

TRABALHO SOCIAL NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: UM ESTUDO REALIZADO NO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ – CE.

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar o Trabalho Social no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV no município de Maracanaú – CE. Para tanto é necessário conhecer em qual contexto esse Trabalho Social está inserido, desde sua obrigatoriedade dentro da Política Nacional de Habitação, a sua importância para o alcance efetivo do direito à moradia digna. Essa Pesquisa utilizou em seu traçado metodológico a abordagem quali-quantitativa, através de pesquisa documental, bibliográfica e de campo. Conclui-se em seu resultado que, para que a execução dos Projetos de Trabalho Social – PTS seja exitosa, o município de Maracanaú precisa superar entraves hoje enfrentados por sua gestão, como por exemplo, a dificuldade administrativa em executar tais Projetos de forma direta, tendo a Prefeitura grande dificuldade em realizar processos licitatórios dos itens específicos dos PTS, acarretando a não execução das ações previstas, culminando no descompasso ao que preza a Política Nacional de Habitação.

Palavras-chave: Política Habitacional. Trabalho Social. Programa Minha Casa Minha Vida.

Abstract: This article aims to analyze the Social Work under the Minha Casa Minha Vida - PMCMV in Maracanaú - CE. Therefore, it is necessary to know in what context that Social Work is inserted, from its obligation under the National Housing Policy, its importance for the effective scope of the right to decent housing. This research used in its methodological traced the qualitative and quantitative approach, through documentary research, bibliographic and field. Concluded in its result that, for the implementation of the Social Work Projects - PTS is successful, the municipality of Maracanaú must overcome today faced obstacles for its management, such as the administrative difficulties in implementing such projects directly, having great difficulty in performing Prefecture bidding processes of the specific items of PTS, leading to non-implementation of the planned actions, culminating in the gap that cherishes the National Housing Policy.

Keywords: Housing Policy. Social Work. Minha Casa Minha Vida.

Résumé: Cet article vise à analyser le travail social dans le cadre du Minha Casa Minha Vida - PMCMV dans Maracanaú - CE. Par conséquent, il est nécessaire de savoir dans quel contexte que le travail social est inséré, de son obligation en vertu de la politique nationale du logement, de son importance pour la portée effective du droit à un logement décent. Cette recherche utilisé dans sa méthodologie a retracé l'approche qualitative et quantitative, par la recherche documentaire, bibliographique et sur le terrain. Conclu dans son résultat que, pour la mise en œuvre des projets de travail social - PTS est réussie, la municipalité de Maracanaú doit surmonter aujourd'hui face à des obstacles pour sa gestion, tels que les difficultés administratives pour mettre en œuvre

directement de tels projets, ayant de grandes difficultés dans l'exécution de processus d'appel d'offres Préfecture des éléments spécifiques du PTS, conduisant à la non-mise en œuvre des actions prévues, aboutissant à l'écart qui chérit la politique nationale du logement.

Mots-clés: La politique du logement. Travail social. Minha Casa Minha Vida.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar la Obra Social en el marco del Minha Casa Minha Vida - PMCMV en Maracanaú - CE. Por lo tanto, es necesario conocer en qué contexto que el trabajo social se inserta, de su obligación en virtud de la política nacional de vivienda, su importancia para el alcance efectivo del derecho a una vivienda digna. Esta investigación metodológica utilizada en su trazó el enfoque cualitativo y cuantitativo, a través de la investigación documental, bibliográfica y de campo. Concluyó en su resultado de que, para la ejecución de los Proyectos de Trabajo Social - PTS tiene éxito, el municipio de Maracanaú debe superar hoy enfrenta obstáculos para su gestión, tales como las dificultades administrativas en la ejecución de tales proyectos directamente, que tiene gran dificultad en la realización de procesos de licitación Prefectura de los elementos específicos de la STP, que conduce a la no aplicación de las acciones previstas, que culminó en la brecha que se aprecia la política nacional de vivienda.

Palabras clave: Política de vivienda. Trabajo Social. Minha Casa Minha Vida.

1 Contextualização da Política Habitacional no Brasil

A constituição da Política Habitacional brasileira iniciou-se juntamente com a formação de nossos centros urbanos e vem se moldando desde então, acompanhando seus crescimentos e transformações, movidos, principalmente, pelo forte movimento de urbanização que acarretou diversas alterações nas cidades, trazendo à tona as questões ligadas à habitação, exigindo do poder público respostas a demandas que envolvem, não só a falta de moradia para todos, mas também a falta de infraestrutura, danos e riscos ambientais, segregação espacial, especulação imobiliária, entre outros.

Até a década de 1930, a economia do Brasil era regida pelo modelo agrário-exportador, e os primeiros centros urbanos seguiam tendências européias, visando o embelezamento paisagístico das cidades e a idéia de modernização, com o intuito de, entre outros, atrair investimentos estrangeiros. As poucas ações estatais registradas no setor habitacional consistiam em medidas de cunho sanitarista, com a justificativa de combater doenças e epidemias, as quais os médicos-sanitaristas alertavam que se originavam nos aglomerados humanos pobres e se espalhavam pela cidade. Dessa forma, as ações na área habitacional buscavam amenizar as más condições de higiene das moradias dos trabalhadores urbanos, que ameaçavam a saúde da população. Outras ações realizadas pelo Estado consistiram na demolição de cortiços e estalagens, o que resultou na expulsão das classes populares das áreas centrais das cidades, ocasionando as primeiras divisões nos espaços urbanos, entre centro e periferia. A partir da década de 1930, o modelo agrário exportador é substituído pelo modelo urbano industrial, o que ocasionou grandes transformações na estrutura dos centros urbanos, motivando uma

mudança considerável na política habitacional brasileira. (BLANCO JR, 2006; BOTEGA, 2008).

Com a alteração do modelo econômico, o país enfrentou forte êxodo rural, e a população urbana cresceu vertiginosamente, acarretando uma enorme demanda por moradia, principalmente pelas classes populares, demanda essa agravada pela diminuição das antigas formas de moradia (cortiços e estalagens, em sua maioria demolidos na década de 1930), pela limitação das possibilidades de adquirir a casa própria, e até pela falta de oferta de imóveis para alugar, o que impulsionou ações por parte do Estado mais direcionadas a atender a falta de moradia nas cidades, como forma de enfrentamento à crise habitacional que já se configurava. Nesse período foi criado o Instituto de Aposentadorias e Pensões – IAPs, que juntamente com a Caixa Econômica Federal, ofertavam crédito imobiliário para financiar a aquisição de moradia, integrado ao Sistema de Previdência Social.

Em 1946, já sobre forte pressão da classe trabalhadora por acesso à habitação, o Governo criou a Fundação da Casa Popular – FCP, como órgão centralizador da Política Habitacional do país, visando atender com a oferta de financiamento destinado à aquisição ou construção da casa própria, principalmente, a população que não integrava o mercado formal de trabalho, não tendo acesso assim, aos financiamentos concedidos pelos IAPs. Contudo, as condições da FCP para se obter financiamento para moradia ainda excluía uma grande parcela da população de baixa renda, e segundo alguns registros, a Fundação teve suas ações norteadas pelo clientelismo político, utilizada como medida eleitoral. Nesse contexto, Trompowsky (2012, p. 05) relata:

A FCP privilegiou, assim, o princípio da casa própria – apesar de se ter previsto a possibilidade da locação dos imóveis construídos isto não se tornou usual – e de acordo com as linhas de financiamento estabelecidas, a destinação dos recursos para a aquisição ou construção da moradia obedecia, conforme o Decreto-Lei Federal no 9.777, a seguinte proporção: 60% para trabalhadores em atividades particulares; 20% para servidores públicos ou de autarquias; e 20% para outras pessoas – dispunha-se ainda de um montante denominado de “reserva técnica” e que não estava sujeito a esta divisão formal de distribuição; sua destinação era arbitrária e serviu para atender as clientela que “interessassem”.

Já na década de 1950, os programas habitacionais existentes começaram a declinar, influenciados principalmente pela crise econômica que o Brasil enfrentava, o que ocasionou um alto índice inflacionário, e conseqüentemente, grande inadimplência por parte dos beneficiários dos programas.

A partir de 1964, sob o regime militar, o Estado interviu mais intensamente na política habitacional, criando o Sistema Financeiro de Habitação, juntamente com o Banco Nacional de Habitação – SFH/BNH, com a missão de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes populacionais de menor renda, pela Lei 4.380/64 de 21 de agosto de 1964. Através do SFH/BNH, o governo militar buscou produzir habitação em massa, com o intuito de incentivar a construção civil para que esta fosse a mola propulsora dos demais setores da economia. (RUBIN e BOLFE, 2014).

Dessa forma, o BNH passou a centralizar e nortear a política habitacional do país, agregando em um único sistema, todas as instituições públicas e privadas que financiavam a aquisição de moradias. O Banco movimentou grande soma de capital,

oriundo principalmente da arrecadação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, criado em 1966. Contudo, apesar de vultuosas somas movimentadas, o déficit habitacional crescente no país não foi eliminado.

Botega (2008, p. 07), afirma:

O SFH/BNH era na verdade um eficaz agente de dinamização da economia nacional desempenhando um importante papel junto ao capital imobiliário nacional, fugindo do seu objetivo principal, pelo menos o que era dito, de ser o indutor das políticas habitacionais para superação do déficit de moradia.

A partir de 1969, já era evidente os apontamentos de uma política habitacional popular fracassada, incapaz de resolver as questões habitacionais crescentes, que concomitavam com a potencialização das precárias condições de vida das classes populares. Com o Brasil vivenciando uma grave crise inflacionária, iniciada nos primeiros anos da década de 1980, que culminou em altos índices de inadimplência, recessão, desemprego e quedas salariais, em 1986 o BNH foi extinto.

Durante o funcionamento do BNH foram financiadas cerca de 25% das novas moradias construídas no país, contudo, tal porcentagem foi insuficiente para atender a demanda gerada pelo acelerado processo de urbanização que ocorria no Brasil. Nesse contexto, Bonduki (2008, p. 74) afirma:

Em consequência, ocorreu um intenso processo de urbanização informal e selvagem, onde a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não teve alternativa senão auto-empreender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infra-estrutura e equipamentos sociais.

Após a extinção do BNH ocorreu um período de “suspensão” da política nacional de habitação, marcado por sucessivas reformulações e transferências de atribuições, tendo a política habitacional sido gerida por diversos ministérios ou órgãos administrativos, ocasionando descontinuidade e maximização das questões habitacionais.

Com a Constituição de 1988, que distribuiu atribuições no âmbito da política habitacional entre União, Estados e Municípios, concomitante com a crise financeira que reduzira drasticamente os recursos oriundos do FGTS disponíveis para habitação, surgem programas financiados com recursos alternativos, executados nas três esferas governamentais, que adotavam estratégias diferentes ao modelo BNH e visavam dar respostas a crise habitacional que se configurava, tendo como foco a habitação de interesse social. Tais Programas baseavam-se em princípios inovadores como a diversidade de tipologias nas construções, a preocupação com a sustentabilidade, integração com a política urbana, incentivo à participação popular e a parceria com o terceiro setor, como por exemplo os programas de urbanização de favelas e assentamentos precários, regularização fundiária e a construção de moradias novas por multirão e autogestão.

Não obstante, tais programas não impactaram satisfatoriamente no combate ao déficit habitacional, que atingia principalmente a população com menor poder

aquisitivo. Bonduki (2008, p.80), “entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do deficit quantitativo”.

No ano 2000, o Instituto Cidadania – entidade sem fins lucrativos que ganhou corpo no país trabalhando na formulação de políticas públicas – buscando soluções para as questões habitacionais no país, elaborou o Projeto Moradia, trazendo como conceito central que a “moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda.” (INSTITUTO CIDADANIA, 2012). O Projeto Moradia impulsionou um novo olhar sobre os programas habitacionais, alicersando a nova política habitacional brasileira, defendendo a integração das áreas de habitação, de saneamento e de transportes para a estruturação do desenvolvimento urbano no país, e propondo a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades – ambos instituídos nos anos de 2003 e 2004, respectivamente.

Em 2001 um importante documento de regulamentação da política urbana foi criado, o Estatuto das Cidades, Lei 10.257/2001, que traz como princípios básicos o planejamento participativo e a função social da propriedade, e compila um conjunto de instrumentos norteadores para a gestão urbana. O principal instrumento do Estatuto das Cidades é o Plano Diretor, que orienta o desenvolvimento urbano das cidades e estabelece parâmetros para que a propriedade urbana cumpra sua função social.

A chamada nova Política Nacional de Habitação – PNH, foi elaborada em 2004, com o objetivo principal de planejar o setor habitacional no país, e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população brasileira, em especial à de baixa renda, pautada na concepção de que a habitação não se restringe à moradia, fazendo a integração com as demais políticas voltadas ao desenvolvimento urbano, tais como, o saneamento ambiental, a mobilidade, o transporte e demais serviços sociais públicos. O órgão gestor da Política Nacional de Habitação é o Ministério das Cidades, composto pelas Secretarias Nacionais de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Projetos Urbanos e de Transportes e Mobilidade Urbana.

No ano seguinte, 2005, foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005, que tem por objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país.

A Lei nº 11.124 também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que em 2006 centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização e Assentamentos Subnominais e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS; assim como o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, que deve ser elaborado pelos estados e municípios visando acessar os recursos do FNHIS, devendo consistir em um conjunto de metas, objetivos e estratégias de ação e intervenção para o setor habitacional local. Previsto também pela referida Lei, o Plano Nacional de Habitação – PlanHab, foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, e representa um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação – PNH.

2 Habitação Enquanto Direito

O direito à habitação constitui um direito humano fundamental reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), pela Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976), pela Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), e diversas outras convenções e declarações internacionais, que resguardam tal direito como uma necessidade básica para a existência e dignidade humana, não limitando-o à presença de um abrigo, ou um teto, mas englobando uma ampla gama de conceitos que atribuem à uma habitação condigna e adequada aquela provida de, entre outros, infraestrutura básica, segurança adequada e salubridade, acesso a serviços e outras facilidades.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, estabelece em seu art. XXV, que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) – promulgado pelo Brasil através do Decreto 591/1992 – institui, em seu art. 11, que os Estados Partes reconhecem o direito de toda pessoa à moradia adequada e comprometem-se a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito.

De acordo com o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, a habitação faz parte das condições fundamentais para as famílias e populações levarem uma vida segura, com qualidade e em paz. Em 1991 o Comitê emitiu o Comentário Geral nº 4, no qual clarifica o conteúdo do “Direito a uma Habitação Adequada”, definidos de acordo com os seguintes pressupostos: Segurança Legal da Ocupação; Disponibilidade de Serviços, Materiais e Infraestruturas; Acessibilidade; Habitabilidade; Facilidade de Acesso; Localização; e Respeito do Ambiente Cultural.

Segundo a Organização Mundial da Saúde – OMS, a habitação adequada está estreitamente ligada ao grau de realização efetiva do direito à higiene ambiental e do direito ao mais elevado nível possível de saúde mental e física, sendo assim, a habitação inadequada e insalubre é um dos factores ambientais mais importantes associado à doença e ao aumento das taxas de mortalidade e morbidade.

No âmbito da legislação nacional, a Constituição Federal de 1988 não prevê explicitamente o direito à moradia, mas institui como dever do Estado, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, “prover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, IX). No ano 2000, a habitação passa a ingressar o rol dos direitos sociais constitucionais, através da Emenda Constitucional nº 26/2000, trazendo em seu Art. 6º que, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”, reforçando o dever do Estado brasileiro em promover políticas públicas de proteção e efetivação de tal direito.

Além da promulgação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), o Brasil também validou as Convenções sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965); a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); e, a Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989), todas reafirmaram a condenação de qualquer tipo de discriminação, seja de gênero, idade, raça e nível socioeconômico, referente ao direito de moradia adequada.

Contudo, os desafios ainda são muitos para se conseguir efetivar plenamente o direito à habitação adequada, como promulgado nas legislações vigentes. Na realidade dos centros urbanos brasileiros, milhares de pessoas ainda convivem com algum tipo de

carência habitacional, configurada, não só pela falta de moradia, mas também por construções precárias, más condições de habitabilidade, insegurança da posse, não conformidade com os códigos urbanísticos, níveis elevados de densidade por residência e dormitório, alugueis onerosos, além de ausência de serviços públicos essenciais como água, esgoto e coleta de lixo. (ROLNIK, 2015).

Dados da publicação “Déficit Habitacional Municipal no Brasil”, da Fundação João Pinheiro – FJP aponta que, no ano de 2010, o Brasil apresentava uma carência de 06 milhões e 940 mil habitações. Desse total, 85% estavam em áreas urbanas e 15% em áreas rurais. Ainda segundo o estudo, mais de 70% do déficit habitacional brasileiro absoluto estavam ligados à coabitação familiar (43,1%) e ao ônus excessivo com aluguel (30,6%). Juntos, esses componentes representavam 5,1 milhões de unidades no país. Domicílios precários (19,4%) e adensamento excessivo de domicílios alugados (6,9%) foram os componentes menos expressivos do déficit e correspondiam a cerca de 1,8 milhão de unidades. A pesquisa também apontou que a maior parte do déficit habitacional do país está concentrada nos domicílios de baixa renda. Ao todo, quase 70% das unidades possuíam renda de até três salários mínimos. Na Região Nordeste, o déficit absoluto era de 2.111.517 milhões de habitações, 30% do percentual nacional, sendo 1.532.184 nas áreas urbanas e 579.333 nas rurais e, o déficit habitacional relativo era 14,1%.

O elevado deficit habitacional, tanto quantitativo como qualitativo, concentrado na população de baixa renda, apesar de décadas de ações estatais em prol do desenvolvimento de uma política habitacional, evidencia a incapacidade institucional e de mercado para o enfrentamento da questão habitacional no país, principalmente na era capitalista, frente ao modelo neoliberal instaurado.

A arquiteta e urbanista Raquel Rolnik chama a atenção para a posição secundária a qual o direito à moradia – direito humano fundamental – está sendo relegado em todos os países que seguem o receituário neoliberal. Segundo Rolnik, desde 1970, a habitação e a urbanização vivenciam um processo que ela denomina de financeirização, onde os programas e projetos visam atender ao capital, em detrimento de assegurar direitos. Sobre tal processo Rolnik (2015) afirma:

A financeirização é a tomada do segmento da produção habitacional para as lógicas de rentabilidade dos investimentos financeiros envolvidos naquilo, não apenas da habitação mas também da política urbana e da terra urbana. Isso significa que as políticas, os programas são moldados para criar novos campos de aplicação para promover remunerações e rentabilidades para o capital financeiro investir.

Nessa lógica, o acesso à moradia digna – à casa própria individual e regularizada– enquanto um bem social, direito assegurado em calhamaços de documentos e legislações, internacionais e nacionais, passa a ser um bem de consumo, atingido por quem pode pagar por ele, produzido pelo mercado privado, para atender ao capital.

3 Trabalho Social como Integrante da Política Habitacional

A Política Nacional Habitacional como se configura atualmente, é fruto de um processo marcado por importantes instrumentos de ruptura com a velha Política Habitacional, onde podemos citar: a Constituição Federal de 1988, que define moradia

como direito; o Estatuto das Cidades de 2001, que regula a gestão urbana; a criação do Ministério das Cidades, em 2003 e; a criação do Conselho das Cidades, em 2004.

Como já vimos, a partir da década de 1990, a gestão das políticas públicas passa a ser descentralizada, e crescem as reivindicações dos movimentos populares para garantirem a participação da sociedade no planejamento e nas tomadas das decisões governamentais. Em paralelo a esse movimento, o país vivencia intensa urbanização, que alterou drasticamente as configurações das cidades, ressaltando questões habitacionais e urbanas, expressas não somente pela falta de moradia, mas também pelo aumento do desemprego, da criminalidade, da violência, do tráfego de drogas, da desigualdade social, da segregação espacial, entre outros.

Essas questões suscitaram a necessidade de pensar as Políticas Habitacionais e Urbanas numa dimensão mais ampla, não se limitando apenas a construção de moradia, mas desenvolvendo ações que fizessem face aos novos desafios, buscando a garantia de espaços de participação social na execução de tais políticas, e a sustentabilidade dos programas e projetos – incorporando princípios econômicos, sociais e ambientais –, a serem implantados nos três níveis de governo.

De acordo com textos aprovados na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II (1996), a descentralização é um processo importante na medida em que o poder local é considerado como sujeito essencial para assegurar adequada habitação para todos e promover o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis, devendo estar associado ao compromisso de assegurar a participação das comunidades na definição das políticas, dos programas e na destinação dos recursos da cidade.

Tais fatos criaram condições para o estabelecimento da nova Política Nacional de Habitação, que traz como princípios básicos: a Habitação como uma Política de Estado; a Moradia Digna e a Inclusão Social; a Gestão Democrática, com participação social e transparência; e Ações de Habitação Integradas às Políticas Urbanas, Sociais e Ambientais.

Nesse contexto, o Trabalho Social torna-se componente básico da Política Nacional de Habitação, e passa a ser exigido como integrante dos projetos habitacionais, dos Programas Habitacionais de Interesse Social do Ministério das Cidades, integrando a Política de Habitação com a Política de Desenvolvimento Urbano, representando importante instrumento de mediação entre a população e o poder público.

O Trabalho Social materializa-se em um Projeto Técnico, baseado em um conjunto de parâmetros que prezam pela gestão participativa e transparente, melhoria das condições de vida dos beneficiários e sustentabilidade das intervenções habitacionais, através de um conjunto de ações de caráter informativo, educativo e de promoção social. De acordo com a Portaria nº 21, do Ministério das Cidades (2014, p. 05):

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

As principais diretrizes do Trabalho Social são: apoio à organização social e incentivo aos processos participativos; incentivo a autonomia da população através de metodologias participativas; integração das intervenções físicas e sociais; estímulo à parcerias entre poder público, sociedade civil organizada e empresas privadas; e ações antes, durante e após a entrega das unidades habitacionais. (GOMES e PELEGRINO, 2005)

O Projeto de Trabalho Social – PTS deve contemplar eixos estratégicos, definidos pela Portaria nº 21, que consistem em: Mobilização, Organização e Fortalecimento Social; Acompanhamento e Gestão Social da Intervenção; Educação Ambiental e Patrimonial; e Desenvolvimento Socioeconômico. Dessa forma, o PTS contribui para a sustentabilidade das intervenções habitacionais, viabilizando o exercício da participação cidadã e a melhoria da qualidade de vida das famílias, mediante um trabalho socioeducativo, favorecendo a organização da população, a educação ambiental e patrimonial, a gestão comunitária e o desenvolvimento de ações que, de acordo com as necessidades dos beneficiários, facilitem seu acesso ao trabalho e melhoria da renda familiar.

Nessa perspectiva, Junia Rosa (2014), Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica – DICT, da Secretaria Nacional de Habitação, defende que:

A necessidade de garantir o acesso digno à moradia implica lidar com a questão da provisão habitacional em seus diversos aspectos. Deve-se, portanto, ir além do entendimento de que o combate ao déficit habitacional está restrito à construção de unidades habitacionais, uma vez que implexos a ele também estão o direito à cidade e ao acesso a novos patamares de cidadania e qualidade de vida. A visão multidimensional da realidade impõe que o Trabalho Social nos Programas de Habitação de Interesse Social, sob o controle social, supere os limites da ação localizada, buscando não só a inserção social das famílias, mas também a inserção urbana dos empreendimentos.

4 Programa Minha Casa Minha Vida: Avanços e Desafios

O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV foi lançado no ano de 2009, instituído pela Lei federal nº 11.977, com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e rurais, objetivando enfrentar o déficit habitacional do país – estimado em 6 milhões de moradias, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2012), com meta de construir 1 milhão de moradias no prazo de 02 anos, sendo dessas, 400 mil unidades destinada à população de baixa renda.

O PMCMV é composto pelos subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU e Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR. O Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, foco de nosso estudo, é gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, tendo como principal fonte de recursos o próprio Orçamento Geral da União – OGU, recursos não retornáveis, o que o diferencia de todos os demais programas habitacionais já existentes no Brasil, e atribui-lhe relevância para a política nacional habitacional.

O PMCMV foi criado no contexto da crise econômica mundial, e pensado, além de seu caráter social, como uma medida anticíclica diante à ameaça de crise financeira no país, onde o governo decide estimular o setor da construção civil, visando gerar empregos, renda e estabilidade economia, e por consequência, favorecer o capital imobiliário. Dessa forma, o Programa passa a ser implementado com a aprovação da Medida Provisória nº 459, em março de 2009, com investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões – sendo R\$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES. (ROMAGNOLI, 2012).

Além da maior parte do recurso utilizado no Programa ser oriundo do OGU, o PMCMV também se diferencia dos demais já existentes, por atender a grupos populacionais com faixas de renda diferenciadas, de 0 a 10 salários mínimos, englobando desde a população de baixa renda até aqueles que podem ser beneficiados pelas linhas de crédito formais. Também se diferencia por prevê ações em parceria com entidades da sociedade civil, tanto nas áreas urbanas como rurais, por priorizar atender à habitação de interesse social e incluir como obrigatório a realização do Trabalho Social.

O público do Programa é classificado em 03 faixas de renda, cada uma com suas especificidades, desde a fonte de recursos a valor de subsídio, sendo elas: (BRASIL, 2010).

1. Faixa 01: Famílias de 0 a 3 salários mínimos, que recebem subsídio máximo e isenção do seguro, recursos provenientes do OGU, e pagamento de prestações mensais limitadas a 10% da renda, por um período de dez anos. Vale destacar que tal grupo representa 90% do déficit habitacional do país.

No Faixa 01, o Programa é operacionalizado da seguinte forma: a) Para os municípios acima de 50 mil habitantes é prevista a construção ou requalificação de empreendimentos por meio das empresas do setor da construção civil, preferencialmente em parceria com o poder público local, que entra com a contrapartida do terreno, infraestrutura ou recursos financeiros. Os projetos são apresentados pelas empresas do setor da construção civil junto ao agente financeiro, que aprovará a obra observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Cidades, tais como especificação mínima de unidades e valor máximo de aquisição da unidade habitacional. Este grupo concentra recursos não onerosos do OGU na ordem de R\$ 14 bilhões. b) Já para os municípios até 50 mil habitantes, o Programa subsidia a produção de novas habitações em parceria com estados e municípios. Dá-se pela oferta pública de R\$ 1 bilhão de recursos do OGU, através de agentes financeiros pertencentes ao Sistema Financeiro Habitacional – SNH, interessados em promover a execução dos projetos. c) O Programa pode ser operacionalizado por Entidades sem Fins Lucrativos – PMCMV/Entidades, com previsão de produção e a aquisição de habitações de acordo com os moldes dos municípios de até 50 mil habitantes, exceto pelo fato de que a organização da demanda é feita pela própria entidade. Recursos do OGU previsto em R\$ 500 milhões. d) Para a área rural, o Programa – através de seu subprograma PNHR, prevê o atendimento aos agricultores e trabalhadores rurais pertencentes a esta faixa de renda, com a aquisição ou produção de moradias, ou reformas, podendo ser operacionalizado tanto por agente público como por entidades da sociedade civil. São utilizados recursos do FGTS e R\$ 500 milhões do OGU. (BRASIL, 2010).

2. Faixa 02: Famílias com renda entre 03 e 06 salários mínimos. O Programa é operacionalizado com subsídio parcial nos financiamentos, redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor, os financiamentos podem chegar ao máximo de 30 anos com comprometimento de renda de 20%. Foram alocados para este grupo R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 2,5 bilhões do OGU.

3. Faixa 03: Famílias com renda de 06 a 10 salários mínimos. Estas receberão estímulos à compra da moradia com redução dos custos do seguro (danos físicos ao imóvel, morte e invalidez permanente) e acesso ao Fundo Garantidor.

Diante do exposto, pode-se averiguar o significativo aporte de recursos do OGU, fato primordial para uma redefinição da Política Nacional de Habitação no Brasil. Contudo, fica explícito a predominância da utilização de tais recursos pelo setor da construção civil, em detrimento do dispensado a ser utilizado pelas entidades da sociedade civil.

Nesse ponto, o Programa recebe suas maiores críticas, sendo interpretado como continuação dos antigos modelos de programas na área habitacional desenvolvidos no Brasil, onde a lógica das intervenções permanece visando ao favorecimento do setor privado, contribuindo para desconstituir a almejada ideia de moradia enquanto um bem social, sendo esta ainda tratada como um bem de consumo. Outra característica bastante criticada do Programa é seu “formato único”, quando prioriza seus recursos apenas para a construção de novas unidades habitacionais.

Segundo Rolnik (2015), o PMCMV representa muito mais uma política econômica do que uma política habitacional, onde seu modelo desconstrói todos os modelos anteriores implantados com a redemocratização do país, no setor habitacional – como, por exemplo, os mutirões, as cooperativas e urbanizações de favela – produzindo habitação que não atende ao direito de moradia adequada às famílias de baixa renda, essas com necessidades diversas, impossíveis de serem sanadas através de um modelo único de construção de unidades habitacionais, localizadas principalmente nas periferias das cidades, onde a terra é mais barata e não urbanizada, atendendo aos interesses de rentabilidade das empresas privadas da área de construção.

Apesar da Política Nacional de Habitação e seu marco regulatório preverem políticas de locação social, políticas de urbanização e integração de assentamentos, políticas de autogestão, cooperativas, fortalecimento das formas não mercantis de produção habitacional, de assistência técnica para a autoconstrução, o que potencializaria a capacidade de atendimento da população de mais baixa renda, o PMCMV “fixou-se apenas na produção de unidades prontas, mais ao gosto do setor da construção civil” (BONDUKI, 2009, p.13).

Segundo dados do Ministério das Cidades, em seis anos de execução do Programa, o governo entregou 2,3 milhões de unidades habitacionais. De acordo com o Ministério, ainda serão entregues 1,4 milhão de moradias contratadas na etapa 02 do Programa, que contou com um orçamento de R\$ 125,7 bilhões. A etapa 03 do PMCMV já foi anunciada pelo governo, contudo, ainda sem previsão de lançamento, de recurso, nem da quantidade de unidades habitacionais que serão construídas. O investimento total do Programa já ultrapassa R\$ 270,00 bilhões.

5 Empreendimentos Minha Casa Minha Vida e Trabalho Social em Maracanaú-Ce: Características e Aspectos Habitacionais

Maracanaú é um município cearense localizado na região metropolitana de Fortaleza, capital do Estado, e faz limite com os municípios de Fortaleza, Pacatuba, Maranguape e Caucaia. Possui uma população de 209.057 habitantes – sendo 207.623 residentes em área urbana, e 1.434 residentes em área rural –, uma área de 105.696 km², e uma densidade demográfica de 1.877,75 hab/km², segundo dados do IBGE, ano 2010.

Seu Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,736, ocupando o 2º lugar no ranking do Estado, dados do Atlas de Desenvolvimento Humano, ano 2000.

O município foi emancipado em 05 de julho de 1983, pela Lei Estadual nº. 10.811, quando se desmembrou do município de Maranguape. Atualmente o município é o maior centro industrial do estado, sediando o Distrito Industrial de Fortaleza, tendo sua economia baseada principalmente no setor industrial. A arrecadação de Maracanaú é a segunda maior do Ceará. Atualmente o município é dividido administrativamente em dois distritos, sendo eles: Maracanaú (Sede) e Pajuçara.

A cidade de Maracanaú não diferente das demais cidades brasileiras, enfrenta problemas decorrentes do crescimento demográfico e da urbanização acelerada das últimas décadas, ocasionando seu crescimento desordenado, onde as condições de vida precárias, a falta de emprego e as falhas na efetivação de políticas sociais, agravam as desigualdades sociais, afetando diretamente a demanda habitacional do município.

Segundo análise realizada com a elaboração do primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU do município, concluído em 1999, o crescimento populacional de Maracanaú teve seu ápice entre os anos de 1980 a 1991, quando a população passou de 37.894 para 157.151 habitantes. A principal causa desse crescimento foi o grande contingente migratório vindo do interior do estado para a capital nesse período, quando grande parte desse contingente veio compor a gama de mão de obra não qualificada que passou a suprir a demanda de trabalhadores de ponta para as novas indústrias que se instalavam no complexo industrial em Maracanaú.

O surgimento do Distrito Industrial colaborou para a construção de Conjuntos Habitacionais para os trabalhadores das fábricas e indústrias, passando Maracanaú a ser conhecida como a maior cidade dormitório do Ceará. Segundo dados do Diagnóstico Municipal (2005), os novos Conjuntos Habitacionais foram erguidos à margem da linha férrea e transformaram significativamente a paisagem e as características da cidade.

O município sofre com o grande adensamento populacional, com densidade demográfica registrada no ano de 2010 de 1.960,25 habitantes por km², segundo dados do IBGE (2010). Com o crescimento populacional acima do esperado, a demanda no setor habitacional deu um salto considerável, acarretando assim ocupações espontâneas em diversos bairros do município, habitações inadequadas, alugueis onerosos, além da especulação imobiliária.

De acordo com dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS/2013, Maracanaú possui uma Demanda Demográfica por Moradia de 66.535 domicílios; um Déficit Habitacional de 5.505 domicílios; e Inadequações Habitacionais – Inadequação Fundiária, Adensamento Excessivo, Domicílio sem Banheiro e Carência de Infraestrutura – de 20.708 domicílios.

Nesse contexto, o poder público visando dar respostas às demandas habitacionais, e garantir aos seus munícipes o Direito à Moradia e conseqüentemente o Direito à Cidade, aderiu ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, e atendendo a seus critérios, criou, em 2011, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS, e em 2013, o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS.

Considerando a relevância da execução da Política de Habitação em âmbito municipal, Maracanaú dispõe de um órgão específico responsável pela execução de tal política. Trata-se da Coordenadoria de Habitação – COHAB, vinculada a Secretaria Municipal de Infraestrutura – SEINFRA. A COHAB foi instituída no ano de 2005, composta por uma equipe multidisciplinar com o objetivo de atender a população de baixa renda na produção de habitação de interesse social. Antes da criação desta

Coordenadoria a execução da política habitacional era realizada por Assistentes Sociais vinculadas a Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SDU.

Atualmente a política habitacional é executada diretamente por 03 Coordenadorias específicas: Coordenadoria de Habitação Urbana; Coordenadoria de Habitação Rural; e Coordenadoria de Requalificação Urbana, Regularização Fundiária e de Assentamentos Precários, todas vinculadas a Secretaria de Infraestrutura.

O município conta com sistemas de informações que qualificam os dados habitacionais, sendo ferramentas usadas na execução de sua Política de Habitação, sendo eles: O Sistema de Benefício Social – SISBS, Cadastro Único, Defesa Civil, Sistema de Informações da Atenção Básica – SIAB e Distrito Técnico de Endemias. O SISBS é o sistema gerido pelas Coordenadorias de Habitação, sendo um sistema desenvolvido pela equipe municipal, funcionando como um banco de dados digital, alimentado por informações referentes à condição socioeconômica e de moradia, dados estes levantados a partir de entrevista às famílias atendidas, no qual são reconhecidas as características habitacionais, risco de localização, forma de ocupação, fornecimento de energia e água, infraestrutura do entorno, mobilidade urbana, composição familiar (membros, faixa etária, sexo, escolaridade, ocupação/trabalho, vínculo empregatício), renda familiar e pessoas com deficiência.

A partir da identificação da demanda habitacional, as famílias são cadastradas no SISBS, e, caso necessário, são realizadas visitas domiciliares para aprofundar o estudo social sobre a realidade. O levantamento do segundo trimestre do ano de 2015 identificou a existência de aproximadamente 9.000 famílias cadastradas no Sistema de Benefício Social, com a aplicação de fichas cadastrais junto às famílias em situação de vulnerabilidade habitacional residentes no município. Destas, 1.712 famílias já foram contempladas com unidades habitacionais em um dos oito empreendimentos já existentes no município, pelo Programa Minha Casa Minha Vida, sendo eles: Blanchard Girão, Virgílio Távora I, Virgílio Távora II, Virgílio Távora III, Bonaparte, Demócrito Dummar I, Demócrito Dummar II e Demócrito Dummar III. Os quais contam com um trabalho constante de apoio e acompanhamento da equipe técnica da COHAB.

Quanto ao Trabalho Social, foco dessa pesquisa, atualmente representa um grande desafio para a gestão da política habitacional municipal, já que o mesmo não foi realizado em nenhuma das intervenções habitacionais citadas acima. Desde o primeiro Empreendimento entregue, em 2011, os Projetos de Trabalho Social passaram por várias alterações e análises pela Entidade Financeira, que até o primeiro semestre de 2015 não havia aprovado tais Projetos, tendo ocorrido aprovação apenas no segundo semestre de 2015, estando aptos à execução, e atualmente em processo de licitação de Empresa para realização de tais Projetos.

O Trabalho Social, como já vimos anteriormente, é obrigatório no PMCMV, e deve prever ações com os beneficiários desde a fase pré-obra, até após a entrega das moradias, visando principalmente a sustentabilidade dos empreendimentos. Contudo, por diversas questões que veremos mais a frente, tal trabalho não foi desenvolvido como previsto, já sofrendo o município com sanção administrativa relacionada a não execução do Trabalho Social, estando atualmente com o status de inadimplente, impossibilitado de contratar outros empreendimentos do PMCMV junto ao Ministério das Cidades.

5.1 Percurso Metodológico

Esta pesquisa se propõe analisar o Trabalho Social no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, no município de Maracanaú – CE.

A metodologia de pesquisa representa o planejamento do processo realizado para alcançar o resultado esperado, é “o caminho e o instrumental próprio de abordagem da realidade” (MINAYO, 2000, p. 22). Pesquisar significa, de forma bem simples, “procurar respostas para indagações propostas”(SILVA e MENEZES, 2001).

Quanto ao traçado metodológico optou-se pelo uso da abordagem qualitativa e quantitativa. Martinelli (1999) salienta a relação de complementaridade e articulação entre ambas as metodologias. A opção pelo quali-quantitativo proporcionará a análise dos dados estatísticos, pois se buscará perceber a representatividade das informações obtidas na pesquisa de campo. Assim, foi por intermédio do traçado metodológico que se buscou apreender os objetivos propostos, que se deu através de pesquisa documental, bibliográfica e de campo.

A pesquisa documental ocorreu com o estudo de fontes de documentos como: trabalhos acerca da Política Habitacional e Trabalho Social, divulgações do Ministério das Cidades, dados do Sistema de Benefício Social – SISBS e documentos internos da COHAB relativos aos Empreendimentos do PMCMV. A característica principal da leitura de diferentes acervos é permitir a coleta de dados restritos a este estudo, portanto, fontes para o embasamento teórico.

A pesquisa bibliográfica ocorreu com a leitura ampla de referenciais bibliográficos, que serviram de aprimoramento para a fundamentação teórica, e que permitiram, também, uma aproximação maior como objeto de estudo. À luz dos ensinamentos de Marconi & Lakatos (1999) afirmam que a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, dentre outros, até meios de comunicação orais, tais como rádio, filmes e televisão.

A pesquisa de campo é aquela utilizada com o objetivo de se obter informações e/ou conhecimentos acerca de um problema para o qual se procura uma resposta, ou então descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles (MARCONI & LAKATOS, 1999). O local da pesquisa de campo foi a Prefeitura de Maracanaú, mais precisamente, a Coordenadoria de Habitação – COHAB, com o objetivo de analisar a implementação dos Projetos de Trabalho Social no âmbito dos Empreendimentos habitacionais do PMCMV no município. Os sujeitos da pesquisa foram escolhidos por representarem bastante relevância na execução da política habitacional local, sendo eles: Servidora de Carreira Municipal – Arquiteta, Assessora Especial de Gestão de Projetos e Convênios da Prefeitura de Maracanaú; Servidora de Carreira Municipal – Assistente Social, Técnica da COHAB; Servidora de Carreira de Entidade Financeira do Sistema Financeiro de Habitação – Técnica da Entidade que acompanha os projetos do município no âmbito do PMCMV.

Para subsidiar o estudo foi aplicado questionário semi-estruturado, com perguntas abertas sobre os avanços e desafios da Política Habitacional em âmbito municipal, que abordavam os aspectos positivos e negativos do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, o Trabalho Social enquanto componente obrigatório do PMCMV, e a execução dos Projetos de Trabalho Social no município de Maracanaú/CE.

6 Análise de Resultados

O foco da pesquisa foi analisar o Trabalho Social no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV no município de Maracanaú – CE. Como estão se dando as implementações dos Projetos de Trabalho Social, quais os maiores desafios e avanços da Política Habitacional em âmbito municipal, e os aspectos positivos e negativos do Programa Minha Casa Minha Vida, pela ótica dos técnicos municipais e do ente financeiro que o operacionalizam.

Segundo análise de dados dos sujeitos, os maiores desafios da Política Habitacional em âmbito municipal estão diretamente ligados a não efetivação de ações articuladas entre Política de Habitação e Política Urbana, que proporcionaria não só a realização de construção de novas moradias, mas também, o desenvolvimento de programas voltados para a urbanização e integração de assentamentos precários, melhorias habitacionais, regularização fundiária, infraestrutura e saneamento, entre outras intervenções visando atender a um contingente considerável de munícipes que sofrem atualmente com alguma forma de precarização habitacional, e que não se enquadram nos perfis exigidos para o PMCMV.

Para tanto, precisa existir maiores investimentos – principalmente financeiro, da Prefeitura em políticas habitacionais locais, já que nem todas as demandas habitacionais apresentadas pelo município são objeto de intervenção dos Programas financiados com recursos federais. Atualmente, Maracanaú só dispõe de 01 (um) Programa financiado com recursos próprios, sendo ele o Programa de Locação Social, que contempla até 30 famílias, beneficiadas com o pagamento do aluguel no valor de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais), durante 06 (seis) meses, prorrogável por igual período.

A inexistência de um planejamento para o setor habitacional, no âmbito das ações a serem realizadas pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e suas Coordenadorias de Habitação, que comulguem com as determinações contidas no Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS e com as legislações e normativos nacionais da Política Nacional de Habitação, também é um desafio a ser superado pela gestão municipal.

Outro desafio pontuado foi a necessidade de se fortalecer o controle social das políticas municipais de habitação e urbana, em especial nos órgãos dos Conselhos Municipais de Habitação e das Cidades, uma vez que esses representam importantes espaços de construção democrática, participativa e transparente das referidas políticas.

Quanto aos avanços da política habitacional local, foram citados a adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação – SNHIS, com a criação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS, do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, realizado pela equipe municipal, contendo minucioso diagnóstico habitacional, sendo importante instrumento na construção da política habitacional de Maracanaú.

Referente ao Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, os sujeitos da pesquisa salientaram pontos positivos e negativos, em termos operacionais e de resultados que afetam diretamente a vida dos beneficiários. Os pontos negativos do Programa colocados foram, em primeiro lugar, o fato do mesmo ter sido criado visando conter os impactos da crise econômica internacional que já ameaçava o mercado interno brasileiro. Dessa forma, o Programa investiu grande vulto financeiro na construção civil, que para atender seus interesses, passou a construir conjuntos habitacionais em áreas afastadas dos centros urbanos – terras baratas e não urbanizadas, sem infraestrutura básica necessária para atender os beneficiários, voltando a reproduzir as velhas práticas dos Programas da velha Política de Habitação, prejudicando a

sustentabilidade dos empreendimentos. Também o fato do Programa deter alta concentração de recursos para a construção de novas moradias, dificulta o desenvolvimento de outras ações voltadas para atender as demais demandas da política habitacional não atingidas pelo PMCMV, como por exemplo a urbanização de assentamentos precários, as melhorias habitacionais, subsídios para locação social, reforma e regularização de prédios públicos para fins de moradia, entre outras intervenções previstas pela legislação nacional.

Outra crítica ao PMCMV surge ao cerne que o mesmo deveria estar vinculado ao que preconiza a Política Nacional de Habitação, onde os municípios para poderem operacionalizá-lo tivessem, essencialmente, efetiva adesão ao Sistema Nacional de Habitação, com a criação e pleno funcionamento dos Conselhos, Fundos e Planos Locais de Habitação de Interesse Social, o que não ocorre na prática, na maioria dos municípios.

A ausência do Trabalho Social efetivo, em paralelo à construção dos empreendimentos, não ocorrendo plenamente o trabalho de acompanhamento e apoio às famílias beneficiárias, foi mais uma crítica ao Programa, já que a falta de ações no âmbito social favorece a não adaptação das famílias às novas moradias, o abandono, a venda e permuta dos imóveis, colocando em risco a sustentabilidade dos empreendimentos. Fora a falta de controle e morosidade dos processos administrativos sobre os casos citados, por parte das entidades financeiras que operacionalizam o Programa.

O ponto positivo salientado pelos sujeitos é o fato do PMCMV ter dado visibilidade a pauta das questões ligadas à habitação, colocando a Política Habitacional no patamar das políticas fundamentais de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais, conseguindo alcançar as famílias de baixa renda, historicamente excluídas dos Programas Habitacionais no Brasil.

Quanto à importância do Trabalho Social no PMCMV, foi unânime as falas acerca da importância da efetivação de tal trabalho para o êxito do Programa, como podemos ver no discurso dos sujeitos da pesquisa:

“O Trabalho Social no PMCMV tem fundamental importância para as famílias beneficiárias, pois por meio de seus eixos Educação Sanitária e Ambiental, Geração de Trabalho e Renda, Mobilização e Organização Comunitária, e por vezes também o eixo Gestão Condominial Patrimonial, busca mostrar a essas famílias seus direitos enquanto cidadãos e deveres que são primordiais para a convivência coletiva de forma harmoniosa, bem como possibilita a essas famílias um novo horizonte pessoal e profissional”. (Técnica da Entidade Financeira do PMCMV em Maracanaú).

“O Trabalho Social no PMCMV tem o potencial de ultrapassar o direito à moradia e responder ao direito à cidade, visto que a unidade habitacional em si não efetiva o direito das famílias contempladas. É preciso morar onde se tenha acesso ao trabalho, ao lazer, à educação, à saúde, à transporte público, e o Trabalho Social tem o objetivo de construir esta intersectorialidade. Outro elemento que destaque se trata do próprio processo de adaptação das famílias a nova moradia e a nova vizinhança, o que ocorre desenvolvendo a dimensão simbólica do pertencimento ao espaço e ao grupo”. (Técnica da COHAB).

“Acredito que o Trabalho Social é 100% necessário desde o planejamento da obra. Tenho sentido uma grande falha neste acompanhamento em todos os PMCMV que tenho visto. A educação e cultura do nosso povo é muito fragilizada ainda e precisa deste suporte técnico social que respalde todo o

processo. Não vejo resultado positivo neste Programa se não houver uma valorização maior do Trabalho Social a ser desenvolvido, inclusive com os recursos destinados para as ações”. (Assessora Especial de Gestão de Projetos e Convênios de Maracanaú).

Quanto a execução dos Projetos de Trabalho Social no âmbito do PMCMV no município de Maracanaú, os sujeitos da pesquisa apontaram seus maiores entraves, e formas de superá-los. Ressaltaram que, a gestão municipal ainda não deu a devida importância a efetiva execução de tais projetos, não entendendo-os como primordial para a sustentabilidade dos empreendimentos. Dessa forma, a gestão não prioriza a execução do Trabalho Social, reduzindo suas ações praticamente no trabalho pré-obra de seleção e hierarquização dos beneficiários. Em consequência dessa não priorização, a equipe municipal vivencia condições precárias de trabalho, onde falta estrutura adequada para atender ao público da política, como salas que resguardem o sigilo das famílias e acessibilidade ao prédio da COHAB, além da falta de equipamentos como computadores e impressoras.

A falta de capacitações permanentes da equipe técnica para a elaboração e execução dos Projetos de Trabalho Social é outro ponto dificultador, já que tais projetos para serem implementados precisam passar por análise e aprovação junto à Entidade Financeira, que além de adotar critérios muito rígidos de análise, a mesma é realizada por técnicas sociais que baseiam-se não só nas normativas do Programa, mas também atribuem suas visões particulares sobre os Projetos, o que muitas vezes dificulta suas aprovações, criando um “bate e volta” de Projetos, geralmente sofrendo muitas alterações até sua aprovação, prejudicando suas execuções, principalmente pelo tempo que leva esse processo.

Outro ponto dificultador elencado foi a falta de integração da equipe multidisciplinar que envolve o Programa, tais como engenheiros, arquitetos, advogados e assistentes sociais, onde o Trabalho Social ainda é visto pelas demais áreas como estando em um patamar inferior de importância, principalmente por apresentar resultados subjetivos, simbólicos e muitas vezes não mensuráveis quantitativamente.

Também foi citada a dificuldade da Prefeitura licitar os itens previstos pelos Projetos para a execução do Trabalho Social, como por exemplo os materiais de consumo e de escritório, pois o Projeto contempla ações como Oficinas e Cursos de Capacitação que exigem a compra de vários itens em poucas quantidades, tornando quase impossível a licitação de tais itens em tempo hábil.

Como formas de superação de tais entraves, os sujeitos apontam a necessidade de sensibilização dos gestores para a importância do Trabalho Social e capacitação da equipe técnica municipal, munindo-a de infraestrutura e condições necessárias para a execução das ações no âmbito da política habitacional municipal. Além da necessidade de se implementar uma administração mista à execução dos PTS, onde o município licitará empresa privada para execução das ações previstas, coordenadas pela gestão municipal, que irá superar a dificuldade encontrada pelo setor de licitações do município, quando se trata de adquirir os itens necessários ao trabalho, como já mencionado.

7 Conclusão

Diante das diversas questões habitacionais vivenciadas pela população brasileira faz-se necessário refletir sobre Política Habitacional Nacional, e nos questionarmos se os programas habitacionais existentes atualmente estão sendo trabalhados como Política Pública, ou se estão sendo tratados como Política de Governo, apenas como instrumentos de entrega de casas, sem nenhum planejamento prévio, sem estrutura administrativa suficiente para se implementar programas sustentáveis e que pensem a moradia na concepção de “moradia digna”, perpassando a estrutura física, dando condições de que as pessoas possam não só adquirirem um bem material, jurídico legal, mas também tenham garantido o acesso a infraestrutura básica e à serviços essenciais.

Dessa forma, é preciso pensar a Política Habitacional numa dimensão mais ampla, não se limitando apenas a construção de moradia, mas desenvolvendo ações que façam face aos desafios impostos à tal política, requerendo da gestão pública, nas três esferas de governo, a realização de Programas e Projetos que prezem pelos princípios participativos, democráticos, econômicos, sociais e ambientais, integrados à Política Urbana, visando não só a garantia do direito à moradia digna, mas também à cidade.

Nesse contexto, o Trabalho Social enquanto componente básico da Política Nacional de Habitação, exigido como integrante dos Programas Habitacionais de Interesse Social do Ministério das Cidades, representa importante instrumento para o alcance de uma Política Habitacional inclusiva e democrática, onde, através de um conjunto de ações de caráter informativo, educativo e de promoção social torna-se o principal mediador entre a população e o poder público, baseando suas ações em princípios que primam pela gestão participativa e transparente, melhoria das condições de vida dos beneficiários e sustentabilidade das intervenções habitacionais.

Entendemos que a Política Habitacional avançou em alguns aspectos nos últimos anos, ganhando visibilidade com o Programa Minha Casa Minha Vida, que inovou por possuir o Orçamento Geral da União – OGU como fonte de recurso principal, sendo este não retornável, subsidiando a construção de novas moradias para a população com faixa de renda de 0 a 10 salários mínimos, visando a habitação de interesse social, destinando grande parte desse recurso não retornável para atender a população com renda de 0 a 03 salários mínimos, historicamente excluída dos Programas Habitacionais.

Não obstante, o PMCMV, ao ser analisado no contexto econômico em que foi criado, e como vem se desenvolvendo desde então, configura-se como instrumento de uma Política Habitacional ainda rendida aos interesses de empresas privadas da área da construção civil e do capital imobiliário, adotando um modelo único de construção de moradia, geralmente em terrenos sem infraestrutura e afastado dos centros das cidades, não garantindo assim, principalmente para a população de baixa renda, o acesso à moradia digna, não atendendo às demais demandas habitacionais que o país vivencia.

O município de Maracanaú apresenta alto índice de déficit habitacional, qualitativo e quantitativo, amenizado nos últimos 04 anos pela construção de 08 Empreendimentos Habitacionais pelo PMCMV, beneficiando 1712 famílias que viviam em condições precárias de habitabilidade, em diversos bairros do município.

Contudo, o Trabalho Social previsto, em Projetos individuais para cada Empreendimento – financiados com recursos federais – contendo ações a serem desenvolvidas com as famílias beneficiárias, antes, durante e após o término das obras, não ocorreu, trazendo prejuízos à sustentabilidade das intervenções habitacionais, além de sanção administrativa para o município, encontrando-se atualmente inadimplente perante o Ministério das Cidades, impossibilitado de contratar novas intervenções do PMCMV.

Dessa forma, o Trabalho Social, pensado pelo Governo como integrante de uma Política que objetiva assegurar o direito à moradia digna para todos, acarreta em sua não execução, ferimento à tal direito, sendo esse, em nosso entendimento, o maior prejuízo causado ao município de Maracanaú – CE, estando hoje impossibilitado de firmar novos convênios com o Ministério das Cidades no âmbito do PMCMV, o que representa um retrocesso na Política Habitacional Municipal.

REFERÊNCIAS

BLANCO JR, Cid. **As Transformações nas Políticas Habitacionais Brasileiras nos anos 1990: O caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André**. São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/blancojunior_mestrado_transpoliticas.pdf> . Acesso em: 20 Dez. 2015.

BONDUKI, Nabil G. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. Teoria e Debate**, nº 82, maio/junho. 2009. Disponível em: <https://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf> . Acesso em: 12 Jan. 2016.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A Política Habitacional no Brasil – 1930/1990. *Revela Periódica de Divulgação Científica da FALS*. Ano I, nº 02, março de 2008. Disponível em: <<https://www.fals.com.br/revela9/politicahabitacional.pdf>> . Acesso em: 29 Dez. 2015.

BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**, Brasília, 2010a. 96p.

_____. **Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Manuais Temáticos. Volumes 01, 02 e 03, Brasília 2013.

_____. **Portaria nº 21/2014. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades**. Brasília, 2014.

_____. **Trabalho Social em Programas de Habitação de Interesse Social**. Curso de Capacitação, 2º Edição. Brasília, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/185-deficit-habitacional-2009/file>> . Acesso em: 28 Dez. 2015.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques e PELEGRINO, Ana Isabel de Carvalho (Org.). **Política de Habitação Popular e Trabalho Social**. DpeA Editora. Rio de Janeiro, 2005.

MARACANAÚ. **Cadastro Único**, 2012.

_____. **Diagnóstico Municipal de Maracanaú**, 2005.

_____. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**, 1999.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação dos dados.** 4º Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MARTINELLI, Maria Lúcia. (org.) **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio.** São Paulo: Veras Editora, 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde.** 5º Edição. Hucitec-Abrasco: São Paulo-Rio de Janeiro, 2000.

ONU – Organização das Nações Unidas. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. **O Direito Humano a uma Habitação Condigna.** Ficha Informativa nº 21, sobre Direitos Humanos, 2002. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Ficha_Informativa_21.pdf> . Acesso em: 17 Jan. 2016.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** – Comentário Geral nº 04, 1991.

ROLNIK, Raquel. **Receituário Neoliberal coloca o Direito a Moradia em Segundo Plano.** Rede Brasil Atual, 2015. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/12/receituario-neoliberal-coloca-o-direito-a-moradia-em-segundo-plano-5225.html>> . Acesso em: 01 Jan. 2016.

_____. **Moradia como Direito.** ZH Caderno Proa, 2015. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/proa/noticia/2015/12/raquel-rolnik-e-preciso-a-moradia-como-direito-4929291.html>> . Acesso em: 01 Jan. 2016.

ROMAGNOLI, Alexandre J. **O Programa “Minha Casa Minha Vida”: Continuidades, inovações e retrocessos.** Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2012. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/artigoalexanderromagnoli.pdf>> . Acesso em: 10 Jan. 2016.

RUBIN, Graziela Rosatto e BOLFE, Sandra Ana. **O Desenvolvimento da Habitação Social no Brasil.** Ciência e Natura, Santa Maria, V. 36, nº 02, mai-ago 2014, p.201-203.

SILVA, Edna e MENEZES, Estela. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2001.

TROMPOWSKY, Mario. **A FCP – Fundação da Casa Popular e a implantação de uma Política Habitacional no Brasil: O processo de uma experiência governamental no campo da Habitação Popular.** Revista Unuhospedagem, 2012. Disponível em: <<https://www.unuhospedagem.com.br/revista>> . Acesso em: 09 Jan. 2016.

