAS) do município de Serra. Com isso, como já apontado acima, optou-se pelos munícipes encaminhados pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC) e que tivessem mais de 01 (um) ano inserido no projeto. Os participantes foram convidados aleatoriamente na medida em que compareciam para o cadastramento do aluguel social<sup>1</sup>.

Para melhor percorrer este caminho, entre os capítulos elaborados para a pesquisa, no primeiro capítulo, buscamos discorrer sobre a trajetória da Política Habitacional do Brasil desde a instituição do Banco Nacional de Habitação (BNH) até a criação do Estatuto das Cidades. Destacando os programas já elaborados com a finalidade de diminuir o déficit habitacional no país, além disso, ressaltando a conquista da moradia que passou a constar na Constituição Federal de 1988.

No segundo capítulo, foi abordado um pouco da história do processo de urbanização do município de Serra, que ocorreu em torno do crescimento industrial responsável pela dinamização da economia local, mas que também gerou o surgimento de novas expressões da questão social no município em fins da década de 1970. Essas demandas não foram supridas nesse período e até os dias atuais, o município apresenta vários déficits, dentre eles o habitacional.

No terceiro capítulo, buscou-se desenvolver a análise do conteúdo a partir dos dados coletados. Após a coleta, foi feita a tabulação dos dados, em seguida foi elaborada uma descrição, buscando compreender o resultado alcançado.

Nas considerações finais é apresentado as percepções sobre o conhecimento adquirido no processo de todo o trabalho de pesquisa. É importante ressaltar que

---

<sup>1</sup> A Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) realiza uma vez por ano o cadastramento dos beneficiários do PAS, com a finalidade de atualizar informações referentes às famílias inseridas no projeto (Informação concedida verbalmente por profissionais da SEHAB/DHIS).

o estudo em questão aborda um dos sonhos do povo brasileiro: ter uma “casa própria”, o que representa para o ser humano seu local de refúgio e descanso. Um local único para cada indivíduo, onde este pode ter sua individualidade, privacidade, compartilhando com seus entes queridos o espaço que lhe concerne.

Ante a temática abordada, justifica-se sua relevância a partir da necessidade de conhecer a realidade das famílias inseridas no Projeto Aluguel Social, pois acredita-se que este estudo possa contribuir de alguma forma para que o poder público municipal, responsável pela questão da moradia tenha uma melhor compreensão dos fatos que contribuíram para a atual condição das famílias inseridas no PAS. Ao mesmo tempo, a partir deste conhecimento foi possível estabelecer uma reflexão sobre o tema e assim avaliar as medidas executadas pelo município como forma de intervenção.

Outro aspecto considerado foi à necessidade de desenvolver estudos que ampliassem os conhecimentos obtidos sobre as famílias inseridas no PAS, a fim de conceder subsídio para atuação do assistente social envolvidos com a temática da habitação.

Cabe destacar que a pesquisa traz a tona à discussão e os depoimentos dos beneficiários do Projeto Aluguel Social, podendo assim favorecer a uma reflexão e a formulação de novas estratégias de intervenção no projeto a partir do olhar desses beneficiários.

## 2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

Este capítulo tem por objetivo discutir a trajetória da Política de Habitação no Brasil desde a instituição do Banco Nacional de Habitação (BNH) até a criação do Estatuto das Cidades, o que determinou orientações para a atual Política Nacional de Habitação.

Apresenta-se para esta discussão a questão da moradia como direito humano fundamental à vida e os direitos dos cidadãos alcançados ao longo dos anos através das legislações. Porém, em contrapartida, é inevitável não deixar de analisar a precarização das políticas públicas voltadas para o seguimento populacional desprovido de recursos financeiros, visto que tais políticas apresentam caráter segregatório e de exclusão de camadas mais vulneráveis da sociedade desde o processo de urbanização das cidades brasileiras.

O direito à habitação não se restringe a apenas um abrigo ou um teto, mas se estende a toda sociedade como direito de acesso a uma habitação provida de infraestrutura básica, entre outros elementos de urbanização. O conceito de “habitação adequada” foi explicitado no Parágrafo 60 da Agenda Habitat II<sup>2</sup> como:

[...] um direito não somente a um teto para se abrigar, mas também o direito de dispor de um local privado, com espaço suficiente, acessível, seguro tanto no que tange à estabilidade e durabilidade estrutural, e ventilação suficientes; adequada infraestrutura que inclua o fornecimento de serviços básicos como água, luz e saneamento ambiental; que seja também adequadamente localizada para viabilizar o acesso ao trabalho e com um custo acessível para a população. A garantia de moradia digna de assentamentos urbanos mais seguros, sustentáveis e integrados como um direito humano e social não se concretiza até hoje (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS, AGENDA HABITAT II, 1993).

O direito de possuir uma moradia que atenda às necessidades básicas do cidadão, com infraestrutura necessária e acesso a serviços, está previsto em documentos universais e legislações como um direito fundamental à vida. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, traz em seu artigo 25, parágrafo 1º que:

---

<sup>2</sup> A Conferência Habitat II - ou Cúpula das Cidades - última das cúpulas mundiais deste século, realizou-se vinte anos após a primeira (Vancouver, Canadá, 1976). A Agenda Habitat II tem como objetivo principal atualizar os temas e paradigmas que fundamentam a política urbana e habitacional, com vistas a reorientar a linha de ação dos órgãos e agências de cooperação internacional para estes temas, incluindo a do próprio Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS, AGENDA HABITAT II, 1993).

[...] todo ser humano tem 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 (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948, p.5, **grifo nosso**).

A Constituição Federal Brasileira de 1988, por sua vez, reafirma que a moradia é um direito social em nosso País e por meio da Emenda Constitucional 26/2000 que altera o artigo 6º da CF, dispõe sobre os direitos sociais inerentes ao ser humano: “[...] além da moradia, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados são direitos sociais, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 6).

Porém, Silva (1989) diz que apesar dessa conquista, as medidas executadas pelo Estado ao longo da trajetória da Política Habitacional Brasileira sempre favoreceram a classe elitizada em detrimento as classes ditas “populares”, sendo que tais medidas apresentavam caráter de controle e exclusão das grandes massas. Ou seja, o Estado, segundo a autora, guiado pela prática clientelista, priorizava o atendimento a certos grupos que favoreciam o fortalecimento da economia e reprimiam as categorias populares que eram obrigadas a residirem fora das cidades, fazendo surgir então às vilas populares, os cortiços, as favelas, as palafitas, os conjuntos habitacionais entre outras de formas precárias sem infraestrutura básica ou acesso a bens e serviços. Silva (1989, p. 34) ainda afirma que:

[...] a localização geográfica das classes populares fora das cidades decorria do fato de a escolha do local de moradia ser condicionada por uma restrição, sobretudo financeira, que provoca a segregação dessas classes como decorrência intrínseca do capitalismo, reforçada pela ação do Estado, uma vez que o capitalismo, industrialização e proletarianização são fenômenos imbricados.

E é essa restrição financeira, no qual cita Silva (1989), que está inerente a realidade sócio-histórica da maioria da população brasileira, que contribui para que não haja nenhuma alternância de sua situação socioeconômica.

Sobre a localização geográfica desprivilegiada a qual as classes populares conviviam, Alves (1992) diz ser: “[...] fruto de um processo de urbanização

baseado no desenvolvimento do capitalismo desumano a partir do grande surto industrial dos anos de 1950". Para a autora, os assentamentos que foram se aglomerando as margens das metrópoles, ao longo dos anos foram sendo construídos de forma precária e, posteriormente formaram bairros afastados, em geral em áreas insalubres e em terrenos de alto risco.

Então, as iniciativas que favoreceram o acesso à moradia no país não foi algo que ocorreu isoladamente, mas surgiu em meio a um processo histórico, social, político e econômico que culminou num cenário específico de urbanização transcorrido a partir do século XX (BAENINGER, 1992, p. 11).

Conforme Castells (1983), o processo de urbanização situa-se, geralmente, numa perspectiva teórica evolucionista, no qual cada formação social se produz, sem ruptura, pelo desdobramento dos elementos da formação social precedente. Ele defende que: "[...] as cidades só podem existir na base do excedente produzido pelo trabalho da terra", ou seja, as cidades se caracterizam como sendo:

[...] centros religiosos, administrativos e políticos, expressão espacial de uma complexidade social determinada pelo processo de apropriação e de reinvestimento do produto do trabalho. Trata-se, portanto de um novo sistema social, que não está separado do tipo rural, nem é posterior a ele, pois os dois estão intimamente ligados no âmago do mesmo processo de produção das formas sociais (CASTELLS, 1983, p. 42).

Lojkin (1983), por sua vez, analisa o papel do Estado na urbanização capitalista, a relação da política urbana e suas dimensões com a luta de classes e a questão dos movimentos sociais urbanos diante do Estado. O autor centrou sua análise da urbanização na teoria Marxista e dizia que o desenvolvimento da urbanização capitalista se baseia nas condições gerais de produção e que os meios de consumo coletivo como água, esgoto, escolas, iluminação pública, eram opostos entre si.

Alves (1992) diz que, no século XX o Estado assumiu a liderança da urbanização e começou a atrair grandes empresas multinacionais para as metrópoles, fato que, conseqüentemente, seduziu muitas pessoas a buscarem mais oportunidades no mercado de trabalho e melhores condições de vida nas cidades, ou seja, provocou a busca do homem do campo pela vida na cidade. A visão que o trabalhador rural possuía é que as capitais ofereceriam uma vida melhor que no campo e, por esse motivo, poderiam não somente subsistir, mas também adquirir bens de consumo

além de gozar de serviços sociais mais diversos de uma forma muito mais cômoda.

As cidades e suas regiões periféricas começaram a crescer e esse desenvolvimento fez surgir vários problemas sociais vinculados à questão habitacional, como o crescimento demográfico desordenado, a aglomeração de população nos centros urbanos, a valorização da terra, a segregação socioespacial e outras (CASTIGIONIL, 2010; BORGES, 2010; SOUZA, 2010).

A realidade de muitos se tornou o desemprego, a desigualdade na distribuição de renda e a falta de políticas públicas que satisfizessem as necessidades de todos. Segundo Alves (1992, p. 26) as metrópoles eram:

[...] organizadas e administradas de acordo com os interesses capitalistas, voltados para o lucro e o poder apenas das classes dominantes, não existe em nossas cidades nenhuma necessidade humana cujo atendimento não seja comercializado, desde moradia e alimentação, preservação da saúde e garantia de segurança, até aquelas ligadas a educação, esporte, lazer e desfrute da natureza.

Logo, a realidade enfrentada pelos trabalhadores rurais nas cidades foi diferente de seu imaginário quando então, se notaram dentro de um processo de segregação urbana e não conseguiram se adaptar às normas do mercado imobiliário. Maricato (2003) diz que essa segregação é um dos elementos mais importantes e causadores da desigualdade social no país, e que isto é capaz de gerar diversos problemas sociais como:

[...] a dificuldades de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável (MARICATO, 2003, p. 152).

Outro fator desencadeante das desigualdades sociais que favorece a precarização da condição de moradia da maior parte dos brasileiros é a questão da apropriação privada da terra. Para Rodrigues (1988), esta questão que sempre foi motivo de luta e opressão por conta de seu valor de mercado, tanto para produção quanto

para edificação é apropriada pelo capitalista/empresário, a qual proporciona lucro, além de sua valorização com o passar do tempo.

Conforme aponta Maricato (2003), “[...] a moradia é uma mercadoria não produzida via processo de trabalho marcado por relações capitalistas [...]”. Ou seja, o trabalhador, que é excluído do mercado imobiliário não consegue adquirir seu próprio imóvel, acaba se fixando em áreas como encostas de morros ou degradadas das cidades, geralmente caracterizadas por condições precárias, sem infraestrutura ou regularização.

As metrópoles tiveram um crescimento acelerado e os ricos se apropriaram do poder de uso e compra da terra. A própria Maricato (2003), evidencia isso, ao descrever que o processo de urbanização brasileiro é marcado pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstram que 1% dos sujeitos mais ricos da população acumulam o mesmo volume de rendimentos dos 50% dos sujeitos mais pobres e os 10% mais ricos ganham 18 vezes mais que os 40% mais pobres (IBGE, 2010).

Sobre isso, Diniz, 2007, p. 180, revela que:

[...] o crescimento urbano se consolidou na exclusão social, e as condições de vida nas cidades manifestam os problemas sociais relacionados à sobrevivência cotidiana de trabalhadores (as); [...] na questão social e suas manifestações na forma privada de apropriação do solo urbano, na desigualdade de acesso ao uso dos equipamentos públicos, na segregação socioespacial e no precário acesso à moradia, principalmente pelos grupos vulneráveis.

Visto que a maioria dos trabalhadores não se apropria do fruto de seu trabalho e a apropriação do solo é feita pelas classes privilegiadas e que o salário que recebe como compensação é muito aquém daquilo que produz, a Constituição Federal Brasileira de 1988 dispõe sobre o salário mínimo que o cidadão brasileiro consiga viver e atender suas necessidades básicas. De acordo com a Constituição Federal de 1988 art.7º inciso IV (BRASIL, 1988, p. 7):

IV. O salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe

preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

No entanto, o salário mínimo estabelecido por lei não condiz com tais preceitos, pois não atende às necessidades da população, principalmente no que diz respeito ao acesso à habitação, já que um financiamento de casa própria ou a compra de um terreno nas sociedades capitalistas possuem valores que estão fora da realidade social do trabalhador assalariado.

Isso contribui para que a população com baixo poder aquisitivo se assente em áreas menos valorizadas, de preservação ambiental ou de risco e permaneçam à margem da sociedade com pouco ou sem acesso aos serviços básicos que possibilitem maior qualidade de vida.

Nesse sentido, Braz e Netto (2006) apontam que: “[...] o processo de exclusão está intrínseco na sociedade que existe a propriedade privada, e por isso cada indivíduo tende a pertencer há uma determinada classe social que se insere [...]”. Para os grupos de baixa renda a forma de habitar, muitas vezes, não é adequada devido a receber um salário baixo e não ter condições de adquirir um imóvel em uma área com maior infraestrutura.

Castigionil; Borges e Souza (2010) apresentam uma solução para melhorar as condições de habitação no Brasil, naquilo que se refere ao acesso à moradia digna nas cidades. Para as autoras, um melhor planejamento urbano das cidades permitiria condições mais adequadas de habitação e resolveria problemas como o uso e a ocupação dos espaços urbanos, o desemprego, a desigualdade na distribuição de renda e o acesso da população a serviços básicos de qualidade.

Outros autores defendem a reforma agrária como solução desse problema complexo que está posto na habitação. Ao possibilitar o acesso a terras improdutivas e inutilizadas para a parcela da população que não possuem recursos financeiros para adquirir uma moradia em determinados locais poderia se ter a solução para o processo habitacional desordenados em áreas de risco, preservação ambiental e encostas.

Contudo, o fato é que se os direitos sociais dos cidadãos fossem respeitados no país, o acesso a terra e a habitação adequada seria um direito de todos, conforme



prevê a Constituição Federal de 1988, e não apenas o privilégio de uma classe elitizada.

Desse modo, acredita-se que não existiriam tantas situações de exclusão e desigualdade social e o processo histórico habitacional no Brasil poderia ser reestruturado, possibilitando o acesso à moradia para a parcela populacional mais vulnerável.

## 2.1 OS PLANOS E PROGRAMAS HABITACIONAIS NO BRASIL

O Direito a moradia, citado no art. 6º da Constituição Federal de 1988, reflete uma das mais básicas necessidades do ser humano: o direito de morar adequadamente, com dignidade, cercado por uma boa infraestrutura e com o acesso facilitado a bens e serviços.

No entanto, Behring e Boschetti (2010) dizem que o reconhecimento deste direito vem acompanhado de uma trajetória de mudanças econômicas, políticas e sociais, além de lutas de classes no qual expressa a correlação de forças predominantes.

Bobbio citado por Couto (2004), afirma esse conceito ao dizer que:

“[...] os direitos sociais são resultados do movimento histórico em que são debatidos, correspondendo a um homem concreto e as suas necessidades, delimitado pelas condições sociais, econômicas e culturais de determinada sociedade [...]”.

Analisando as idéias apontadas pelos autores, compreende-se um olhar que indicam conquistas obtidas através de lutas, reivindicações, de movimentos que se organizaram num processo histórico e efetivaram alterações importantes na dinâmica social.

Sobre os direitos sociais, Bobbio (apud Couto, 2004, p. 34) aponta que existem dois paradigmas para compreensão da idéia que inspirou o movimento de conquistas de direitos:

[...] o primeiro é defendido pelos jusnaturalistas<sup>3</sup>, que compreendem o campo do direito como algo inerente à condição humana, o homem por si

---

<sup>3</sup> “*Jusnaturalismo* é uma teoria que procura fundamentar a partir da razão prática uma crítica a fim de distinguir o que não é razoável na prática do direito do que é razoável, e, por conseguinte, o que

só, é possuidor de direitos. O segundo é a idéia de que os direitos são resultados do movimento histórico em que são debatidos, correspondendo a um homem concreto e as suas necessidades, definido pelas condições sociais, econômicas e culturais de determinada sociedade, já que, pois os direitos do homem são históricos e surgem gradativamente com as lutas que o homem trava por sua própria emancipação e com as transformações das condições de vida que essas lutas produzem.

Nesse sentido, observam-se olhares antagônicos apontados pelos autores, referentes ao direito que a condição humana possui e os motivos pelos quais estes não são exercidos.

A compreensão de direitos vem acompanhada por um processo histórico, onde se amplia sua concepção, pois “são direitos estabelecidos em determinados períodos, sob determinações culturais, sociais, políticas e econômicas e referem-se ao homem concreto, aquele que vive em determinada sociedade [...]” (COUTO, 2004, p. 34).

No contexto de desenvolvimento e de reconhecimento de direitos ocorreram as primeiras iniciativas de políticas sociais, mas de fato não se pode definir com precisão um período específico do seu surgimento.

Conforme cita Behring e Boschettii (2010) “como processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal”.

Behring e Boschettii (2010, p. 64) ainda falam que:

[...] o surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado.

Como ressaltado acima, as políticas sociais se desenvolveram em cada país a partir de suas particularidades. No Brasil, diferente das políticas sociais dos países capitalista avançados, que nasceram livres da dependência econômica e do domínio colonialista, o sistema de bem-estar brasileiro sempre expressou as limitações decorrentes dessas injunções (PEREIRA, 2002).

No período anterior à Revolução de 1930, as políticas sociais no Brasil eram consideradas fragmentadas e emergenciais. Os conflitos entre capital e

trabalho eram regulados por legislações esparsas e tratados basicamente pelo aparato policial (BARCELLOS, 1983).

O autor ainda coloca que a saúde pública, por exemplo, era tratada pelas autoridades locais, não havendo por parte do governo central um programa de ação no sentido de atendê-las.

A atuação do Estado restringia-se a situações emergenciais, como o combate a epidemias em centros urbanos. A educação era atendida por uma rede escolar muito reduzida, de caráter elitista e acadêmico, que visava preparar alunos para a formação superior. A previdência era predominantemente privada, organizada por empresas e categorias profissionais, **e a questão habitacional não era considerada objeto de política pública** (BARCELLOS, 1983, p. 17-18, **grifo nosso**).

Couto (2004) afirma que dentro do contexto de desenvolvimento da política social no Brasil, observa-se um conjunto de mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais, como também as características e perspectivas dos governos que marcaram a estrutura organizacional brasileira, de caráter populista, desenvolvimentista, autoritário e ditatorial, democrática e de orientação neoliberal.

Dessa maneira, é possível observar que as políticas sociais brasileiras se desenvolveram ao longo do tempo, a partir de fatores influenciados pela política neoliberal implantadas no país.

De acordo com Gomes (2005), esse desenvolvimento da política estava atrelado aos acontecimentos históricos, visto que no Brasil, durante a passagem do século XIX ao início de século XX, com a abolição da escravatura, com a crise da lavoura cafeeira e o nascente processo de industrialização, uma massa de trabalhadores foram atraídos para as grandes cidades em busca de melhores condições de vida, propiciando assim um crescimento desordenado a partir da construção de moradias em áreas irregulares, como as margens de rios, encostas e áreas de preservação ambiental.

Polignano (ca 2000) diz que no início do século XX, a economia brasileira era basicamente agroexportadora, assentada na monocultura do café. A acumulação capitalista advinda do comércio exterior tornou possível o início do processo de industrialização no país, que se deu principalmente no Rio Janeiro e São Paulo.

Neste período, a classe trabalhadora era composta em sua maioria por imigrantes especialmente europeus, como os italianos e os portugueses, como mão-de-obra

nas indústrias, visto que os mesmos já possuíam grande experiência neste setor, que já era muito desenvolvido na Europa e, no Brasil, esse começava a ser implantado (POLIGNANO, [ca 2000], p. 6).

Tal processo foi acompanhado de uma urbanização crescente. Neste primeiro momento a moradia alugada se constituía na forma predominante da habitação popular para o trabalhador mal remunerado, que, já naquela época representava a grande maioria, sendo assim, o cortiço era a alternativa mais viável. A classe média se utilizava das denominadas vilas, que se constituíam em conjuntos de pequenas casas unifamiliares geminadas (SILVA, 1989, p. 35).

Silva (1989) coloca que a partir do ano de 1920, com as transformações da economia que levaram ao crescimento industrial, o modelo de concentração do trabalhador no centro comercial e ao redor das fábricas, progressivamente cede lugar a um modelo de urbanização caracterizado pela segregação social, registrando-se mudanças substanciais na estrutura urbana e na forma de atuação do Estado.

Inicia-se um processo de segregação da habitação popular de forma lenta, desarticulada e até incoerente, não se pautando por nenhum plano. Com essas mudanças, já se identifica, na década de 1940, uma ruptura no padrão de habitação popular, baseado no aluguel em cortiços, para um modelo de periferização, baseado no loteamento-autoconstrução casa própria (SILVA, 1989, p. 36).

De acordo com o salientado pelos autores, verifica-se o processo de industrialização brasileira como o grande precursor da questão da habitação do país.

Segundo Silva (1989) devido ao crescimento rápido da população, os cortiços passaram a ser vistos como foco de doenças e desordem, sendo compreendidos como uma ameaça à saúde pública, iniciando assim um processo de demolição de moradias insalubres e proibição da construção de novos cortiços.

Este fato, conforme a autora favoreceu para o aumento no valor dos aluguéis das moradias populares, tornando a favela à única alternativa para a população sem condições de arcar com o aluguel de um imóvel.

Silva (1989) ainda coloca que a primeira iniciativa do Estado brasileiro referente à provisão da habitação tinha um caráter sanitarista e excludente. Cujas preocupações

se dava em torno das condições higiênicas das cidades, onde até então os trabalhadores conviviam muito próximo à classe dominante, tendo em vista, que a moradia operária se localizava próxima à área industrial.

Ante a este novo contexto que se apresentava, a população era coagida a se retirar dos centros urbanos, “[...] devido a circulação do capital e localização da classe dominante emergente, forçando o estabelecimento de uma política de segregação dos setores populares [...]” (SILVA, 1989, p. 36).

Kowarick (2000) afirma que este processo impulsionou o afastamento da classe trabalhadora dos grandes centros e nesse sentido era preciso criar mecanismos que viabilizassem o transporte para os mesmos. Por isso ocorreu à substituição do bonde, que era o meio de transporte mais utilizado, pelo ônibus a partir de 1940.

Este veículo era mais adequado para o acesso às terras habitáveis, unindo casas autoconstruídas (construídas pelas mãos dos trabalhadores) nas periferias sem nenhuma infraestrutura, aos locais de emprego e servindo de intensa especulação imobiliária à medida que zonas distantes foram transformadas em lotes vendidos, na maioria das vezes, de forma irregular (KOWARICK, 2000, p. 27).

Assim, o processo de exclusão da classe trabalhadora se deu a partir da necessidade do capital em se estruturar em locais que favoreciam o acesso aos bens e serviços necessários para o desenvolvimento econômico.

Bonduki (1994) também ressalta que devido à extinção dos cortiços houve um aumento dos aluguéis de moradia populares. A maioria dos trabalhadores de classe média, até a década 1940, eram inquilinos. A definição do valor de locação constituía-se no principal ponto de conflito entre proprietários e inquilinos e a questão central que movia os inquilinos a se mobilizarem em torno do problema da habitação. De acordo com Bonduki (1994, p. 714):

[...] neste período o Estado não intervinha na produção de moradias e no controle dos aluguéis, o mercado era livre. Nesta conjuntura, a população não recebia nenhum tipo de proteção por parte do Estado, o indivíduo era o responsável por suprir a necessidade por moradia de sua família. Deste modo, as organizações populares não compreendiam o Estado como mediador capaz de dar andamento às suas reivindicações em torno da questão habitacional.

Bonduki (1994) ainda coloca que com a finalidade de se legitimar no poder político, a partir da revolução de 1930, Getúlio Vargas estabeleceu um compromisso com o novo modelo de governo, visto que nenhum dos grupos participantes do poder,

classes médias, militares, oligarquias periféricas, poderiam oferecer as bases de legitimidade do Estado.

Ante a esta circunstância, o Estado brasileiro (pós-30) passou a formular uma política econômica e social que, apesar de às vezes ser contraditória e descontínua, apresentava certas características bem definidas que atendiam tanto os anseios da burguesia como da classe trabalhadora. Entre estas características, destaca-se a necessidade de impulsionar a criação de uma política dirigida aos trabalhadores (BONDUKI, 1994).

O autor ainda afirma que o acesso à moradia sempre representou um grande ônus e um problema dos mais graves a ser resolvido pelos trabalhadores urbanos, considerando que tanto o aluguel quanto a aquisição de um imóvel consumia uma parcela considerável do salário desses. A formulação, pelo Estado, de um programa de produção de moradias e de uma política de proteção ao inquilinato tinha ampla aceitação pelas massas populares urbanas e apontava um governo preocupado com as condições de vida da população menos favorecida (BONDUKI, 1994).

A esse respeito, Pereira (2002, p. 130) assinala que:

[...] a política social brasileira desse período, não obstante encampada pelo Estado, funcionava, no mais das vezes, como uma espécie de zona cinzenta, onde se operava barganhas populistas entre Estado e Parcelas da sociedade e onde a questão social era transformada em querelas reguladas jurídica ou administrativamente e, portanto, despolitizada.

Segundo Bonduki (1994, p. 711), a partir do ano de 1942, Vargas implantou medidas importantes no que se refere à questão habitacional. Dentre as ações mais importantes destaca-se: o Decreto-lei nº 4.598 de 1942 do inquilinato que, congelando os aluguéis, passou a regulamentar as relações entre locadores e inquilinos; a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs)<sup>4</sup> e a Fundação da Casa Popular (FCP)<sup>5</sup>, que deram início à produção estatal de moradias subsidiadas e, em parte, viabilizaram o

---

<sup>4</sup> Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPS) modelos de pensões vinculadas a gênero ou categoria profissional, foram organizados a partir de 1933 de forma a abranger as mesmas categorias em todo o território nacional.

<sup>5</sup> Fundação Casa Popular (FCP) em 1946, primeira iniciativa dos governos populistas no sentido da habitação social (BONDUKI, 1994).

financiamento da promoção imobiliária, além do Decreto-Lei n.º 58 de 1938, que regulamentou a venda de lotes urbanos a prestações.

Kowarick (2000) aponta que mesmo em meio a estas mudanças, a questão habitacional no Brasil ainda se agravava. Com o avanço da industrialização, que se espalhou por novos núcleos das cidades brasileiras seguindo os eixos ferroviários e, posteriormente os rodoviários.

Simultaneamente à dispersão da moradia, ocorreu outro fator que contribuiu diretamente neste processo de urbanização, foi após a II Guerra Mundial em 1945, quando o Brasil passou a ser receptor de um grande número de imigrantes (KOWARICK, 2000, p. 27).

Neste contexto, começou-se a pensar os problemas advindos da urbanização de forma mais precisa, principalmente em relação à crise de habitação que afetava profundamente as classes populares, mais especificamente as pessoas que deixavam o campo em busca de uma vida melhor na cidade (BOTEGA, 2008, p. 50).

Ainda conforme Botega (2008, p. 50):

[...] entre as décadas de 1940 e 1960, a política de habitação, para aquisição da casa própria consistia na oferta de crédito imobiliário pelas Caixas Econômicas e pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) ou por bancos incorporadores imobiliários. A organização de um órgão que centralizasse a política habitacional só ocorreu em 1946, no governo do General Eurico Gaspar Dutra, quando foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP).

A Fundação Casa Popular (FCP), instituída em 1946 foi uma das primeiras ações do governo Dutra como forma de intervenção estatal na questão habitacional. Com finalidade de atender a população que não estava inserida no mercado formal de trabalho e por este motivo não tinha acesso ao Instituto de Aposentaria e Pensões (IAPs).

No entanto, esta política não alcançou o objetivo proposto, revelando-se “[...] ineficaz devido à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas, o que comprometeu o seu desempenho no atendimento da demanda, que permaneceu restrito a alguns Estados da federação [...]” (POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2004, p. 9).

De acordo com Bonduki (1994) apesar da Fundação Casa Popular (FCP) não ter alcançado o objetivo proposto por esta, foi a primeira iniciativa de criação de um órgão nacional destinado exclusivamente à provisão de moradias para a população de baixa renda, representando o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha obrigação de enfrentar, através de uma intervenção direta, o grave problema da falta de moradia.

Embora as características de carteiras prediais dos IAPs sejam anteriores a estes órgãos, o autor ainda informa que estas não eram destinadas especificamente para enfrentar o problema de habitação, e sim instituições previdenciárias agindo complementarmente dentro de uma lógica marcada pela necessidade de investir os imensos fundos de reserva da Previdência social para preservar seu valor.

Diante disso, pode-se considerar que:

[...] o Estado brasileiro assume o problema da habitação como uma questão social; as iniciativas tomadas, no entanto, são desarticuladas, posto que emanadas de diferentes órgãos e interesses políticos. O resultado é a ausência de uma política centralizada e o surgimento de uma colcha de retalhos de intervenções. Isto, no entanto, não obscurece a importância da ação governamental neste período, pois ela representou uma ação concreta que deu início à idéia da habitação social no Brasil (BONDUKI, 1994, p. 719).

No ano de 1964, no início do governo de Castelo Branco, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a partir da necessidade nacional de uma política de habitação, especialmente para a população de baixa renda tendo o Banco Nacional da Habitação (BNH) como seu órgão central. Esse sistema dispunha de mecanismos econômicos que visavam “[...] estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes populacionais de baixa renda [...]” (SILVA, 1989, p. 48).

Ainda segundo Silva (1989), o BNH foi instituído como uma forma do Estado autoritário brasileiro se legitimar perante a sociedade, para explicar os motivos que levaram ao golpe militar.

Nesse sentido, é preciso considerar a história da Política de Habitação Brasileira em seus diferentes momentos e situação econômica e política do país, evidenciando o confronto de interesses que existe entre as classes em um período em que o Estado buscava estabilidade política para regime (SILVA, 1989, p. 48).



De acordo com Rodrigues (1988) a escolha da habitação como eixo da política urbana, deu-se a partir da tentativa de diminuir as tensões nas áreas urbanas. Nesse sentido, atende-se a uma necessidade e a uma reivindicação de estabilidade social; acentua-se a filosofia da casa própria aliados da ordem e aumenta-se o índice de empregos, e propicia-se o crescimento econômico geral. Pois, a indústria de construção utilizaria de insumos industriais que possibilitariam uma arrancada do crescimento econômico do país.

Segundo Bógus e Wanderley (1992) a aquisição da casa própria era um dos grandes anseios da população e a política habitacional do BNH poderia ocasionar boa aceitação para o regime militar. No entanto, a sua efetivação inicial constituída sob critérios empresariais e de mercado apresentados como fundamental para a recuperação econômica apesar dos objetivos anunciados, a habitação para as classes populares se tornou secundária.

Santos (2008) salienta que para a população de baixa renda adquirir um imóvel, exigia-se uma série de documentos e procedimentos que poucos conseguiam cumprir, dentre eles a “renda e estabilidade de emprego”, conforme os critérios do Sistema Financeiro de Habitação do Governo Federal.

Ainda de acordo com Santos (2008), observa-se uma deficiência no segmento populacional mais vulnerável, que sem perspectiva de realizar o sonho da casa própria, se vê desfavorecida neste jogo de interesses e de domínio, isto é a política habitacional criada para atender à população de baixa renda se vale do próprio critério renda para eliminar os que necessitam de moradia popular.

Segundo Botega (2008), no ano de 1967 o BNH recebeu a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e com a implementação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) possibilitou a ampliação de forma significativa do capital do Banco. Fato que contribuiu para que este fosse instituído como uma das principais instituições financeiras do país e a maior instituição a nível mundial voltada para o problema referente à habitação.

Ainda conforme o autor, o BNH se instituiu a partir de uma lógica que facilitou com que todas as suas intervenções apresentassem uma direção de transferir suas funções para a iniciativa privada, o Banco arrecadava os recursos financeiros e em seguida os transferia para os agentes privados. Inclusive compete ressaltar que

algumas medidas já apresentavam um planejamento voltado para uma urbanização atrelada aos interesses do capital imobiliário.

De acordo com Medeiros (2011, p. 08):

[...] o sentido social não condizia com a prática empresarial adotada pelo BNH. Pois, os imóveis financiados pelo FGTS, classificados como de promoção pública e destinados para a classe com baixo poder aquisitivo, foram em número menor e o orçamento a eles destinado diminuiu quando o BNH passou a atuar em outros setores, como o de desenvolvimento urbano e o de saneamento.

Medeiros (2011) ainda coloca que o SFH foi criticado devido à política de subsídio, pois, se perdeu o sentido social, ou seja, conceder à população de baixa renda acesso a casa própria.

Desse modo Arretche citado por Medeiros (2011) diz que os descontos nas prestações e descontos no Imposto de Renda, tornavam as classes mais privilegiadas à maior beneficiada e esses subsídios foram aplicados indiscriminadamente a todos os financiamentos habitacionais, independentemente de seu montante.

Para Arretche (apud MEDEIROS, 2011, p. 06) isto implicou para que os subsídios concedidos fossem diretamente proporcionais ao montante dos empréstimos e que quanto maior o montante do financiamento, maior o volume do subsídio.

Conforme Magalhães citado por Medeiros (2011) o Sistema Financeiro Habitacional representa um perigoso equívoco, pois a questão da habitação não é financeira, mas social. O SFH foi concebido para um modelo de desenvolvimento pleno da economia.

Com a criação do BNH, desejava-se atrelar os interesses econômicos e políticos aos sociais, no entanto Medeiros (2011, p. 11) afirma que:

[...] o projeto social ficou em segundo plano e os imperativos econômicos se sobrepuseram na política habitacional adotada pelo BNH. O tecido urbano que se formou foi desarticulado da realidade dos moradores. A infraestrutura foi direcionada para obras distantes das populações de baixa renda. Economicamente, os benefícios e subsídios favoreceram as classes de renda média e alta e também se distanciou o acesso das classes de menor poder aquisitivo. A comprovação de renda (já que o imóvel, a casa nova, deveria ser financiada) colocou à margem a população mais necessitada, restando a esta as áreas menos dotadas de infraestruturas, longínquas e pouco valorizadas.

Assim, um dos motivos que justificava a criação do BNH era a necessidade de implantar uma política capaz de atender a população de baixa renda. Contudo, este objetivo não foi alcançado. Porém, cabe ressaltar que o modelo de política habitacional implantado a partir do BNH possuiu algumas peculiaridades que marcaram a estrutura institucional nos anos que seguiram, e que de uma maneira geral, seguem as seguintes orientações:

- A criação do sistema financeiro que possibilitou a captação de recursos, específicos e subsidiados, o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que chegaram a atingir uma quantia bastante significativa para o investimento habitacional.
- A criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabelece, em nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, de forma descentralizada, pelos órgãos executivos.
- A criação de uma agenda de redistribuição dos recursos que funcionou principalmente em nível regional, a partir de critérios definidos centralmente.
- A criação de uma rede de agências, nos estados da federação, responsáveis pela operação direta das políticas e fortemente dependentes das diretrizes e dos recursos estabelecidos pelo órgão central (POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2004, p. 9).

Segundo Rodrigues (1988) os recursos para habitação tornaram-se escassos devido à crise econômica que se iniciou no final de 1970, se agravando na década de 1980 que ficou conhecido como a década perdida, devido ao alto índice de inflação, endividamento externo, déficit no balanço de pagamentos e elevado endividamento do setor público.

Em consequência da crise, ocorreu uma redução do recolhimento do FGTS à medida que aumentava o desemprego. Com isso, o número de inadimplentes também crescia devido ao aumento do desemprego e ao acréscimo do valor das prestações.

Referente a isso, Botega (2008, p. 09) diz que:

[...] o SFH/BNH não resistiu à grave crise inflacionária vivenciada pelo Brasil principalmente nos primeiros anos da década de 1980, onde a Inflação atingirá índices de 100% ao ano em 1981 e em 1982 (a partir de então não cessará de crescer mais chegando aos 1770% em 1989). Esta crise levou a uma forte queda do poder de compra do salário, principalmente da classe média, o público que havia se tornado alvo das políticas habitacionais deste sistema.

Medeiros (2011) afirma que diante dessa situação, o BNH foi extinto em 1988 no governo de José Sarney e suas atribuições foram assumidas pela Caixa

Econômica Federal, devido à questão de não atender a população de menor poder aquisitivo, entretanto ao passar as atribuições para o controle da Caixa Econômica, não houve ruptura e sim uma continuidade a mesma política.

De acordo com Cardoso e Ribeiro citado por Medeiros (2011, p. 15):

[...] desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1988, a habitação persiste como um bem inatingível para grande parcela dos brasileiros. Mesmo aqueles que conseguem ter acesso a essa “mercadoria impossível” o fazem, na maioria das vezes, em condições de enorme precariedade. Embora a ação do BNH fosse falha em muitos pontos principalmente pela sua incapacidade em atender de forma eficiente às franjas inferiores do mercado, com a sua extinção a moradia popular ficou órfã, passando por vários ministérios e secretarias, sem que se conseguisse definir com clareza um padrão de política a ser implementado.

As críticas ao modelo de política habitacional adotada pelo BNH mostraram-se coerentes, pois, ao tratar a questão da moradia com viés econômico, pouco se fez pela população de baixa renda a qual se concentrava a maior parcela do déficit habitacional.

No entanto, Medeiros (2011) ainda destaca que houve avanços na política de habitação com amplitude nacional sendo preciso reconhecê-la como uma referência na ação do Estado em dar respostas à questão da habitação nos centros urbanos.

É importante enfatizar que dentro deste contexto de mudanças que ocorreram ao longo da história, a participação popular foi fundamental, considerando que os direitos conquistados pela classe trabalhadora vêm a partir da luta e da organização dessa em busca de uma melhor qualidade de vida, cabendo ressaltar que o surgimento das políticas sociais ocorreu de modo distinto entre os países.

No Brasil, na década de 1970 muitos grupos se organizavam em torno de diferentes demandas, no entanto, os movimentos de maior visibilidade social e política foram os operário-sindicais e aqueles que mobilizaram os moradores da periferia, o que segundo Santos (2008), se deu pelo acesso a terra, a moradia e aos bens de consumo coletivo.

Para Santos (2008) os movimentos sociais nas cidades atuaram sobre a deficiência urbana relacionada ao uso do solo, com a apropriação e a distribuição de terras urbanas e dos equipamentos coletivos. Dessa forma, os movimentos por

moradia, pela implementação ou pela melhoria dos serviços públicos, como por transporte público de qualidade, são exemplos de movimentos reivindicatórios relacionados ao direito à cidade e ao exercício da cidadania.

Kowarick (2000, p. 102) expressa esse fato ao dizer que:

[...] os padrões urbanos de vida em termos de serviços e equipamentos coletivos, subsídios a habitação ou facilidade de acesso a terra poderiam melhorar ou piorar, em função da capacidade de pressão que as aglomerações de bairro mostrassem em termos de pressionar e obter das esferas públicas respostas efetivas as suas reivindicações.

Nesse contexto, a questão referente à moradia era complexa, já que envolvia a própria estrutura econômica e produtiva desenvolvida nas grandes cidades. Visto que em geral, uma das causas invocadas para a “problemática” da moradia é o chamado déficit habitacional.

Contudo, de acordo com Santos (2008) tal problemática não é como se apresenta. Ou seja, o autor acredita que o déficit não esteja relacionado com o número de habitantes, e sim que suas causas sejam estruturais, já que estão relacionadas ao uso da terra como mercadoria, a valorização especulativa e aos processos construtivos mercantis.

Logo, a mobilização popular que significou nas décadas passadas um forte instrumento social de lutas e conquistas pelas camadas mais oprimidas da sociedade, acreditava que o Estado é quem deveria prover os direitos sociais e efetivar as ações em prol da coletividade. Conforme se pode observar na fala de Couto (2010, p. 35):

[...] os direitos sociais são exercidos pelos homens por meio da intervenção do Estado, que é quem deve provê-los. É no âmbito do Estado que os homens buscam o cumprimento dos direitos [...].

Desse modo, acredita-se que a articulação entre Estado e sociedade civil, ou Estado ampliado, conforme descreve Gramsci, é um lugar privilegiado da luta entre as diferentes concepções de mundo e interesses sociais. Assim, novos desafios podem estar postos aos movimentos sociais, que passam a atuar e influir em formulações de políticas públicas (SANTOS, 2008, p. 60).

Logo, a discussão sobre o direito à habitação adequada, analisada sobre a ótica de um processo histórico construído através das políticas e dos planos

habitacionais revela que no Brasil apesar de não equacionada essa questão, observa-se uma mobilização por parte do Estado em dar respostas às demandas apresentadas pela sociedade.

## 2.2 CRIAÇÃO DO ESTATUTO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Após um longo período de mudanças no âmbito da Política Habitacional Brasileira ocorreu um redirecionamento das ações estatais a partir da Constituição de 1988 e da reforma do Estado, que ocasionou uma reformulação da política onde uma das principais propostas seria a descentralização político-administrativo do Estado. Como resultado destas alterações, incidiu uma redefinição de competências onde as atribuições de gestão dos programas sociais e dentre eles o de habitação, foram direcionados para os estados e municípios.

Ante a estas mudanças e com a finalidade de nortear as ações aprovou-se a Lei nº 10.257/2001 – Estatuto das Cidades, que representa uma nova etapa que previu a introdução de instrumentos de gestão e controle para garantir a função social da cidade e da propriedade urbana (DINIZ, 2007).

O Estatuto surge para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, p. 32) que dispõe:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

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

O Estatuto das Cidades estabelece que os municípios devam criar uma série de instrumentos de desenvolvimento urbano, tais como os Planos Diretores<sup>6</sup> que deve

---

<sup>6</sup> O Plano Diretor é uma lei na qual vai estar registrada a melhor forma de ocupar o território do município, o destino de cada parcela do território, para garantir que o interesse coletivo prevaleça sobre os interesses individuais ou de grupo específicos, servindo assim de base para todos os instrumentos e mecanismos de planejamento setorial, em especial os de habitação, saneamento, transporte e mobilidade (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO, 2005, p. 75).

ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos, feito por representantes durante todo o processo de elaboração do documento em cada município.

Além disso, o Estatuto deve incentivar a participação democrática por meio de conferências de política urbana, debates, consultas e audiências públicas, previstos para todos os âmbitos de governos, ampliando a discussão sobre os problemas das cidades (MANCINI, 2008).

Para efetivação da política urbana, de que tratam os artigos 182 e 183 citados acima, constituiu-se a Lei 10.257/2001 denominada Estatuto das Cidades que decorre da necessidade de estabelecer normas de ordem pública e de interesse social para regulamentar o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

De acordo com Estatuto das Cidades, os instrumentos de participação popular citados anteriormente se caracterizam como espaços públicos de diálogo entre os diversos interesses da sociedade civil como citado abaixo:

Entre os instrumentos de garantia da participação popular na discussão para o direcionamento da política urbana estabelecidos pelo Estatuto das Cidades estão os conselhos, as conferências de política urbana e os debates, consultas e audiências públicas, todos previstos para todos os âmbitos de governos (MANCINI, 2008, p. 39).

O Plano Diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Sua elaboração é obrigatória para as cidades com mais de 20 mil habitantes, conforme previsto nos artigos 40 e 41 da lei nº 10.257/2001.

O Plano Diretor tem como objetivo fundamental: “estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos” (BRASIL, 2005. p. 15).

Mancini (2008) revela que os Planos Diretores possibilitam o planejamento das cidades e dos municípios de forma articulada, considerando toda a infraestrutura urbana necessária para a garantia de sua plena função social, o que possibilita melhores condições de moradia a população. A mesma autora expõe que os Planos Diretores devem estabelecer diretrizes que precisam ter contidos,

minimamente, orientações gerais para a elaboração da Política Nacional de Habitação com base nos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

No primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, ocorreu a instituição do Ministério das Cidades, que teve como objetivo discutir sobre a política de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012).

Cabe destacar que integram o Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (SEMOB).

Ainda em 2003, buscando um modelo democrático e participativo, este ministério articulou a realização das conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, que contou com a participação de amplos segmentos da população. Nessas conferências foram debatidos os problemas das cidades e apresentadas sugestões visando à elaboração das políticas a serem adotadas pelo Ministério das Cidades.

Em outubro de 2003, foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades, da qual resultou a criação do Conselho das Cidades e a aprovação das diretrizes para nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2004, p. 12).

Como fruto destas ações apresentadas a Política Nacional de Habitação (PNH) foi elaborada em 2005, a partir do conjunto de recomendações consensuadas em suas linhas gerais, no Conselho das Cidades, em especial no Comitê Técnico de Habitação.

O principal objetivo da PNH é retomar o processo do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população.

Na atualidade, a PNH enfrenta uma série de problemas no que refere ao déficit de moradias, como já citado acima. Diversos são os fatores que contribuíram para a atual situação, como o jogo de interesse do Estado em alavancar a economia e o



monopólio do ramo empresarial do setor de habitação que visam o lucro excessivo.

Hoje, o plano estatal que vigora é o programa “Minha Casa, Minha Vida”<sup>7</sup>, contudo, mais uma vez esta política não alcança o objetivo pelo qual foi criado: reduzir o déficit habitacional no Brasil.

De acordo com Costa e Pedreira (2001), o déficit habitacional refere-se às moradias que devem ser construídas, seja para substituir os domicílios existentes que não apresentam as condições de segurança necessárias a seus ocupantes, seja para garantir habitação adequada às famílias que não têm um domicílio próprio.

Diante disso, cabe enfatizar, a partir dos elementos históricos levantados neste trabalho, que o déficit habitacional está relacionado aos direcionamentos econômicos, políticos e sociais ao longo do processo de urbanização das cidades brasileiras.

Para Silva (1989), o acesso das classes populares à habitação nas cidades apresenta limites de caráter estrutural. Deste modo, a escassez de moradia expressa o nível de desigualdade e a concentração de renda implantada pelo capitalismo enquanto sistema.

Silva (1989) aponta que neste contexto, a política habitacional brasileira tem se pautado pela insuficiência, precariedade e exclusão social. Além de apresentar, de forma explícita ou mascarada a repressão e o controle, a partir de modelos clientelísticos e empresariais adotados, tem se revelado insuficientes e inadequados ao transformarem a habitação e a infraestrutura urbana numa doação conquistada pelo favor ou numa mercadoria inacessível para a população de baixa renda.

Ainda de acordo com Silva (1989) mesmo quando a política habitacional é destinada à população como baixo poder aquisitivo, esta tem se apresentado historicamente por meio de medidas inadequadas, esparsas e insignificantes ante a dimensão do problema.

---

<sup>7</sup> Pacote Habitacional Minha Casa Minha Vida lançado em 2009, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A autora ainda afirma que, além disso, a política habitacional demonstra um caráter autoritário ou omissivo, sendo que os programas alternativos, sucessivamente substituídos, procuraram dar a impressão de que é possível resolver o problema habitacional no âmbito do sistema capitalista.

Para Botega (2008), a análise histórica da realidade urbana brasileira, observada do ponto de vista das políticas urbanas adotadas, demonstra uma lógica de subordinação da política habitacional brasileira aos interesses do capital orientando a ação do Estado.

Esta lógica tem se demonstrado, ao mesmo tempo, uma forte fonte de lucro para o capital imobiliário e incompatível com as necessidades das classes populares, gerando uma sociedade urbana excludente e uma estrutura de cidade fortemente segregada, que tem na falta da moradia uma de suas características principais (BOTEGA, 2008).

Ante o exposto, acredita ser necessária uma modificação nas ações executadas pelo Estado no que se refere à questão da moradia voltada para a população com baixo poder aquisitivo. Com isso, é preciso atuar de maneira comprometida com o princípio da dignidade da pessoa humana, aplicando-se as normas urbanísticas, de maneira a efetivar o direito à moradia de forma digna e adequada a todos os segmentos da população.

### 2.3 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi desenvolvido pelo Governo Federal no ano de 2009, com o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva e na atualidade continua sendo financiado pelo Estado que tem a intenção de efetivar a Política Nacional de Habitação de Interesse Social. Conforme o Ministério das Cidades (apud Plano Local de Habitação e Interesse Social, 2011, p. 160), o programa tem como meta:

- Reduzir o déficit habitacional - aumento do acesso das famílias de baixa renda à casa própria;
- Geração de emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil;
- Função anticíclica: estimula a demanda e o emprego;

- Implementação do Plano Nacional de Habitação, construindo 1 milhão de moradias;
- A Lei 11.977, de julho de 2009, autoriza o atendimento aos municípios com população até 50 mil habitantes.

No ano de 2011, a nova Lei nº 12.424 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera a Legislação anterior (Lei nº 11.977/2009) e inclui novos artigos em um texto redigido.

Na legislação está descrito que o programa deverá abranger tanto a parte urbana como a rural, sendo que a urbana está dividido em três níveis, de acordo com a faixa de renda mensal das famílias atendidas. A primeira faixa é para famílias que possuem renda mensal de até R\$ 1.600, e se caracteriza como público prioritário visto a demanda apresentada; a segunda até R\$ 3.100 e a terceira até R\$ 5.000 (CARTILHA Minha Casa, Minha Vida, ANO [?]).

No programa estão previstos condições mínimas de infraestrutura (água, esgoto e energia) além da existência prévia de equipamentos sociais de acordo com a demanda do projeto, buscando a garantia de uma moradia adequada para os cidadãos (CARTILHA Minha Casa, Minha Vida, ANO [?], p. 07).

Dentro de cada categoria supracitada, existem alguns critérios preestabelecidos e condições específicas para que o usuário adquira sua casa própria. Para famílias com renda de até R\$1.600 mensais, por exemplo, não precisam dar entrada e nem pagar durante as obras. Para famílias com renda de até R\$ 3.100 ocorre um benefício de subsídio nos financiamentos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)<sup>8</sup>, e para aquelas com renda de até R\$ 5.000 há um direito de acesso ao Fundo Garantidor da Habitação<sup>9</sup> (CARTILHA Minha Casa, Minha Vida, ANO [?], p. 14).

O programa Minha Casa, Minha Vida voltado ao público de baixa renda (até R\$1.600) funciona através da realização de cadastro das famílias no Cadastro

---

<sup>8</sup> O FGTS tem por objetivo auxiliar o trabalhador em caso de afastamento da empresa por demissão sem justa causa, e é também utilizado com outras funções como investimentos na área de habitação, saneamento e infraestrutura. Disponível em:

<<http://www.caixa.gov.br/voce/fgts/index.asp>>. Acesso em: 04 nov.2012;

<sup>9</sup> Fundo Garantidor da Habitação foi criado em junho de 2009, junto com o Programa Minha Casa, Minha Vida, com o intuito de auxiliar famílias de baixa renda no pagamento das prestações no caso de atraso, seja por desemprego, queda de renda, além de danos físicos ao imóvel ou morte e invalidez. Disponível em: <[http://www.amspa.com.br/noticias/fundo\\_garantidor\\_habitacional.php](http://www.amspa.com.br/noticias/fundo_garantidor_habitacional.php)>. Acesso em: 04 nov. 2012;

Único – CADÚNICO<sup>10</sup> tanto pelo estado como o município que posteriormente indicam as famílias à Caixa Econômica Federal para legitimação das informações e inclusão no programa (CARTILHA Minha Casa, Minha Vida, ANO [?], p. 06).

A partir da descrição da trajetória da Política Habitacional no Brasil foi possível verificar que as políticas públicas neste âmbito passaram por um processo histórico de construção ao longo dos anos, o que por um lado possibilitou diversos avanços no setor, mas por outro demonstrou algumas fragilidades que necessitam de melhor atenção do poder público para a efetivação dessa política no país.

Para realizar um melhor diagnóstico da situação habitacional, buscou-se conhecer esta política a nível municipal. Para isso, foi necessário um breve estudo do município de Serra e da Política Habitacional desenvolvida pela Prefeitura Municipal de Serra (PMS), através da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), conforme se observa no próximo capítulo.

---

<sup>10</sup> O CADÚNICO é o cadastro único para programas sociais do Governo Federal e é considerado como um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda. (Fonte: site Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>>. Acesso em: 04 nov. 2012).

### **3 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SERRA: UM DESTAQUE PARA O PROJETO ALUGUEL SOCIAL**

Neste capítulo, serão pautados aspectos sobre o município de Serra, principalmente no que diz respeito ao seu processo de ocupação e urbanização. Tendo em vista a necessidade de discutir a atuação do município em prol da concretização de políticas voltadas ao acesso à moradia, uma vez que o foco desse estudo é conhecer e analisar descritivamente a situação das famílias inseridas no Projeto Aluguel Social, além de verificar as contribuições desse na vida dessas pessoas.

Com isso tem-se a necessidade de apresentar a estrutura administrativa voltada à gestão e a execução da Política Habitacional enfatizando as particularidades do Projeto Aluguel Social e seus rebatimentos no município de Serra.

#### **3.1 O MUNICÍPIO DE SERRA: SEU PROCESSO DE OCUPAÇÃO**

De acordo com dados históricos, a origem do município de Serra ocorreu no ano de 1556, com a fundação da Aldeia de Nossa Senhora da Imaculada Conceição, próximo às margens do rio Santa Maria e o Morro da Serra, pelo padre jesuíta Braz Lourenço e com a participação de Maracajaguaçu, chefe dos índios Temiminós<sup>11</sup> (BORGES, 2009).

A população da aldeia foi composta inicialmente por colonizadores portugueses, por escravos e indígenas desprovidos de instrução e de renda que, segundo Borges (2009), “[...] deu origem a um povo miscigenado que herdou dos portugueses a religiosidade; dos negros um rico folclore e um grandioso gosto pelas festas e dos índios, a paixão pela liberdade [...]”.

No ano de 1564 o município teve sua sede transferida devido a doenças contagiosas que se alastraram as margens do local, fazendo com que a aldeia passasse por várias transformações ao longo dos anos e chegasse à condição de

---

<sup>11</sup> “Os índios Temiminós pertenciam a uma tribo do Rio de Janeiro e foram instalados no Município de Serra pelo padre jesuíta Braz Lourenço a pedido do donatário Vasco Fernandes Coutinho”. Disponível em: <<http://www.clerioborges.com.br/serra.html>>. Acesso em: 19 out. 2012.

vila somente no ano de 1822. Já no dia 06 de Novembro de 1875, foi elevada a categoria de cidade através da Lei nº 6 (BORGES, 2009).

Historicamente, no século XX, o município de Serra teve duas fases distintas que influenciaram em seu crescimento econômico. A primeira fase, segundo Borges (2009) era caracterizada como a fase rural, que se baseava na produção de produtos como a cana-de-açúcar, o café e a mandioca. Já na década de 1950 ocorre uma grande produção de abacaxi, que alavanca a economia do município através da exportação para outros estados do país e também outros países como a Argentina.

Porém, de acordo Borges (2009) é na segunda fase que o município apresentará uma nova configuração urbana. Na década de 1960 inicia-se a fase industrial e com isso o município passa a receber mais recursos financeiros, fato que promove significativamente o processo de desenvolvimento na região.

Com a construção do Porto de Tubarão, no ano de 1963, e o início da construção do CIVIT I, em 1969, ocorre um aumento considerável da parcela populacional no município, que passa de 9.192 habitantes na década de 1960 para 17.286 habitantes em 1970 (BORGES, 2009).

De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social da Serra – PLHISS (2011), a ocupação inicial do município foi marcada por um excedente populacional que não era absorvido pela capital além de uma população de migrantes que possuíam pouca instrução e baixa renda.

Entretanto, ao longo dos anos, o município conseguiu superar a dependência que trazia da capital e começou a atrair também grandes investimentos e uma população com melhor poder aquisitivo que estava em busca de novas oportunidades de trabalho e um padrão de vida apropriado (PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA SERRA, 2011).

Segundo dados do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município de Serra possui uma população de 409.267 habitantes, área territorial de 553,526 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 739,38 hab./ km<sup>2</sup>.

Ainda de acordo com censo 2010, o município de Serra abriga aproximadamente 23% da população da Região Metropolitana da Grande Vitória, sendo a segunda

maior nesse índice e a estimativa é que esse contingente cresça nos próximos anos devido a desenvolvimento econômico que o município vem apresentando.

Hoje o município é composto por cinco distritos: Serra, Calogi, Carapina, Nova Almeida e Queimado e possui 118 bairros oficiais, sendo que a área urbana de Serra esta dividida em sete Regiões Administrativas: Serra - Sede, Civit, Laranjeiras, Carapina, Novo Horizonte, Castelândia e Jacaraípe (PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA SERRA, 2011).

Esse grande desenvolvimento vem ocorrendo porque o município apresenta algumas peculiaridades que tem atraído investimentos em diversos setores econômicos, por se tratar de uma região portuária de localização privilegiada, destacando o Porto de Tubarão, da Arcelor Mittal (PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA SERRA, 2011).

O município ainda é cortado pela Rodovia Federal BR-101 Norte, que facilita o acesso e o escoamento dos produtos para as cidades como o Rio de Janeiro e Salvador. Também possui grandes instalações ligadas ao pólo industrial como o Centro Industrial da Grande Vitória (CIVIT I e II), a Arcelor Mittal Tubarão, e parte da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) que favorecem o aquecimento da economia local (PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DE SERRA – 2000 a 2020).

Além disso, outra atividade no município que merece destaque no cenário estadual são os pólos comerciais que apresentam grande procura pelos próprios munícipes e por moradores das regiões adjacentes ao município em busca de trabalho. O Plano Estratégico da Cidade de Serra, 2005, p. 23, traz que:

[...] são relevantes também às atividades de comércio atacadista e varejista, serviços industriais e pessoais (saúde e educação) e turismo, que se desenvolvem no território serrano, voltados para o atendimento dos mercados metropolitano e estadual.

Tais atividades movimentam a economia da cidade e atraem pessoas de outros municípios, tanto para o atendimento dos serviços básicos como saúde e educação, quanto para o comércio no atacado e varejo.

No entanto, nos últimos anos, um dos setores comerciais que mais crescem no município de Serra é o mercado imobiliário, que vem despontando como foco de investimentos do mercado de imóveis na Região Metropolitana da Grande Vitória e tem absorvido novas migrações de classe média, que passaram a residir no

município em busca de modelos habitacionais multifamiliares e unifamiliares de feições exclusivas, como condomínios e loteamentos fechados restritos (IJSN apud PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA SERRA, 2011, p. 22).

O PLHISS (2011) traz ainda que várias empresas imobiliárias têm sido atraídas para o município em busca de grandes áreas urbanas vazias para desenvolver seus projetos e seduzir esses novos consumidores da classe média da Grande Vitória o que provoca uma disputa acirrada com atrativas ofertas e facilidade de pagamento em locais privilegiados com uma boa infraestrutura no município e de fácil acesso.

Embora o cenário pareça apresentar um grau de otimismo no desenvolvimento imobiliário, a habitação, principalmente no que se refere aos interesses sociais na cidade de Serra, ainda tem esbarrado em algumas dificuldades para atender a grande demanda do município.

Esse fato ocorre, pois há uma enorme complexidade em garantir o acesso das camadas mais vulneráveis da população a uma habitação de forma adequada, com o mínimo de infraestrutura e acesso a serviços básicos, que conseqüentemente tem ocupado espaços inadequados e de risco habitacional.

Conforme discute o Plano Local de Habitação e Interesse Social da Serra (2011, p. 17):

[...] a Serra passeia entre os dois extremos, marcados por contrastes de difícil diluição. O primeiro, como *lôcus* de novas ocupações formais, expansões habitacionais concentradas em vazios urbanos e áreas renováveis com ampla oferta de comércios, serviços, em áreas de infraestrutura excepcional; e o segundo, herança de ocupações ilegais concentradas em espaços inadequados - loteamentos sem infraestrutura, ocupações espontâneas, invasões em áreas de encostas e fundos de vale e ainda invasões de conjuntos habitacionais e loteamentos abandonados.

Em décadas passadas duas instituições habitacionais se destacavam no mercado imobiliário: a Companhia Habitacional do Espírito Santo (COHAB) e o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo (INOCOOP-ES). Essas “foram responsáveis pela implementação de um estilo de vida moderno, centrado na equidade social e na funcionalidade como princípio norteador do



espaço urbano” (PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA SERRA, 2011, p. 18).

As duas instituições foram responsáveis por lançarem habitações populares através da criação de novos bairros no município de Serra além de construírem conjuntos habitacionais que atraíram uma população de 130.000 habitantes (SERRA, Perfil Socioeconômico, 2007[?]).

A renda adotada como critério pelas instituições para financiamento de imóveis privilegiava tanto as famílias de renda baixa, no caso dos investimentos da COHAB-ES e a classe média com o INOCOOP-ES. Bairros como Valparaíso, Serra Dourada e Laranjeiras foram alguns dos investimentos construídos pelo INOCOOP-ES que buscava a centralidade em áreas urbanas próximos a hospitais, bancos e comércios em geral. No caso da COHAB-ES, “os conjuntos apresentavam um padrão mais modesto, demandando terrenos mais baratos e dispersos no território, como os bairros Planalto Serrano e José de Anchieta” (CAMPOS JUNIOR, 2008).

Logo, a formação dos conjuntos habitacionais da COHAB-ES ocorreu de modo periférico às áreas centrais gerando uma precariedade de infraestrutura que estava aliada a ausência de serviços e equipamentos públicos para população. Segundo Duarte (apud PLHISS, 2011, p. 70):

[...] essa mesma periferia, capaz de concentrar os primeiros trabalhadores absorvidos pela indústria, foi alvo do desemprego e da ausência de uma política urbana social eficaz, tornando-se não somente o principal espaço de habitação dos pobres, trabalhadores e migrantes, mas também o espaço da pobreza, da exclusão e do abandono.

De acordo com ABE (1999, p. 324) o município ainda foi alvo de várias invasões em terrenos desocupados e em áreas de proteção ambiental, que fez surgir bairros como Taquara, Sossego, Novo Anchieta e outros.

Somente após décadas de ocupação e consolidação das camadas populares nas áreas periféricas que ocorreu, e de certa forma em partes, uma superação das condições de vida da população e alguns bairros conseguiram se desenvolver (DUARTE apud PLHISS, 2011).

Atualmente, o município de Serra vem se destacando no mercado imobiliário com várias construções de condomínios e loteamentos fechados, atraindo pessoas de

outras regiões, principalmente pela possibilidade de construir em território com infraestrutura planejada devido ao amplo espaço territorial que o município dispõe.

[...] a falência dos territórios ofertados por Vitória, os atributos naturais e paisagísticos da Serra, associados à disposição estratégica da malha viária e à presença de inúmeros vazios urbanos e áreas residenciais de baixa densidade, contribuíram para consolidar as novas ocupações em âmbito metropolitano. O modelo tipológico eleito para estas novas ocupações em grandes glebas corresponde aos condomínios e loteamentos fechados (de casas, prédios e mistos), ambos amparados e incentivados através de instrumentos legais (PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA SERRA, 2011, p. 55).

Com isso, o programa habitacional que tem ganhado o mercado imobiliário é o Minha Casa, Minha Vida que, como já foi citado no capítulo anterior, busca atender tanto as famílias de classe média e baixa.

No município de Serra, entre o período de março a maio de 2012 ocorreu o cadastramento para o programa e se criou um banco de dados com mais de 29 mil pessoas inscritas. Na ocasião, a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) ficou responsável pela coordenação da ação, mas pode contar com o apoio de servidores da Defesa Civil e outras secretarias da Prefeitura para a realização da inscrição dos usuários<sup>12</sup>.

A Prefeitura Municipal de Serra destaca que estão previstos a construção de mais de sete mil unidades habitacionais nas regiões de Nova Almeida, Jacaraípe e Serra Sede, e as famílias cadastradas pelo programa Minha Casa, Minha Vida serão incluídas de acordo com alguns critérios estabelecidos, tais como:

[...] o morador contemplado pagará, num período de 10 anos, prestação mensal variando entre R\$ 50,00 e R\$ 160,00. Famílias com renda de um salário mínimo serão subsidiadas pela Prefeitura da Serra e estarão isentas da prestação. As unidades serão casas, no valor de R\$ 53 mil, e apartamentos, no valor de R\$ 54 mil, com área de 42 metros quadrados, com dois quartos, sala, cozinha e banheiro. As casas serão concluídas em terrenos de 125 metros quadrados (PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA).

Através do cadastramento a prefeitura pretende priorizar as famílias que se encontram inseridas no Projeto Aluguel Sociais (PAS), que tiveram suas casas

---

<sup>12</sup> Informações obtidas no Site da Prefeitura Municipal de Serra: SERRA, PMS. Inscrições para moradias populares foram prorrogadas. Disponível em: <<http://www.serra.es.gov.br/secom-secretaria-de-comunicacao/2012/05/inscricoes-para-moradias-populares-foram-prorrogadas>>. Acesso em: 04 nov 2012.

condenadas pela Defesa Civil e aguardam serem reassentadas, dando uma ênfase para aquelas que já estão inseridas no projeto por tempo superior a 12 meses, que é o período estabelecido por lei de permanência no projeto<sup>13</sup>.

Segundo a PMS deve haver a preferência por “famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; famílias de que façam parte pessoas com deficiência ou idoso; e famílias com maior número de membros dependentes”.

No caso das famílias atendidas pela Coordenadoria Municipal da Defesa Civil (COMDEC), vale destacar que este é um órgão mantido e coordenado pela Prefeitura que visa realizar ações de prevenção, preparação e socorro às vítimas de desastres além de garantir a segurança da população que vive em situação de perigo e risco (CARTILHA DEFESA CIVIL, ANO [?]).

Logo, cada município deve estar preparado para atender imediatamente a população atingida por qualquer desastre e é essa coordenadoria a responsável por prestar apoio à população em casos de calamidades e emergências sociais, como os desastres naturais.

Porém, a COMDEC também possui como algumas atribuições importantes a promoção da integração com entidades públicas e privadas e com órgãos estaduais, regionais e federais da Defesa Civil. Ainda é responsável por manter atualizadas e disponíveis informações relacionadas com as ameaças e riscos de desastres e também promover campanhas públicas e educativas para estimular o envolvimento da população em ações de prevenção e medidas de segurança (CARTILHA DEFESA CIVIL, ANO [?]).

Em cada município, a Prefeitura é a responsável pela criação da Coordenadoria Municipal da Defesa Civil, com a finalidade de atender as famílias que passam por situações de desastres ou que estão em risco habitacional.

Atualmente a PMS encontra algumas dificuldades para atender os beneficiários do PAS, que são encaminhados pela Defesa Civil. Isso ocorre, pois segundo os próprios técnicos da Secretaria Municipal de Habitação, existem dificuldades inerentes ao processo de adaptação à Lei do Aluguel Social, tanto no que diz respeito à inserção das famílias encaminhadas pela COMDEC no projeto como na

---

<sup>13</sup> Informação concedida verbalmente por profissionais da SEHAB/DHIS

solução da situação das famílias que já se encontram inseridas no PAS há anos, aguardando sua casa própria.

Um dos problemas relatados pelos técnicos diz respeito à aquisição do terreno para construção das unidades habitacionais. Pois, mesmo havendo no município grandes áreas desocupadas propícias para a construção de imóveis os proprietários do terreno ao saberem que a prefeitura tem o interesse em comprar elevam o custo desse terreno, o que dificulta o processo de compra e favorece diretamente a iniciativa privada na aquisição desses espaços<sup>14</sup>.

Outro fator que contribui na demora para a entrega dos imóveis aos beneficiários do PAS é a morosidade na tramitação dos processos além da incompatibilidade dos projetos apresentados pelo setor de engenharia com as reais necessidades do beneficiário. Ou seja, em muitas situações o Serviço Social do Departamento de Habitação e Interesse Social (DHIS), por meio de estudos sociais identificam o perfil destes e concluem que as características apresentadas pelo público não são de acordo com determinados tipos de estruturas propostos pelos engenheiros. Esse processo, que é necessário, faz com que haja uma grande demora na elaboração e execução da obra das unidades habitacionais.

Esse fato poderia ser solucionado se houvesse uma maior interação entre a equipe de engenheiros, arquitetos e a do Departamento de Habitação e Interesse Social (DHIS), já que cada profissional contribui de acordo com a especificidade da profissão, possuindo olhares diferentes sobre a questão.

Sobre isso, Menezes e Santos (2002) enfatizam que o trabalho interdisciplinar é importante, pois permite a troca de experiências e reciprocidade entre as diversas áreas do conhecimento ao abrir as portas para a contextualização e pensar o problema sob várias óticas.

Ou seja, o processo burocrático, sobretudo nos setores públicos, muitas vezes acabam sendo um fator determinante de limitação de acesso da população aos diversos serviços, além de dificultar o próprio trabalho da equipe técnica que é composta por assistentes sociais, engenheiros e arquitetos da Secretaria Municipal de Habitação.

---

<sup>14</sup> Informação concedida verbalmente por profissionais da SEHAB/DHIS

### 3.2 SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E O PROJETO ALUGUEL SOCIAL

Um importante passo no processo de desenvolvimento da Política Habitacional do Município de Serra foi a criação da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) que surgiu como Departamento vinculado a Secretaria de Promoção Social (SEPROM). No ano de 2005, o Departamento foi transferido para a Coordenadoria de Governo (CG), tornando-se Coordenadoria de Habitação e em março de 2005 foi instituída a Secretaria de Habitação do Município de Serra pelo Decreto Lei n.º 2758, de 2005 (SERRA. PMS, PERFIL SÓCIO ECONÔMICO).

Estabelecida como secretaria, esta alcançou maior autonomia para sua atuação tendo como finalidade:

[...] planejar, coordenar e executar políticas habitacionais integradas, que visem à efetivação do direito a moradia digna nas áreas de assentamento urbano e rural, articuladas á políticas de regularização fundiária e de controle de uso e ocupação do solo em conformidade com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano [...] (SERRA. LEI n.º 2758, 2005, ART. 3º).

As ações da Secretaria seguem orientações apresentadas pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), que objetiva constituir ações que oportunizem o acesso a moradia digna, ao direito à propriedade e ao direito de residir em áreas que não gerem riscos ou danos as famílias atendidas pela secretaria, o que caracteriza o trabalho social desse setor.

A SEHAB apresenta-se fragmentada em três Departamentos, podendo se destacar: Departamento de Engenharia e Arquitetura Social (DEAP); Departamento de Habitação e Interesse Social (DHIS); Departamento de Regularização Fundiária (DRF) e Divisão de Apoio Administrativo (DAA). Cada Departamento está subordinado ao Gabinete do Secretário Municipal de Habitação<sup>15</sup>.

O Departamento de Habitação e Interesse Social (DHIS) é o responsável por coordenar o Projeto Aluguel Social (PAS), foco deste estudo. O Projeto foi iniciado na Coordenadoria de Habitação, a partir do decreto nº 5083 de 04 de março de 2004. Este era voltado para o atendimento de famílias com necessidade de

---

<sup>15</sup> Informação concedida verbalmente por profissionais da SEHAB/DHIS

transferência do local onde residiam na ocasião, em virtude da construção das novas casas populares no terreno dos beneficiários.

Com a formatação da Coordenadoria em Secretaria de Habitação, a ação ficou sob a responsabilidade do Departamento de Habitação de Interesse Social (DHIS), somado aos outros aluguéis emergenciais até então gerenciados pelas Secretarias de Promoção Social (SEPROM) e Direitos Humanos e Cidadania/Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC), na época vinculada à Secretaria de Direitos Humanos (PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA SERRA, 2011).

A partir de fevereiro de 2005, o aluguel social passou a ser organizado e administrado pelo DHIS, conforme a origem de suas demandas, sendo observado que houve um aumento pela procura dessa benefício emergencial, passando de 165 beneficiários no ano de 2005 para 524 no ano de 2012 (PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA SERRA, 2011).

Isso significa um avanço ao se referir que à medida que cresce a demanda, aumenta a capacidade em atender, entretanto os dados também apontam para um crescente número de famílias necessitando de um maior investimento em prevenção do poder público municipal.

O aluguel social tem funcionado com o objetivo de atender as famílias em situação de risco habitacional, encaminhadas pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC) ou outras situações constatadas pela SEHAB, tais como: famílias oriundas de ocupações irregulares, com alto índice de vulnerabilidade social em condições socioeconômicas que as possibilitam a inclusão no Projeto Aluguel Social (SERRA. PMS, PERFIL SOCIOECONÔMICO).

A defesa civil caracteriza como situação de risco habitacional:

[...] é uma área passível de ser atingida por processos naturais e/ou antrópicos que causem efeitos adversos, situada em vertentes e em torno destas áreas suscetíveis de inundação e/ou alagamento, baixos topográficos, faixas de domínio de linhas ferroviárias, faixas de servidão de linhas de transmissão de energia elétrica de alta tensão, áreas sobre linhas de canalização de gás, taludes o barreiras e adjacências, encostas e áreas de instabilidade sujeitas a desabamentos e/ou soterramentos (PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Conceito retirado do documento de Elaboração do Plano Municipal de Redução de Risco da Serra – 1º Etapa. Secretaria de Defesa Social do município de Serra.

Além disso, são atendidas famílias encaminhadas pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Poder Judiciário, Conselho Tutelar e demais instituições sociais do município caracterizando uma rede de serviços socioassistenciais. É importante ressaltar que apesar da secretaria receber encaminhamento de vários órgãos, a prioridade são famílias de área de risco ou alagamento<sup>17</sup>.

Apesar de o benefício ser concedido há alguns anos, este foi regulamentado pela Lei nº 3596, publicada em 16 de julho de 2010 que altera a lei municipal nº 3.171/2007. A partir de sua regulamentação a lei define critérios e normatiza procedimentos de atendimento, sendo estabelecido em seu artigo 1º o objetivo do projeto:

[...] disponibilizar moradia segura em caráter emergencial e temporário, mediante a concessão de benefício para custear, integral ou parcialmente, a locação de imóvel pelo prazo de 01 (um) ano, permitida a prorrogação por igual período (SERRA. LEI Nº 3596 /2010, p. 01).

A Lei nº 3596/2010 que dispõe sobre o Projeto Aluguel Social também no art. 2º diz que:

[...] poderão se beneficiar deste Projeto as famílias privadas de sua moradia, nas seguintes hipóteses:

I - por motivo de riscos naturais ou ocupação de áreas de preservação ambiental, e que sejam inseridas em projetos de reassentamentos;

II - nos casos decorrentes de desocupação de moradias submetidas a riscos insanáveis, iminentes ou desabamento;

III - nos casos de reconstrução de imóvel em situação de risco estrutural ou geológico, quando esta medida for declarada necessária pelos órgãos competentes e havendo absoluta impossibilidade de acomodação em casas de parentes;

IV - nos casos de catástrofe ou calamidade pública, hipótese em que o Projeto do Aluguel Social poderá excepcionalmente ser disponibilizado pelo prazo máximo de 03 (três) meses e não dependerá de comprovação de tempo mínimo de moradia no município, sendo, porém, obrigatória a apresentação de Relatório de Vistoria Técnica e Social e comprovação de posse do imóvel em situação de risco estrutural ou geológico;

V - quando verificada situação de alta vulnerabilidade social.

Com relação à demanda estabelecida no artigo 4º, fica definido que: “[...] ocorrendo demanda superior à capacidade de oferta do benefício pelo Projeto

---

<sup>17</sup> Informação concedida verbalmente por profissionais da SEHAB/DHIS

Aluguel Social, a seleção será feita pela Secretaria Municipal de Habitação [...]”. E também deve observar as seguintes prioridades:

I - ter entre os membros da família portadores de deficiência, ou que apresentam doenças crônicas degenerativas, mediante a apresentação de laudo médico e/ou idosos;

II - famílias que possuam menor renda *per capita*;

III - famílias removidas de áreas que apresentem risco geológico, risco à salubridade, áreas de interesse ambiental ou intervenções urbanas, que estejam em projetos habitacionais, sendo excluídas deste vínculo as que estão em abrigos/alojamentos provisórios;

IV - famílias chefiadas preferencialmente por mulheres;

V - famílias com maior número de dependentes;

VI - demais situações definidas pelo Conselho Municipal de Habitação (SERRA. LEI Nº 3596/2010, art.4).

No que diz respeito ao valor do aluguel, a partir da publicação da lei nº3596/2010, houve a variação do valor do benefício seguindo os critérios estabelecidos e conforme previsto no artigo 5º da referida lei, tais valores serão conferidos de acordo com a renda per capita do beneficiário.

No § 1º do artigo 5º da lei nº 3596 /2010, é definido também que: “o valor do benefício concedido deverá ser utilizado integralmente para locação de moradia transitória, situada em área segura e salubre, sendo vedada a sua utilização para outros fins”.

O valor concedido pela prefeitura para custear o aluguel varia entre R\$ 280,50, R\$ 331,50 a R\$ 357,00. O beneficiário possui a liberdade de escolher a moradia dentro do município e permanecer nela o tempo que lhe for conveniente, desde que não esteja localizada em área de risco, de preservação ambiental ou condenada pela defesa civil.

Porém, vale ressaltar que os critérios estabelecidos pela Lei nº 3596/2010 prevê que o tempo de permanência dos beneficiários no projeto é de 01 ano podendo ser prorrogado por igual período. Logo, pode se constatar uma contradição quando observado que muitos deles estão inseridos no projeto há anos<sup>18</sup>.

Por vez, outra contradição existente se refere ao valor do benefício ofertado pela prefeitura que, em muitos casos, tem-se observado como insuficiente para custear

---

<sup>18</sup> Informação concedida verbalmente por profissionais da SEHAB/DHIS



o aluguel, chegando a tornar inviável para o usuário locar uma casa em uma região com infraestrutura adequada para moradia.

Logo, considerando o valor do aluguel social e o tempo de permanência citado acima além da vivência através do estágio curricular na Secretaria Municipal de Habitação, observa-se que esse é um dos problemas enfrentados pelos beneficiários, que com frequência relatam a dificuldade de encontrar um imóvel compatível com valor e com a infraestrutura necessária e que atendam suas necessidades humanas.

Assim, aqueles que não possuem condições de complementar o aluguel em alguns casos alugam imóveis localizados em áreas de risco, por não ter opção de escolha. É importante ressaltar que situações como estas já foram detectadas por técnicos da secretaria e nesse sentido, o beneficiário foi orientado a procurar outro imóvel que atendesse os critérios estabelecidos no projeto<sup>19</sup>.

Ainda sobre o benefício, vale destacar que este pode ser suspenso ou cancelado quando constatada tentativa de fraude aos objetivos do mesmo, bem como a existência de parentesco ou vínculo familiar entre beneficiário e proprietário do imóvel locado. Essa condição é reforçada pela Lei nº 3596/2010 que acrescenta a suspensão ou cancelamento os casos em que não houver recebimento do benefício no período de três meses consecutivos; ou quando forem extintos os motivos que indicaram a inclusão da família no projeto (SERRA. LEI Nº 3596/2010, art. 7º).

Em relação à forma de pagamento, durante os primeiros anos de funcionamento do PAS, o proprietário tinha que comparecer mensalmente na Instituição para receber o benefício que era feito em cheque nominal. A partir de Janeiro de 2011 o pagamento passou a ser realizado via cartão magnético nominal ao beneficiário. Esta mudança proporcionou aos municípios maior autonomia na administração do subsídio recebido. Entretanto, cabe aos beneficiários à responsabilidade de comparecer a cada dois meses à prefeitura, com recibo dos aluguéis assinados pelo proprietário para a prestação de contas. A partir dessas mudanças a

---

<sup>19</sup> Informação concedida verbalmente por profissionais da SEHAB/DHIS

prefeitura não possui mais nenhum vínculo com o proprietário apenas com o beneficiário <sup>20</sup>.

Atualmente, a SEHAB encontra-se com 524 famílias inseridas no Projeto Aluguel Social. Ante a este número fica evidente o crescimento do déficit habitacional do município, tendo em vista que muitas famílias vêm de outros estados em busca uma melhor qualidade de vida e acabam se deslocando para áreas de risco e alagamento, por não terem condições de se manter em um local com infraestrutura adequada e localização próxima a bens e serviços, residindo assim, em moradias situadas em áreas insalubres, morros e mangues, construídas sem o mínimo de segurança e expostas a todo tipo de risco.

Deste universo de 524 famílias, 369 foram encaminhadas ao serviço pela Defesa Civil do município. Estas famílias aguardam para serem reassentadas sendo que algumas já estão no projeto há vários anos. Cabe ainda destacar que após a regulamentação da Lei nº 3596 no ano de 2010 os beneficiários assinaram um novo contrato de Adesão do Projeto Aluguel Social, onde foi estabelecido o tempo de permanência da família por um período de 01 ano, podendo ser prorrogado por mais 01 ano <sup>21</sup>.

Diante da discussão, espera-se que ações mais efetivas sejam tomadas pelo poder público no sentido de buscar novas alternativas para a solução do problema que está posto na habitação do município, que são as dificuldades inerentes ao processo de alocação de imóvel e a construção das unidades habitacionais para que dessa forma, possa atender de fato as famílias inseridas no Projeto Aluguel Social .

Diante da discussão, espera-se que ações mais efetivas sejam tomadas pelo poder público no sentido de atender a real necessidade da população, ou seja, conceder um valor de aluguel compatível com o exigido no mercado imobiliário além de determinar um período para entrega das unidades habitacionais.

---

<sup>20</sup> Informação concedida verbalmente por profissionais da SEHAB/DHIS

<sup>21</sup> Informação concedida verbalmente por profissionais da SEHAB/DHIS

#### **4 O PROJETO ALUGUEL SOCIAL: MANUTENÇÃO OU SUPERAÇÃO DA REALIDADE DOS SEUS BENEFICIÁRIOS**

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os resultados da análise das entrevistas realizadas com os beneficiários do Projeto Aluguel Social. Assim, a presente pesquisa consistiu em verificar as contribuições do PAS na vida das famílias nele inseridas além de conhecer a expectativa das famílias em relação ao recebimento da unidade habitacional.

Além disso, pretende-se também descrever os dados referente ao perfil socioeconômico das famílias que fizeram parte da pesquisa.

É importante ressaltar que a Secretaria Municipal de Habitação do município de Serra atende um público composto por famílias encaminhadas tanto pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC), quanto de famílias em situação de vulnerabilidade social, que não possuem meios para acessar uma moradia. No entanto, para a realização da pesquisa considerou-se somente o público encaminhado pela Defesa Civil.

Assim, do universo de 524 famílias inseridas no projeto, 369 são encaminhadas pela Defesa Civil, ou seja, a maioria deles. Deste modo, o foco principal foi analisar as famílias que foram retiradas seu imóvel de origem e que após sua remoção passaram a receber o benefício e, atualmente aguardam serem reassentadas.

No primeiro momento buscou-se realizar a caracterização dos beneficiários do PAS, onde foi possível identificar informações referentes a sua situação socioeconômica, grau de instrução e se estão inseridos no mercado de trabalho.

Em seguida procurou-se avaliar o modo como ocorreu a saída das famílias de sua residência de origem e o processo de inserção no PAS, ponderando as dificuldades enfrentadas após sua remoção.

Por fim, procurou-se avaliar o Projeto Aluguel Social a partir do olhar dos beneficiários, além de conhecer as expectativas futuras destes em relação ao recebimento da unidade habitacional.

## 4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROJETO ALUGUEL SOCIAL

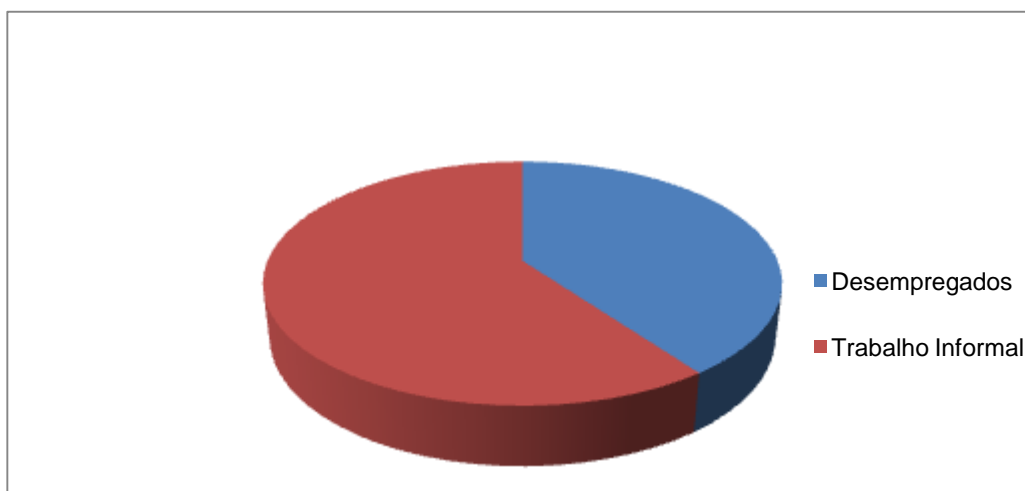
Com a finalidade de caracterizar as famílias inseridas no Projeto Aluguel Social da Prefeitura Municipal de Serra foi realizada uma coleta de dados junto à documentação (ficha cadastral) de cada beneficiário entrevistado localizada no Departamento Habitação de Interesse Social (DHIS) e através do conteúdo dos documentos foi possível traçar o perfil socioeconômico das famílias e conhecer a realidade vivenciada por elas atualmente.

A partir da consulta das fichas cadastrais dos 10 beneficiários entrevistados do Projeto Aluguel Social, pôde-se identificar informações referentes à *renda total familiar, grau de escolaridade, situação ocupacional, o estado de origem, motivo que levou os munícipes a migrar para o município e se estes dependem de outros benefícios para suprir suas necessidades básicas*. Reconhecer estes elementos foi fundamental para se alcançar o objetivo proposto.

### 4.1.1 Situação ocupacional

No que se refere à situação ocupacional dos beneficiários, constatou-se que 40% estão em situação de desemprego e 60% estão inseridos no mercado informal de trabalho por meio de atividades de *bico/biscate*, ou seja, atividades esporádicas sem vínculo formal de emprego, conforme se apresenta no gráfico 1.

Gráfico 1- Situação ocupacional dos beneficiários do Projeto Aluguel Social.



FONTE: Dados coletados na ficha cadastral dos beneficiários anexada no Departamento de Habitação e Interesse Social (DHIS). Gráfico elaboração própria.

Neste contexto, verificou-se a precariedade da condição de trabalho em relação à renda dessas famílias, pois, seus provedores não estão inseridos no mercado formal de trabalho. Para expansão do sistema capitalista cria-se uma população “sobrante”, indivíduos que se tornam não empregáveis, parcelas da população que não encontram lugar reconhecido na sociedade (YAZBEK, 2004).

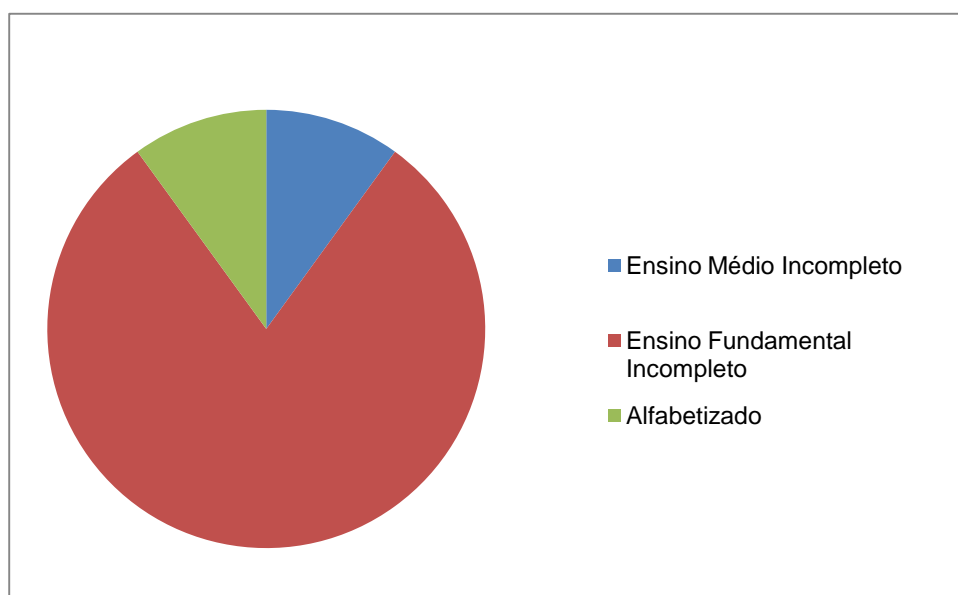
De acordo com Sawaia (2008), a exclusão não é uma coisa ou um estado, é um processo que envolve o homem em sua relação com a sociedade. Logo, a autora acredita que: “[...] a exclusão não é uma falha do sistema, devendo ser combatida como algo que perturba a ordem social, ao contrário, ela é produto do funcionamento do sistema [...]”.

Para Neto (1998), o desemprego é visto apenas com um fenômeno natural do modo de produção capitalista. Contudo, esta visão esconde as condições históricas em que esta questão se fundamenta, atualmente sob influência neoliberal que oculta à necessidade do desemprego dentro do sistema capitalista de produção.

#### 4.1.2 Grau de escolaridade

Quanto ao nível de escolaridade dos entrevistados, tem-se o seguinte panorama: 80% possuem o Ensino Fundamental incompleto; 10% o Ensino Médio incompleto e 10% declararam serem alfabetizados, de acordo com gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Grau de escolaridade dos beneficiários do Projeto Aluguel Social.



FONTE: Dados coletados na ficha cadastral dos beneficiários anexada no Departamento de Habitação e Interesse Social (DHIS). Gráfico elaboração própria.

#### 4.1.3 Estado de origem das famílias e motivo da migração

Com relação ao local de origem das famílias verifica-se onde os beneficiários residiam antes de manter residência no município de Serra, além disso, os motivos que acarretaram o deslocamento dessas famílias para o município. Segue abaixo tabela e gráfico demonstrativo.

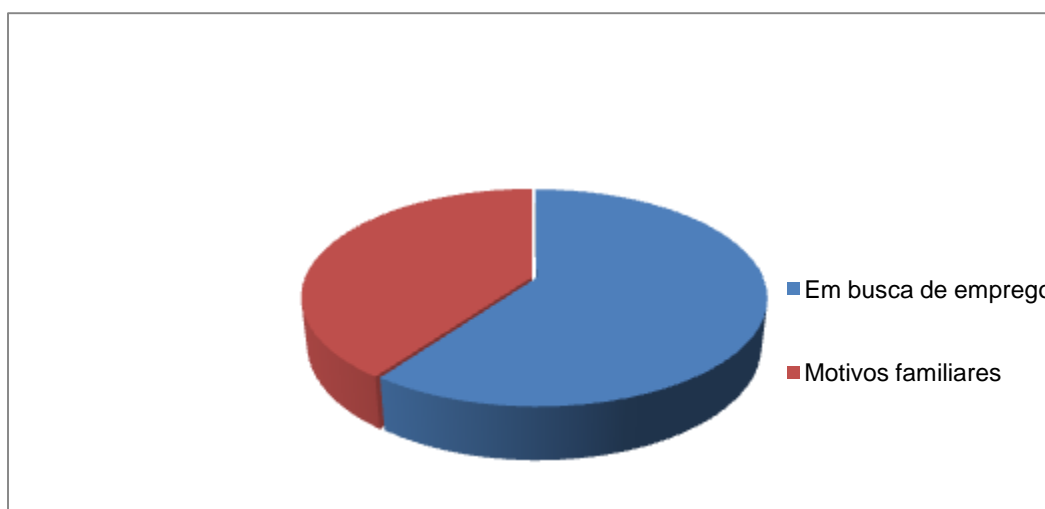
Quadro 1- Região de origem dos beneficiários do Projeto Aluguel Social.

REGIÃO DE ORIGEM	NÚMEROS DE BENEFICIÁRIOS
Minas Gerais	01
Alagoas	01
Pernambuco	01
Bahia	01
São Mateus	01
Ecoporanga	01
Alfredo Chaves	01
Cariacica	01
Sempre residiu no município	02
<b>Total</b>	<b>10</b>

Fonte: Elaboração própria

A pesquisa aponta que os motivos que impulsionaram as famílias à saírem de sua cidade de origem estão ligados a busca por uma melhor qualidade de vida, sendo assim, 60% deles busca por emprego e 40% imigraram por motivos familiares.

Gráfico 3 – Motivos da migração dos beneficiários do Projeto Aluguel Social



FONTE: Dados coletados na ficha cadastral dos beneficiários anexada no Departamento de Habitação e Interesse Social (DHIS). Gráfico elaboração própria.

A informação acima afirma que a maioria dos beneficiários entrevistados optou pelo município de Serra, considerando os investimentos industriais na região, a partir de 1970, “[...] com a implantação de Grandes Projetos Industriais, Companhia Siderúrgica de Tubarão (hoje Arcelor Mittal), sua construção e, posteriormente a ampliação do Centro Industrial de Vitória (CIVIT I e II) [...]” (SERRA, [2007?]).

Assim, estes investimentos contribuíram para que um grande número de trabalhadores, atraídos pela oferta de emprego proporcionado por esses projetos industriais se deslocassem para o município de Serra em busca de oportunidade.

Segundo Andrade; Santos e Serra (2001), os municípios podem atrair assim como pode estimular o processo migratório da população para outras regiões. Considerando que: “[...] estes funcionam como centros de atração de pessoas que enxergam neles oportunidades de ascensão social [...]”, ou seja, a população busca por oportunidade para sustento de sua família de forma digna. Assim, a partir do desenvolvimento econômico do município, muitos migraram para região em busca de uma melhor qualidade de vida.

Deste modo, o que se observa no município de Serra na atualidade é o reflexo de um contexto histórico, onde a partir do desenvolvimento industrial na região, abriram-se as portas para empresas de diferentes seguimentos. Hoje, o município se apresenta não apenas como um pólo industrial, mas também como uma cidade promissora para no campo dos grandes investimentos imobiliários de alto padrão, espaços de consumo metropolitano e serviços especializados.

#### **4.1.4 Renda total familiar**

É possível observar que dos 10 participantes da pesquisa, uma parcela significativa não depende somente do PAS para suprir suas necessidades básicas, mais da metade delas (70%) são beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). Essa realidade aponta que por elas necessitarem de outros programas de transferência de renda do governo para o sustento da família, é preciso que administrem as responsabilidades de cumprirem tanto as regras do PAS como as condicionalidades do PBF, como exigências para continuarem recebendo estes



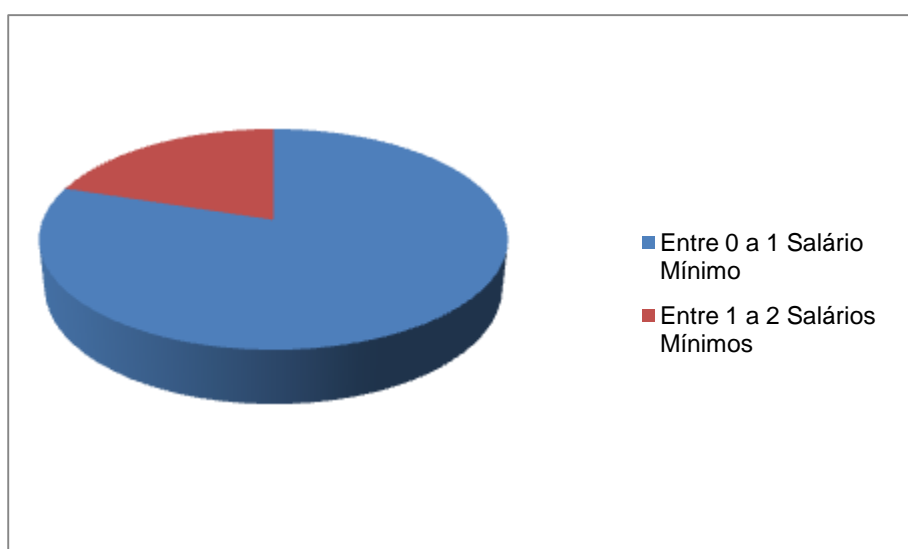
benefícios. Estes programas são permeados de regras rigorosamente planejadas que buscam efetivar o caráter seletivo que possuem.

Ao exigir contrapartida, o programa Bolsa Família introduz a difícil escolha entre, de um lado, romper com a noção de direito incondicional, à medida que os compromissos tornam os beneficiários co-responsáveis pela superação de suas dificuldades, e, de outro, adotar a estratégia de exigir contrapartidas para atacar algumas dimensões estruturais da pobreza. Adiciona-se a esta análise o fato de que a legislação do PBF prevê minuciosamente a punição e desligamento das famílias que não cumprirem as condicionalidades, ao passo em que se observa a ausência de sanções ao setor público que, via de regra, apresenta debilidades na oferta de serviços sociais e no acompanhamento social das famílias. (MONNERAT, 2003, *apud* FERREIRA et al, 2011,p. 65 )

As regras para permanência do benefício estão presentes também no PAS, sendo de responsabilidade do beneficiário cumprir com as exigências do projeto, para evitar suspensão ou até mesmo o desligamento do benefício. Portanto, a realidade vivenciada pelas famílias inseridas no PAS representa uma pequena parcela da população brasileira, que busca a partir dos benefícios suprir suas necessidades fundamentais.

Deste modo, conforme se apresenta no gráfico 4 (quatro), 80% dos entrevistados possuem renda total familiar de 0 (zero) a 01 (um) salário mínimo e 20% de 01 (um) a 02 (dois) salários mínimos.

Gráfico 4 – Renda total familiar dos beneficiários do Projeto Aluguel Social.



FONTE: Dados coletados na ficha cadastral dos beneficiários anexada no Departamento de Habitação e Interesse Social (DHIS). Gráfico elaboração própria.

Neste contexto, a questão referente à renda familiar reflete sobre a desigualdade social no país, considerando que sua origem está relacionada com a má distribuição da renda e da riqueza socialmente produzida. A este respeito Silva (2010, p. 157) aponta que:

[...] a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna [...].

Deste modo, as famílias que participaram desta pesquisa representam uma grande parcela da população brasileira que vive em condições precárias, considerando a renda familiar. Pois, suas necessidades básicas são supridas a partir dos benefícios que são concedidos atendendo a uma necessidade imediata, porém, a realidade enfrentada por essas famílias não é alterada ocorre apenas à manutenção não é concedido a elas possibilidade de mudanças.

#### 4.2 O PROCESSO DE SAÍDA DA RESIDÊNCIA DE ORIGEM E A INSERÇÃO NO PROJETO ALUGUEL SOCIAL

Com a finalidade de avaliar como se deu o processo de saída da família do imóvel de origem e a inserção no PAS buscou-se abordar alguns pontos referentes a essa situação.

No primeiro momento, seguindo para a análise das respostas os beneficiários foram indagados sobre “como foi para a família ter que sair da residência que estava condenada pela defesa civil”. Dos 10 entrevistados, 08 revelaram que foi um período muito difícil em suas vidas, como pode se observar nas falas abaixo:

“Foi difícil porque casa da gente é casa da gente!”. (sic)<sup>22</sup>

“Minha esposa chorou bastante. Pois, construímos a casa [...] ela era em área de risco, mas quando a vala entupiu alagou tudo. Então desde 2009 estamos no aluguel social”. (sic)

“A Prefeitura passou lá fazendo levantamento. Foi muito difícil. Foi um batalhão de polícia. Estava de pré-resguarda, tive que sair logo.” (sic)

---

<sup>22</sup> O termo “sic” foi utilizado para indicar que a frase foi escrita conforme o relato original.

“Nossa! Foi como uma paulada na nossa cabeça. Ficamos muito triste, pois, de repente ficamos sem um lugar para morar. Tivemos que sair muito rápido.” (sic)

De acordo com as falas acima é possível observar a importância da moradia própria para o ser humano, considerando que o fato de morar está ligado a sua origem e cultura, assim, a partir deste deslocamento é possível que a família encontre dificuldade tanto estrutural quanto emocional, conforme relatado acima.

Neste contexto Rodrigues (1988, p. 49) apresenta:

[...] para as camadas populares, uma questão fundamental é a segurança de um teto, porque mesmo se eventualmente ficarem desempregados estarão seguros pelo fato de terem onde morar. Mesmo quando se consideram os arremedos de cidades onde moram, e são proprietários a terra/casa é uma garantia de ter seu lugar na cidade nos períodos mais difíceis.

A pesquisa ainda demonstrou que alguns usuários tiveram dificuldades em encontrar uma casa para alugar depois que saíram de sua moradia de origem. Deste modo, os beneficiários enfrentaram problemas, dentre estes se destaca a questão referente à renda, considerando que a partir de sua inserção no PAS estes deveriam se preocupar com aluguel a ser pago dentro das exigências impostas pelo proprietário. Compete ressaltar que o pagamento efetuado pela prefeitura possui uma ordem contrária ao que geralmente é exigido pelo proprietário do imóvel, conforme se observa em relatos abaixo:

“Sim. Não achava casa, tava difícil achar.” (sic)

“Enfrentei sim, devido o valor pago pela prefeitura... não se acha casa com este valor.” (sic)

“Sim. As pessoas (inquilino) queriam o dinheiro na data e não saia... o pagamento atrasou e o dono ficou pedindo eu tive que sair da casa [...] depois fiquei em uma área de alagamento com 02 cômodos e perdemos os móveis e ai tivemos que sair [...] quando estava chovendo não sabia se saia de casa ou se segurava a goteira”. (sic)

Os munícipes também foram indagados se houve alguma mudança para a família após serem inseridos no PAS, e se estas mudanças foram positivas ou negativas. As repostas foram bem diversificadas como segue depoimentos abaixo:

“Não. A mesma coisa, não mudou nada”. (sic)

“Sim. Mudou para melhor porque sai da área de risco. Antes alagava muito”. (sic)

“Sim. Mudou. Tá bom, não para melhor porque queria a minha casa”. (sic)

“Sim. Seria melhor está na minha casa”. (sic)

“Sim. Mudou para melhor”. (sic)

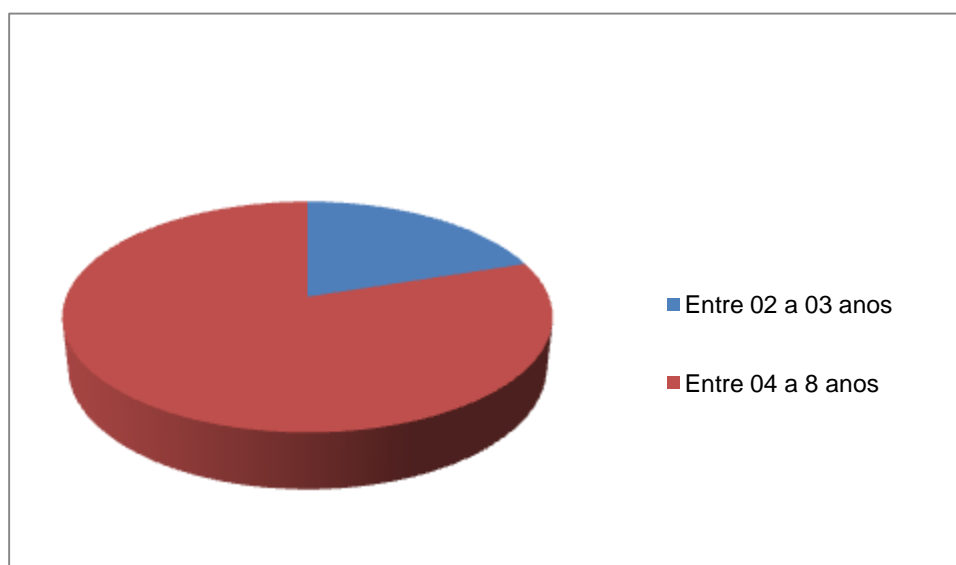
“Sim. As coisas do aluguel tem que ter compromisso de ir a Prefeitura. Esquenta a cabeça com muita coisa, antes não me preocupava com nada”. (sic)

Outro fator importante a ser destacado é o tempo de permanência das famílias no PAS, pois, se observa que o período no projeto deveria ser de 01 (um) ano sendo permitida a prorrogação por igual período. Mas, na prática o que se apresenta é que grande parte dos beneficiários estão há anos inseridos no projeto e permanecem sem previsão de quando serão reassentados.

Nesse contexto, se apresenta a complexa realidade enfrentada pelos beneficiários do PAS, considerando que é concedido a eles o mínimo de assistência, pois, estas famílias são retiradas de áreas de risco e a atuação do poder público se dá de forma paliativa, não ocorrendo uma atuação concreta no sentido de solucionar o problema referente à moradia dessas famílias.

Conforme exposto no gráfico 5 (cinco), dos beneficiários entrevistados 20% informaram estar inseridos no PAS entre 02 a 03 anos, e 80% entre 04 a 08 anos, assim, é possível perceber um descaso por parte do poder público do município de Serra em solucionar a questão referente a moradia.

Gráfico 5 – Tempo de permanência dos beneficiários no Projeto Aluguel Social.



Fonte: Dados coletados na ficha cadastral dos beneficiários anexada no Departamento de Habitação e Interesse Social (DHIS). Gráfico elaboração própria.

Outro fator importante a ser ressaltado refere-se à demanda reprimida existente nas quais muitas famílias aguardam por uma vaga no projeto, sendo possível constatar tal situação a partir dos inúmeros processos que estão arquivados na Secretaria Municipal de Habitação, e só poderão ser atendidos na medida em que houver algum desligamento de beneficiário do PAS.

Assim, fica evidente o caráter contraditório, considerando que os benefícios estão abarrotados de exigências e condicionalidades para seu recebimento, enquanto o poder público não sofre nenhuma penalidade pelo descumprimento das leis, ou seja, por não favorecer que o indivíduo tenha acesso aos direitos em sua plenitude.

No que diz respeito à importância do Projeto Aluguel Social na vida dos beneficiários, 08 relataram considerar o benefício muito importante, como se observa nas falas de alguns, abaixo:

“Se não fosse o aluguel social como estaria vivendo? Já teria ido para debaixo da ponte! Meu esposo não paga pensão e eu tenho que sustentar 05 filhos e 01 neto!” (sic)

“Sim, é muito importante. Porque estou numa idade que não aguento trabalhar, não tenho profissão, não tenho estudo e tenho uma filha de 07 anos [...]” (sic)

“O aluguel social para mim é muito importante, porque se eu não tivesse o aluguel social estaria na rua.” (sic)

Os demais beneficiários falam que apesar de considerar que o benefício é importante, este não é suficiente para resolver o problema da moradia. Isso por que acabam tendo que complementar o valor do aluguel para conseguir morar de uma forma mais digna:

“É importante, mas, também não é pouco nem muito (importante). Ajuda, mas, não resolve o problema da gente”. (sic)

“Não sei. Se eu saí da minha casa, que era minha, não deveria pagar nada, nem inteirar o dinheiro”. (sic)

Esse problema da moradia citado pelos beneficiários encontra-se ligado a concentração de terra que está no domínio privado de poucos, que acabam supervalorizando o valor do imóvel tanto para aluguel quanto para compra. Estes fatores dificultam que a população com baixo poder aquisitivo tenha acesso a uma nova casa própria. Sobre isso Silva (1989) revela que existe “[...] uma escassez

que pode ser percebida como manifestação da desigualdade implantada pelo capitalismo enquanto sistema de produção [...]”.

Além da problemática exposta diante aos fatores relacionados a supervalorização dos aluguéis, procurou-se conhecer se há uma necessidade de mudança com frequência por parte dos beneficiários do projeto e como isso interfere na vida deles. Alguns reclamaram ter dificuldade em alugar uma casa já que os donos do imóvel não gostam de locar para pessoas que são beneficiárias do PAS e isso decorre, segundo eles, do fato de que muitos beneficiários não pagam corretamente, além do atraso da prefeitura no pagamento do aluguel, como já destacado anteriormente.

No entanto, apesar dos questionamentos de forma geral, os entrevistados relataram não precisar mudar com frequência, sendo que apenas 03 dos 10 entrevistados se mudaram mais de 03 vezes, como se observa nas falas:

“Devido ao atraso do pagamento os proprietários reclamam muito e não aceitam, por isso já houve caso de ter que me mudar [...]”. (sic)

“Sim, toda casa que moro eu sou humilhada. Morei 07 anos em uma casa e a dona da casa não queria receber por ser da Prefeitura [...] tive dificuldades”. (sic)

“Sim. Às vezes acontece”. (sic)

Assim, foi indagado aos beneficiários se casa que a família reside atualmente é segura ou oferece algum risco. Porquanto, de acordo com o PAS, a moradia alugada, deve ser segura e em um local adequado, de forma que não coloque a família novamente em risco habitacional. A Lei nº 3596/2010 art. 1º, dispõe o objetivo do PAS:

“[...] disponibilizar moradia segura em caráter emergencial e temporário, mediante a concessão de benefício para custear, integral ou parcialmente, a locação de imóvel pelo prazo de 01 (um) ano, permitida a prorrogação por igual período”.

A maioria dos beneficiários afirmou que a moradia alugada é segura, porém alguns revelaram que a casa não oferece conforto, conforme se observa nas falas abaixo:

“É uma casa muito boa, mas, não oferece conforto. É quente é de Eternit, o chão é antigo. Não tem rachaduras, mas não é boa”. (sic)

“Sim, a casa é segura, mas não tem ventilação. Só tem uma janela e as paredes estão mofas [...]”. (sic)

“Sim. Eu pago por fora para morar em um lugar melhor.” (sic)

Diante do exposto acima foi possível constatar uma série de questões relacionadas ao processo de saída das famílias de seu imóvel de origem, além da importância deste benefício na vida dos beneficiários. O que contribuiu para uma análise tanto dos pontos positivos quanto dos negativos apresentados pelos beneficiários entrevistados.

#### 4.3 AVALIAÇÃO DO PROJETO ALUGUEL SOCIAL E AS EXPECTATIVAS FUTURA DOS BENEFICIÁRIOS

Neste tópico buscou-se avaliar o Projeto Aluguel Social e a expectativa das famílias em relação ao recebimento da unidade habitacional. No intuito de compreender a percepção que a família possui a respeito do PAS, foi perguntado se receber o benefício do aluguel social é algo ruim, regular, bom ou ótimo. A grande maioria se mostrou sentir aliviado por receber o benefício, mas, não apresentam satisfação com a situação, tendo em vista que aguardam uma solução no que se refere ao acesso à moradia. Alguns depoimentos ilustram essa avaliação dos beneficiários:

“Bom. Pois, é uma renda a mais que a gente tem uma ajuda. Porque a gente estava praticamente desamparada, correndo risco [...] era um terror dentro da casa.” (sic)

“Ótimo. Porque para a gente que não tem renda. A prefeitura ajudando a gente é muito bom. Quando estamos desempregados, sem renda.” (sic)

“Ótimo. Porque ajuda muito na renda, com meus filhos. Se fosse para pagar o aluguel não conseguiria. Ganho R\$ 300,00 na faxina mais o Bolsa Família.” (sic)

“Regular. Porque fui retirada da minha casa própria”. (sic)

“É regular. Por ser de aluguel não é uma experiência boa”. (sic)

Entretanto, cabe ressaltar as falas acima, pois, a maioria não compreende o benefício aluguel social como um direito, mas sim como um favor, ou seja, para eles o direito de morar é uma “ajuda” concedida pela administração local, desconhecendo que é direito de cidadania e dever do Estado possibilitar acesso da população aos bens e serviços.

Sobre esta negação do direito, Yazbek (2004, p. 39) aponta que:

[...] no caso brasileiro as políticas sociais que historicamente tem-se caracterizado pela subordinação à matriz conservadora, oligárquica e patrimonialista que emoldura a história econômica e social do país

tenderão neste quadro de regressão de direitos a acentuar seu perfil assistencialista e clientelista, no perverso processo de transformar em favor o que é direito.

Com relação à expectativa ao recebimento da unidade habitacional, todos os usuários foram enfáticos ao dizer que têm esperança. Apesar de estarem há anos no projeto ainda aguardam o recebimento da casa, conforme as falas:

“Sim. Espero muito, estou confiante em nome de Jesus!” (sic)

“Sim. “É o meu sonho”. (sic)

“Sim. Eu creio! Eu creio! Tenho 08 anos no aluguel social, mas ainda espero [...] não importa onde [...]”. (sic)

“Sim, daí não vou ter que ficar mudando, nem vou ouvir os outros reclamarem de atraso de aluguel [...]”. (sic)

“Sim. Se Deus quiser!” (sic)

Com isso, todos acreditam que ao receber a unidade habitacional a sua vida irá melhorar. De acordo com algumas falas que foram descritas se pode observar a expectativa dos beneficiários:

“Sim. Com certeza, eu tendo minha casa própria já é totalmente a mudança [...]” (sic)

“Sim e muito! [...] com as crianças, quando começam a se adaptar, tem que mudar [...] é ruim para elas”. (sic)

“Sim. Com certeza, vou ter mais liberdade, pois, estarei na minha casa” (sic)

“Sim. A gente, na casa da gente é a melhor coisa [...] na casa dos outros, tem gente que não gosta da gente, é ruim!”. (sic)

“Sim. Acho que vai ser mais confortável para mim e para minha filha. Diferente do aluguel que a casa não é sua.” (sic)

Nesse contexto é evidente que a realidade enfrentada pelos beneficiários do Projeto Aluguel Social não é um fato isolado, mas, atinge a grande parte da população de baixa renda, de alguma forma, considerando o sistema vigente, que apresenta como uma de suas características básicas e necessária para sua manutenção, à desigualdade social.

Assim, como uma forma compensatória, sujeitos pobres, vítimas de exclusão social são inseridos em projetos como o aluguel social. Segundo Yazbek (2004, p. 34) “[...] trata-se de uma inclusão que se faz pela exclusão, de uma modalidade de inserção que se define paradoxalmente pela participação e pelo mínimo usufruto da riqueza socialmente construída [...]”.



Outro fator importante a ser descrito diz respeito à incompatibilidade do valor pago pela Prefeitura Municipal de Serra ao PAS comparado ao valor cobrado pelo mercado imobiliário atualmente. O valor do benefício concedido pelo Projeto Aluguel Social é baseado na renda per capita do beneficiário, observando a seguinte tabela:

Quadro 2 - Renda per capita

<b>RENDA PER CAPTA</b>	<b>PERCENTUAL</b>	<b>VALOR DO SUBSÍDIO</b>
R\$ 127,50	0% a 0,250%	R\$ 357,00
R\$ 191,25	0,251% a 0,375%	R\$ 331,50
R\$ 255,00	0,376% a 0,500%	R\$ 280,50

FONTE: SERRA. Lei nº 3596/2010. Dispõe sobre o Projeto Aluguel Social

Observa-se com a exposição no quadro acima que o valor do benefício disponibilizado para as famílias inseridas no PAS tem uma relação intrínseca com o valor referente à renda per capita de cada membro familiar. Quanto menor a renda per capita por componente familiar maior e o valor do benefício subsidiado pelo projeto e quanto maior a renda per capita do membro familiar menor o valor do subsídio.

Além disso, no Projeto Aluguel Social primeiro o beneficiário reside 01 (um) mês e posteriormente a prefeitura efetua o pagamento. Dentro dessas circunstâncias, muitos proprietários se recusam a locar seu imóvel para um beneficiário do projeto devido à forma pagamento, pois, é comum haver atraso como descrito no depoimento abaixo:

“Devido ao atraso do pagamento os proprietários reclamam muito e não aceitam, por isso já houve caso de ter que me mudar [...]”. (sic)

Assim, partir da entrevista realizada com os beneficiários foi possível assinalar que o baixo poder aquisitivo das famílias influencia na locação do imóvel, pois, quando perguntado aos usuários se eles consideravam o valor ofertado pela prefeitura como sendo suficiente para arcar com as despesas com o aluguel, observou-se que houve divergência entre as opiniões, de acordo com as falas dos beneficiários. Muitos dos entrevistados reclamaram, na ocasião, que até conseguiram encontrar imóveis “baratos”, porém na maioria das vezes estes ofereciam algum tipo de risco ou eram em áreas insalubres.

Logo, para residir em um local adequado, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Projeto Aluguel Social, como por exemplo, não residir em áreas insalubres ou que ofereçam risco, é necessário complementar o valor do aluguel com recursos próprios de acordo com alguns beneficiários, conforme os seguintes depoimentos:

“Não, não é suficiente! Tenho que complementar R\$130,00 [...] recebo da Prefeitura R\$ 357,00” (sic)

“Insuficiente. Eu preciso complementar com R\$ 200,00, recebo da Prefeitura R\$ 331,50”. (sic)

“Insuficiente. Complemento com R\$ 50,0. recebo da Prefeitura R\$ 280,50”. (sic)

Para os beneficiários que não podem complementar o valor do aluguel, muitos acabavam se submetendo a continuar em áreas de risco ou insalubres, como coloca uma beneficiária:

“Acho que é suficiente, eu consigo pagar o aluguel da casa, mas não consigo morar no local que gostaria [...] recebo da Prefeitura R\$ 357,00, não dá para pagar em um lugar melhor!” (sic)

Contudo, houve beneficiário que relatou considerar o valor repassado pela prefeitura como suficiente para atender suas demandas com aluguel, não precisando complementar o valor.

“Eu acho suficiente, mas tive que conversar com a dona da casa quando a prefeitura diminuiu o valor no começo do ano (de R\$ 357,00 para R\$ 280,50).” (sic)

“É suficiente. Por enquanto está dando, recebo da prefeitura R\$ 331,50”. (sic).

Porém, é possível perceber que mesmo quando os beneficiários apontam que o valor do aluguel repassado pela prefeitura seja suficiente para arcar com a locação do imóvel, percebe-se que este se apresenta deficiente, considerando que este não acompanha os reajustes anuais no valor de locação de alugueis de imóveis.

Nesse sentido, as famílias ficam impossibilitadas de locar um imóvel situado em local com maior infraestrutura e proximidade de serviços públicos e comércios.

Portanto, a partir desta análise foi possível levantar questões importantes ligadas a estas famílias, avaliando o aluguel social a partir do olhar dos próprios beneficiários. Sendo possível destacar que o benefício concedido é importante, porém se apresenta ineficiente, pois não atende em sua plenitude a real necessidade dessas famílias no que se refere à moradia.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo partiu da expectativa de conhecer e analisar a realidade vivenciada pelas famílias inseridas no Projeto Aluguel Social. Nesse percurso, a realidade do projeto executado no município de Serra conduziu à identificação das características que permeiam a efetivação desta política na vida dos usuários.

Apesar dos esforços em buscar abranger e compreender o modo como essa política se configura no município, a partir do aluguel social, não foi possível levantar todos os elementos sobre a questão. Então, fica a proposta de aprofundar e ampliar este estudo, talvez num mestrado, buscando um maior conhecimento a respeito do tema apresentado.

Esta pesquisa partiu do pressuposto da moradia enquanto direito humano, sendo também reafirmado em nosso país a partir da Constituição Federal de 1988 como um direito social. Portanto, buscou-se levantar os diferentes programas já estabelecidos com a finalidade de reduzir o déficit habitacional no Brasil, contudo, verificou-se que os programas apesar de apresentarem em sua criação um direcionamento para atender as classes populares, em diferentes momentos da história se apresentaram ineficazes na tentativa de atender, de forma geral, a população brasileira.

Outro ponto a ser observado em relação aos programas elaborados pelo Governo Federal consiste na transferência de responsabilidade do poder público para o privado na efetivação dos programas. Assim, há uma reconfiguração dos programas a partir da lógica do mercado imobiliário impondo condicionalidades no que se refere à renda, fato que impossibilita o acesso da população com baixo poder aquisitivo a casa própria.

Diante disso, pôde-se observar que a partir de 1930, com o governo de Getúlio Vargas os programas habitacionais elaborados pelo governo não alcançaram o objetivo pelo qual foram criados, deixando uma grande parcela da população excluída e sem acesso a um bem fundamental para subsistência humana.

O aluguel social, como uma medida inicial para um momento de emergência, apresenta-se como uma solução imediata para uma situação de desabrigo mediante a calamidade pública. Contudo, através deste estudo foi possível

aproximar-se da realidade, a partir do olhar dos beneficiários que foram entrevistados, e que mostraram sentir-se privilegiados por receber o benefício diante de tantas pessoas que aguardam por uma vaga no projeto. Mas, apesar disso, demonstraram suas insatisfações em relação ao fato de estarem há anos no projeto e sua questão referente moradia ainda não ter sido solucionada.

Dessa forma, um benefício que foi elaborado com a finalidade de ser uma medida emergencial se tornou permanente em muitos casos, não alcançando assim o objetivo pelo qual foi instituído. Além disso, muitos beneficiários compreendem a ação por parte da instituição como uma ajuda e não como direito, não exigindo junto ao poder público uma ação efetiva de forma a atender a sua real necessidade.

A caracterização do perfil socioeconômico das famílias também foi um passo fundamental para este estudo, pois, possibilitou uma análise do contexto da situação real dessas, ou seja, possibilitou uma compreensão dos fatores que favoreceram para que as famílias tivessem acesso ao PAS.

Como descrito nos capítulos anteriores, a partir de 1960, com o início da fase industrial, muitas pessoas foram atraídas como mão-de-obra na construção de empresas que após, sua conclusão foram dispensados por não terem qualificação necessária para assumir outros postos de trabalho, dessa forma, deu-se início a um processo de urbanização e ocupação desordenada e de desemprego estrutural no município.

Neste contexto, observa-se que ao longo do tempo, o município tem buscado efetivar algumas ações no que se refere à habitação, mas ainda possui grandes fragilidades que devem ser revistas pelo poder público considerando o déficit habitacional do município de Serra atualmente.

Portanto, considerado que a partir da análise realizada seja necessário que o município busque ações mais concretas com intuito de efetivar a política habitacional, visto a necessidade de expandir a capacidade de atendimento, ampliando a verba anual destinada ao financiamento do projeto e possibilitando um repasse de valor proporcional aos reajustes do mercado imobiliário.

Assim, é de fundamental importância que haja um planejamento no que diz respeito aos projetos de reassentamento destinado a essas famílias, cumprindo o

que determina a lei 3596/2010 na regulamentação do Projeto Aluguel Social do município de Serra.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE, André Tomoyuki. **Grande Vitória: crescimento e metropolização.** (Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: FAUUSP, 1999.

ALVES, Júlia Favilene. **Metrópoles: cidadania e qualidade de vida.** São Paulo: Moderna, 1992.

ANDRADE, T.A.; SANTOS, Â.M.S.P.; SERRA, R. V. **Fluxos migratórios nas cidades médias e regiões metropolitanas brasileiras: a experiência do período de 1980-1996.** Rio de Janeiro: Ipea, 2001. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capitulo5\\_fluxo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capitulo5_fluxo.pdf)>. Acesso em: 12 nov.2012.

BAENINGER, R. O processo de urbanização no Brasil: características e tendências. In: BOGUS, Lucia Maria M; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (org.). **A luta pela cidade em São Paulo.** São Paulo: Cortez, 1992. p.11-28 .

BARCELLOS, Tanya M. M. (coord.). **A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2001/td\\_0852.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_0852.pdf)>. Acesso em: 16 ago. 2012

BARROS, A.J.S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia científica: um guia para a iniciação científica.** 2 Ed. São Paulo. Ed. Pearson Education do Brasil. 2000.

BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história.** 7º Ed. São Paulo/ SP. Cortez: 2010.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil.** Análise Social, v.29. 1994 p. 711- 732. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/documentos/artigo1-habitacaosocial.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2012.

BORGES. Clério José. **História da Serra.** 3º Ed. Serra/ ES. 2009.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. **A Política Habitacional na Brasil - 1930 a 1990.** Disponível em <<http://www.fals.com.br/revela11/politicahabitacional.pdf>>. Acesso em: 19 ago.2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto promulgado em 05 Out. 1988, Senado Federal. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.424 de 16 de junho de 2011. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm)>. Acesso em: 22 de out. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto das Cidades**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4380, de 21 de agosto de 1964**. Dispõe sobre os contratos imobiliários de interesse social. Disponível em: <<http://www.jurisway.org.br>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **O Ministério**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRegularizacaoFundiar/PlanoDiretor>>. Acesso em: 15 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Habitação**. Lei 11.124 de 16 de junho de 2005. Brasília/ DF. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

CAMPOS JUNIOR, Carlos Teixeira de. Espaço urbano, habitação e uso do solo. In: SERRA (Município). **Planejamento Estratégico Agenda 21 (2007- 2027)**. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2008.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Desigualdades Urbanas e Políticas Habitacionais**. Disponível em <<http://www.observatoriodasmetrololes.ufrj.br/>>. Acesso em: 31/08/2012

CARDOSO, Adauto Lucio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente – 1993 a 1996**. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, p.2- Rio de Janeiro/ RJ, 2000.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.



CASTIGIONIL, L.O.; BORGES, M.F.C.; SOUZA, M.C.M. **Habitação e Serviço Social: uma questão de cidadania**. 2010. 109 f. Trabalho de Conclusão de Curso do Serviço Social. Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo – FCSES. Vitória, 2010.

CONFERÊNCIA DE ASSENTAMENTOS HUMANOS – HABITAT II. Istambul, 1993. Disponível em: <[HTTP://www.un-documents.net](http://www.un-documents.net)>. Acesso em: 09 ago. 2012.

COSTA, Maria Amélia da. **O Direito a Moradia Urbana e a Necessidade da Análise das Normas do Estatuto da Cidade à Luz do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. Rio de Janeiro/RJ, 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estácio de Sá. Disponível em: <<http://portal.estacio.br>>. Acesso em: 15 out.2012.

COSTA, O.V.; PEDREIRA, M.L.B.G. **Carência Habitacional e Déficit de Moradias**. São Paulo Perspec. vol.15 nº 1, São Paulo Jan./Mar. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000100009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100009)>. Acesso em: 19 out. 2012.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileiro: uma equação possível?** Ed. Cortez: 2004

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DOS HOMENS. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. **Representação da UNESCO no Brasil**. Brasília/ DF. 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2012.

DEFESA CIVIL: um direito da População, um dever da Prefeitura. **Cartilha Defesa Civil**. Serra / ES. [ano?].

DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godói. 3º Conferência Nacional das Cidades: avanços e desafios para uma política nacional de desenvolvimento urbano. **Revista Serviço Social e Sociedade**, Brasília/DF, nº 93, 2007.

DIREITO A MORADIA. **Projeto da Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à Moradia Adequada**. Disponível em: <<http://direitoamoradia.org>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

FERREIRA, A. C. V. M.; SOUZA, M. O. F. S. S.; PIMENTA, S. C. F. **Mulheres Titulares do Benefício Aluguel Social da Secretaria Municipal de Habitação**

da Serra – SEHAB/ES. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso do Serviço Social - Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, Vitória, 2011.

GALIZA, Helena. **Seminário Internacional de Locação Social Ministério das Cidades**. Reabilitação de Áreas Centrais no Brasil Locação Social e Diversidade Sócio-Econômica. Brasília/DF: 2008. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/ReabilitacaoAreasUrbanas/Mesa2\\_Helena\\_Galiza\\_Brasil.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/ReabilitacaoAreasUrbanas/Mesa2_Helena_Galiza_Brasil.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2012.

GOMES, Maria de Fátima C. M. Habitação e Questão Social: análise do caso brasileiro. **Revista Eletrônica de Geografia y Ciências Sociais**. Vol. IX, nº 194 (26), 2005. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-26.htm>>. Acesso em: 08 nov. 2012.

IBGE, **Censo Demográfico do Espírito Santo**. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 25 out.2012.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo /SP. Ed.34: 2000.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MANCINI, Elvira L. A. Ribeiro. O percurso das políticas urbana e habitacional brasileiras e seus “novos” rumos. **Revista de Políticas Públicas**: questão urbana, moradia e gestão das cidades, São Luís/ MA, v. 12, n. 2, jul./dez. 2008.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>>. Acesso em: 25 set.2012.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz. **BNH**: outras perspectivas. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

MENEZES, E.T. de; SANTOS, T.H. dos. "Interdisciplinaridade" (verbete). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - EducaBrasil. São Paulo/ SP. Ed. Midiamix. 2002, Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=327>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

MORADIA para as famílias, renda para os trabalhadores, desenvolvimento para o Brasil. **Cartilha Minha Casa, Minha Vida**. Brasília/DF. [ano?]. Disponível em:

<[http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/mcmv/CARTILHACOMPLETA.PDF](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/CARTILHACOMPLETA.PDF)>. Acesso em: 15 out. 2012.

NETO, Jose Meneleu. **Desemprego e luta de classes**: as novas determinidades do conceito marxista de exército industrial de reserva. In: TEIXEIRA, F.J.S. ; OLIVEIRA, M.A. de.; ALVES, Giovanni (orgs.). **Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. 2ª ed. São Paulo: Cortez. 1998

NETTO, José Paulo.; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. Cortez, 2006.

OLIVEIRA, D.V.: PEREIRA, K.C.; VALIATTI J.C. **Breve Histórico das Políticas Habitacionais no Brasil**. Vitória, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU), 1998. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (Original publicado em 1948). Disponível em: <[unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2012.

PEREIRA, Potyara A.P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

POLIGNANO, Marcus V. **História das Políticas de Saúde no Brasil**: uma pequena revisão. [ca 2000]. Disponível em: <[http://www.saude.mt.gov.br/upload/documento/16/historia-das-politicas-de-saude-no-brasil-\[16-030112-SES-MT\].pdf](http://www.saude.mt.gov.br/upload/documento/16/historia-das-politicas-de-saude-no-brasil-[16-030112-SES-MT].pdf)>. Acesso em: 22 de set. 2012.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Cidade e Cidadania**: Inclusão Urbana e Justiça Social. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252004000200020&script=sci\\_arttext](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252004000200020&script=sci_arttext)>. Acesso em: 16 ago. 2012.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas Cidades Brasileiras**. São Paulo/SP: Ed. Contexto, 1988.

SANTOS, Regina Bega. **Movimentos sociais urbanos**. São Paulo /SP. Ed. Unespe. 2008.

SAWAIA, Bader. **As artimanhas da exclusão**: análise psicossocial e ética da desigualdade social. 8 d. Petropolis: Vozes, 2008. 156 p. ISBN 85-326-2261-7

SERRA. Lei nº 2758 de 01 de março de 2005. **Dispõe sobre alteração da lei nº 2356 do ano de 2000, relativa a estrutura organizacional do poder executivo do município de Serra.** Disponível em: <<http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/L27582005.html>>. Acesso em: 15 set. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3596 de 13 de julho de 2010. **Dispõe sobre o Projeto Aluguel Social.** Disponível em: <<http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/L35962010.html>>. Acesso em: 12 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Objetivos da Secretaria Municipal de Habitação.** Disponível em: <[http://www.serra.es.gov.br/sehab/o\\_que\\_fazemos](http://www.serra.es.gov.br/sehab/o_que_fazemos)>. Acesso em: 10 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Plano Estratégico da cidade de Serra (2000-2020). **Agenda 21 local.** 2005. Disponível em: <<http://www.serra.es.gov.br/seplae-secretaria-de-planejamento-estrategico/2012/09/prefeitura-lanca-planejamento-estrategico-para-proximos-20-anos>>. Acesso em: 12 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Programa de Gestão Integrada do Município da Serra.** Plano Local de Habitação e Interesse Social da Serra (PLHISS). 2ª Etapa: Diagnóstico Habitacional. v.1. 2011.

\_\_\_\_\_. PMS. Secretaria de Defesa Social. **Elaboração do Plano Municipal de Redução de Risco da Serra – 1º Etapa.** Metodologia Detalhada. Disponível em: <[http://www.serra.es.gov.br/sedes/p\\_m\\_reducao\\_de\\_riscos](http://www.serra.es.gov.br/sedes/p_m_reducao_de_riscos)>. Acesso em: 06 nov.2012.

\_\_\_\_\_. PMS. **Perfil socioeconômico**, [2007?]. Disponível em: <[http://portal.serra.es.gov.br/portal\\_pms/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPIC=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=seplae&tax=5731&lang=pt\\_BR&pg=5061&taxp=0&](http://portal.serra.es.gov.br/portal_pms/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPIC=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=seplae&tax=5731&lang=pt_BR&pg=5061&taxp=0&)> . Acesso em: 15 set. 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas:** caracterizando e problematizando a realidade brasileira, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/02.pdf>>. Acesso em: 13 nov.2012.

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

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. As políticas urbanas e lutas pela habitação.in: BÓGUS, Lucia Maria M. (Orgs). **A luta pela cidade de São Paulo.** São Paulo: Cortez, 1992. p.53-80.

WENDHAUSEN, Enimar Jerônimo. Políticas de trabalho, emprego e renda: uma análise das propostas dos governos FHC e Lula. **Serviço Social & Sociedade: direitos, ética e serviço social.** Jul./Set. n.99. 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza e Exclusão Social:** expressões da Questão Social no Brasil. In:Temporalis. 2 Ed. ano 2, n. 3. Brasília: ABEPSS, 2004.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Como foi para você e sua família ter que sair da residência que estava condenada pela defesa civil?

2. A família enfrentou dificuldades após deixar sua casa própria?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

3. Há quanto tempo sua família recebe o aluguel social?

( ) Menos de 1 ano

( ) 1 há 4 anos

( ) acima de 5 anos

( ) Não sei informar

4. Qual a importância do Programa Aluguel Social para Sr (a) e sua família?

( ) Não faz diferença

( ) Pouco importante

( ) Muito Importante

Por quê?

5. Você e sua família tem a necessidade de se mudar com frequência por receber o benefício do Aluguel Social?

( ) Sim

( ) Não

Por quê?

6. Você considera que receber o Benefício do Aluguel Social é:

( ) Ruim

( ) Regular

Bom

Ótimo

Por quê?

7. O valor repassado pela Prefeitura é suficiente para arcar com aluguel do imóvel que a família reside atualmente ou é preciso complementar?

É suficiente

Não é suficiente, é preciso complementar.

Qual valor?

8. A casa que você reside atualmente é segura ou oferece risco a sua família?

Sim.

Não.

Qual o risco ela oferece a sua família?

9. Sua vida mudou após ser atendido pelo programa aluguel social?

Sim

Não

Que tipo de mudança?

Mudou para melhor ?

Mudou para pior?

Não mudou nada?

10. Você tem expectativa de receber uma casa da prefeitura?

Sim

Não

11. Você acredita que sua vida mudará quando estiverem morando em sua casa própria?

Sim

Não

Quais serão as mudanças?

12. Gostaria de acrescentar algo que não foi dito.



**APÊNDICE B****FORMULÁRIO DE INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

Nome do Beneficiário: \_\_\_\_\_

Situação Ocupacional: \_\_\_\_\_

Grau de Escolaridade: \_\_\_\_\_

Data da notificação da Defesa Civil: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Data de Inclusão no PAS: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Número de Membros na Família: \_\_\_\_\_

Faixa etária de idade: de \_\_\_\_\_ anos a \_\_\_\_\_ anos

Renda Total Familiar: \_\_\_\_\_

Recebe Bolsa Família: ( ) Sim Não ( )

Qual Valor: \_\_\_\_\_

Estado de Origem: \_\_\_\_\_

Porque a família se mudou para o município: \_\_\_\_\_

## APÊNDICE C

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a) a participar como voluntário de uma pesquisa cujo tema é “Política Nacional de Habitação”. Sua colaboração é de fundamental importância para realização da pesquisa. Cabe destacar que não se trata de uma participação obrigatória e não acarretará custos. A qualquer momento você poderá desistir de participar e retirar o seu consentimento. Sua recusa não trará prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição.

#### **Informações sobre a pesquisa**

**Título do Projeto:** “Política Habitacional no Município de Serra: uma Análise do Projeto Aluguel Social”

**Pesquisador Responsável:** Prof<sup>a</sup> Ms. Camila Lopes Taquetti

**Alunas:** Gizele de Andrade e Melrieni Oliveira Gomes

**Telefone para contato:** (27) 3331- 8532

A pesquisa a ser realizada faz parte da formação acadêmica em Serviço Social. Esta tem como objetivo conhecer e analisar descritivamente a situação dessas famílias e sua perspectiva após a inclusão no PAS, além dos impactos causados na estrutura familiar após sua remoção do imóvel de origem. Pretende-se ainda, discutir o aluguel social no âmbito da Política de Habitação, levando em conta as ações executadas no município.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em fornecer depoimentos os quais serão falados e registrados em documento pessoal dos pesquisadores, e que, após análise, será posteriormente destruído.

Não existem eventuais riscos ou benefícios diretos à sua pessoa relacionada à participação nesta pesquisa. As informações obtidas serão confidenciais,

assegurando o sigilo absoluto. Os dados obtidos serão divulgados de forma que não possibilite sua identificação.

A pesquisa será convertida em um Trabalho de Conclusão de Curso, onde não constará o nome dos sujeitos colaboradores da pesquisa, preservando seu anonimato e poderá ser posteriormente publicada em forma de artigo científico, bem como apresentada em congressos e similares.

Você receberá uma cópia deste Termo onde constam os contatos do pesquisador principal, com quem poderá tirar suas dúvidas sobre a pesquisa e sua participação em qualquer momento de realização da mesma. Você também poderá se informar sobre a pesquisa no Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo.

---

Prof.<sup>a</sup> Ms. Camila Lopes Taquetti  
Pesquisador Responsável

---

Gizele de Andrade  
Estudante

---

Melrieni Oliveira Gomes  
Estudante

### **Consentimento do Participante**

Eu, \_\_\_\_\_, declaro que recebi e compreendi por completo as informações por escrito que constam neste documento e as explicações que me foram fornecidas. Fui informado que sou livre para escolher concordar em participar ou me recusar. Declaro estar ciente e esclarecido da pesquisa, seus objetivos, metodologia, riscos/benefícios, garantia de sigilo e liberdade para desistir de participar e colaborar com a pesquisa em qualquer etapa da mesma sem danos para a minha pessoa. Nestes termos, concordo em participar deste estudo.

---

Assinatura do participante

## APÊNDICE D

### DECLARAÇÃO DA INSTITUIÇÃO CO-PARTICIPANTE

Declaro ter conhecimento da pesquisa intitulado “Análise da Política Habitacional com ênfase no Projeto Aluguel Social do município de Serra” a ser desenvolvida pela pesquisadora responsável, a Prof<sup>a</sup>. Ms. Camila Lopes Taquetti e pelas estudantes “Gizele de Andrade e Melrieni Oliveira Gomes” no “Departamento de Habitação e Interesse Social (DHIS) da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) do município de Serra”. De ter ciência da aprovação do parecer ético emitido pelo CEP da Instituição Preponente: Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo, conhecer e cumprir as Resoluções Éticas Brasileiras, em especial a Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde.

Esta instituição está ciente de suas co-responsabilidades como instituição co-participante da presente pesquisa no que tange a autorização para que as estudantes possam realizar uma pesquisa descritiva de abordagem qualitativa e de seu compromisso no resguardo da segurança e bem-estar do(s) sujeito(s) de pesquisa nela indicado, dispondo de infraestrutura necessária para a garantia de tal segurança e bem estar.

---

Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)

Departamento de Habitação e Interesse Social (DHIS)

Assinatura e Carimbo do responsável