



A POLÍTICA SOCIAL NO SETOR HABITACIONAL

O debate sobre a participação e o controle social, na contramão do sistema capitalista¹

Francismary de Amorim Silva²

RESUMO

Este trabalho trata da política habitacional brasileira, com enfoque ao trabalho realizado pelo Serviço Social, a partir da experiência profissional dentro da Agência Municipal de Habitação Popular do município de Cuiabá-MT, no que diz respeito promoção da participação e do controle social. Apresenta um breve histórico sobre a política habitacional do país, Aborda o Sistema Capitalista como um dificultador da efetivação desses direitos, e nesse movimento dialético traz para o debate a prática profissional dos assistentes sociais, que visa tornar o espaço público de trabalho um lugar de verdadeira efetivação da Política Social

Palavras-chave: Política Habitacional. Participação e Controle Social. Sistema Capitalista

ABSTRACT

This work deals with the Brazilian housing policy, focusing on the work done by Social Services, from the professional experience within the Municipal Housing Agency of the city of Cuiabá, in terms of promoting participation and social control. Presents a brief history of housing policy of the country. Discusses the Capitalist System as an impediment to the realization of these rights, and this dialectic movement brings to the debate professional practice of social workers, aimed at making the public space of work a place of true realization of social policy.

KeyWords: Housing Policy. Participation and Social Control. Capitalist System

¹ Trabalho apresentado, na categoria de discente do Programa de Pós Graduação em Política Social – Mestrado – PPGPS/ICHS/UFMT.

² Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal de Mato Grosso. francis.amorim@hotmail.com



INTRODUÇÃO

Atualmente é bastante comum ouvirmos que a dramática situação em que estão as cidades brasileiras é uma decorrência natural do crescimento acelerado de suas metrópoles.

É possível situar historicamente a origem da desigualdade social das cidades brasileiras nas formas com que se organizou nossa sociedade, na maneira com que se construiu um Estado patrimonialista, em que se confundem o interesse público e o privado, nas dinâmicas de exploração do trabalho impostas pelas elites dominantes, principalmente, no controle absoluto dessas elites sobre o processo de acesso à terra. As políticas de desenvolvimento econômico alicerçaram-se na manutenção das desigualdades sociais, refletindo-se no espaço urbano através das múltiplas expressões de segregação espacial e exclusão sócio-territorial dos bairros populares e periferias da cidade.

Nesse contexto, ainda assim, os avanços obtidos graças à mobilização dos setores sociais, e que culminou na aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que possibilitou uma gestão mais democrática, para aplicar a função social da propriedade, e para fortalecer o planejamento habitacional com a participação popular.

Sem pretender esgotar o debate sobre o tema, tão desafiador para as cidades brasileiras, apresentamos esse trabalho, impulsionado pelas análises suscitadas no nosso cotidiano profissional, o qual deverá ser aprofundado e sistematizado em nossa Pesquisa, culminando na nossa Dissertação de Mestrado, que tem como tema “ A política social no setor habitacional: o debate sobre a participação e o controle social na política habitacional no município de Cuiabá”.

1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL, AO LONGO DA HISTÓRIA

No Brasil, até o início do século passado a interferência do governo na questão da habitação era quase nula. Com o início da industrialização no país, na década de 30, e maior concentração populacional nas cidades, a oferta de moradias diminuiu. Nessa época



o Estado deu os primeiros passos, intervindo na oferta de habitação, foram construídas vilas operárias e favelas, e cortiços foram desocupados em nome da salubridade, buscando dar uma estética metropolitana.

Na década de 40, foi criada pelo então Presidente da República Eurico Gaspar Dutra, a Fundação Casa Popular, a primeira ação governamental voltada à habitação social no Brasil destinada principalmente ao financiamento da construção das habitações e que previa estudos e publicações de catálogos com informações sobre barateamento de imóveis a fim de criar padrões de construção acessíveis (BRASIL,2007, p24).

No período militar, as péssimas condições de vida da população mais pobre levaram o governo a estruturar uma política habitacional um pouco mais significativa, em torno do Sistema Financeiro de Habitação. Em 1964, é criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), embora com algum efeito quantitativo, teve um recorte privatista, favorecendo as grandes empreiteiras, sem atingir a população abaixo dos 3 salários-mínimos, e reprodução de um padrão urbano altamente oneroso para o poder público pelo qual, invariavelmente, os conjuntos habitacionais eram produzidos em áreas distantes e com uma arquitetura padronizada, desqualificada e sem infra-estrutura (BRASIL, 2007, P 25) .

O resultado desse processo foi a explosão urbana nas grandes cidades brasileiras, que expressam hoje a calamidade social de um país. A questão urbana está intrinsecamente associada, evidentemente, às políticas econômicas.

No final dos 80, há o grande avanço legal, a Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183³, estabelece como atribuição do poder público municipal, implementar a política de desenvolvimento urbano e ordenamento do território para cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

A regulamentação do direito estabelecido na Constituição de 1988 nos artigos 182 e 183 se concretizou com a aprovação da Lei 10.257/ 2001⁴ Estatuto das Cidades, e Lei 11.124 que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social ⁵, e com

³ Art. 182. Define que 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. Define que 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.

⁴ Lei 10.257/2001, dispõe sobre a criação do Estatuto das Cidades, que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

⁵ Lei 11.124, dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social FNHIS, e institui o Conselho Gestor. O Fundo Nacional de Habitação de



a criação do Ministério das Cidades em 2003, a institucionalização do Conselho das Cidades ampliou e legitimou a importância da participação social na elaboração e controle da política de desenvolvimento urbano, a partir daí o Brasil começa a implementar mudanças no quadro da política habitacional.

O Estatuto das Cidades regulamenta instrumentos de controle do uso e ocupação do solo e de regularização, que podem dar aos Poderes Públicos Municipais uma nova possibilidade de resgatar para a sociedade a valorização provocada por seus próprios investimentos em infra-estrutura urbana, e de induzir a utilização de imóveis vazios em áreas urbanas retidas para especulação.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS⁶ foca-se na população de menor renda, buscando implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, além de articular e compatibilizar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Dessa forma, a Política de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, incorpora o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, além da disseminação de uma nova cultura urbana, participativa, democrática, includente, redistributiva e sustentável.

A instrução normativa da CAIXA nº 50, de 06 de novembro de 2008 que regulamenta o trabalho técnico social executado em intervenção de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários das ações e programas geridos pelo Ministério das Cidades em parceria com a Caixa Econômica Federal, traz como definição, que o trabalho social na urbanização de assentamentos irregulares deve garantir condições para o exercício da participação social e para elevação da qualidade de vida das famílias residentes nas áreas atendidas pelos projetos, assim promover a mobilização e organização de atividades voltadas à geração de trabalho e renda, permitindo também a afirmação da cidadania e transparência na aplicação dos recursos públicos

Interesse Social é identificado como eixo estruturador de toda política habitacional do Sistema Nacional de Habitação.

⁶ Integram o SNHIS os seguintes órgãos e entidades: o Ministério das Cidades; o Conselho Gestor do FNHIS; a CEF, agente operador; o ConCidades; os Conselhos afins dos Estados, Distrito Federal e Municípios, órgãos da administração pública; agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação .



Pensar, questionar e refletir acerca de nossa sociedade coloca-nos uma série de desafios, entre eles o de permanente atenção às demandas sociais apresentadas no cotidiano profissional, levando em conta os preceitos da democracia percorrida pelo Projeto Ético Político Profissional da nossa Categoria⁷, que coloca como imprescindível, a capacidade da sociedade de se organizar em defesa de seus interesses e direitos, para tanto, devendo-se assegurar a participação dos indivíduos em todas as decisões institucionais que lhes dizem respeito, e com o propósito de contribuir com as reflexões acerca das intervenções, com caráter de participação social e democratização das decisões, se faz necessário e importante o trabalho do (a) assistente social.

2 ALGUMAS CONCEPÇÕES SOBRE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Os conceitos de participação tendo como eixo as políticas sociais, é tema problematizado por vários autores contemporâneos, entretanto, não cabe no escopo desse texto, uma discussão teórica sobre esses conceitos. Porém pretendemos pontuar a idéia, balizadora de nossas reflexões.

Partindo do conceito gramsciano de Estado, e considerando o campo das políticas sociais como contraditório, pois, através delas o Estado controla a sociedade, ao tempo que apreende algumas de suas demandas. É neste campo contraditório das políticas sociais que nasce um novo conceito para o controle social: atuação de setores organizados da sociedade civil na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas, colocando como eixo de análise os antagonismos de classe que a atravessam e que são próprios das relações sociais de produção capitalista.

3 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL, NA CONTRAMÃO DO SISTEMA CAPITALISTA

No Brasil, historicamente, as políticas de desenvolvimento econômico alicerçaram-se na manutenção das desigualdades sociais, refletindo-se no espaço urbano através das múltiplas expressões de segregação espacial e exclusão sócio-territorial dos bairros populares e periferias da cidade.

⁷ Assistentes Sociais



A desigualdade social impacta diretamente as cidades e os territórios urbanos, Raquel Rolnik considera que:

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de exclusão territorial. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: é agente de reprodução dessa desigualdade” (ROLNIK, 2002, p 24).

É preciso atentar para o fato de que no sistema capitalista, mesmo aqueles que vivem em condições precárias ou em extrema pobreza, de alguma forma, estão incluídos na sociedade, participam de processos produtivos, mesmo que de modo instável, marginal ou até ilegal. Essa população estabelece relações, desenvolve identidades e sociabilidades, e disputa espaços e territórios nas cidades.

O importante é compreender que pobreza e exclusão são processos sociais, manifestações da mesma questão social - a desigualdade social inerente ao sistema capitalista. Portanto, pode-se dizer que são o modo precário de inserção no mundo do trabalho e na economia, que paradoxalmente, exclui amplos segmentos sociais da cidadania, do reconhecimento social e político, dos espaços públicos, do usufruto de bens públicos, ou seja, do direito à cidade.

No Trabalho desenvolvido dentro da Agência Municipal de Habitação Popular do município de Cuiabá-MT ⁸, como assistente social, tomando a diretriz principal, que diz respeito a participação social no planejamento, e a democratização das decisões no que tange à Habitação de Interesse Social, nos vemos muitas vezes num dilema contraditório, próprio da nossa profissão, deixando vir a tona alguns questionamentos.

1- Como tornar o espaço público de trabalho, um lugar de verdadeira efetivação da Política Social? Enquanto o Sistema instalado em nosso país, representa hoje o inimigo fundamental da democracia social e dos direitos básicos de cidadania, segundo BERING e BOSCHETTI:

A trajetória recente das políticas sociais brasileiras profundamente conectadas à política econômica monetarista, enveredou pelos caminhos da privatização para os que podem pagar, da focalização/seletividade e políticas pobres para os pobres, apesar das inovações de 1988 (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p 184).

⁸ Criada em 1999 é uma autarquia pública que visa a criação de programas, projetos e planos habitacionais, destinados a família com renda média entre 0 a 6 salários mínimos, tendo como objetivo fazer o planejamento dos projetos habitacionais e regularização fundiária, com base no perfil sócio econômico dos cidadãos que necessitam de moradias, lotes urbanizados, melhorias e ampliações de suas atuais residências.



2- Como discutir participação popular dentro do sistema capitalista? Onde o indivíduo tem acesso as políticas sociais, não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído, em relação a isso GOMES afirma :

Os contingentes populacionais que vivem em situação de extrema pobreza são desprovidos tanto de condições materiais (meios de produção) quanto de capital cultural para o ingresso em uma lógica de mercado. Na esfera do mercado, há uma diferença substancial entre os proprietários dos meios de produção e os possuído resapenas da força de trabalho, sendo que os pobres estarão sempre em desvantagem nessa relação entre vendedores e compradores. Como fortalecer a estratégia de mercado em uma sociedade baseada “no economicismo, no liberalismo integral, no totalitarismo dos mercados e na tirania da mundialização” ? Como incluir os pobres no mercado se os representantes dos mercados internacionais são “os verdadeiros senhores do mundo? (GOMES, 2000, p.159).

3 – Como superar as possibilidades de os atores institucionais ampliarem espaços de participação popular nos Projetos e Programas de Habitação de Interesse Social executados pelo município de Cuiabá, como forma de assegurar os interesses coletivos.

Segundo lamamoto e Carvalho há portanto, um vínculo estrutural entre a constituição das políticas sociais e o surgimento da profissão, assistente social, na divisão social e técnica do trabalho, (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p 13).

Dessa forma a nossa atuação profissional, inscreve-se, dentro da política habitacional do município de Cuiabá, como promotora de resultados concretos nas condições materiais, sociais e culturais da vida dos usuários, e no acesso desses, às políticas sociais, de forma democrática. Isto posto, compreendemos a participação e o controle social, como dois conceitos interdependentes, que caminham juntos e que devem ser entendidos no contexto da democracia e da cidadania, num processo progressivo e permanente, dinâmico e contraditório, de construção e conquista de direitos, ou seja, a participação está diretamente relacionada ao aprofundamento da democracia, à construção de uma nova esfera pública, à ampliação da cidadania e a redefinição das relações entre Estado e Sociedade Civil no Brasil.

Entendemos que a participação social na política habitacional depende de um lado, da visão política dos governantes ou da “vontade política do governo” de implementar mecanismos democráticos de partilha de poder, e de outro, da pressão dos grupos, associações e movimentos sociais organizados que reivindicam o atendimento de suas necessidades e o direito de tomar parte na mesa de decisões sobre a resolução de seus problemas e o futuro das cidades. No entanto, muitas vezes, do ponto de vista do poder público, a participação pode ser compreendida de diferentes formas: como cooptação de



lideranças e com fins eleitoreiros e clientelista, nesse caso na contramão da democracia e da cidadania.

CONCLUSÃO

Ciente dos limites em compreender a riqueza de significados da realidade social, ciente de que o assunto não se esgota, é possível, através dos estudos realizados e da realidade vivenciada em nosso cotidiano profissional, apontar, ainda que de forma incipiente, algumas prováveis respostas aos nossos questionamentos, que deverá ser aprofundado em nossa Dissertação de Mestrado.

Assim, a condução de nosso trabalho deve seguir o caminho oposto do sistema capitalista, ou seja, buscar o engajamento da população, como estratégia para a construção democrática, reconhecer como legítima a pressão popular da população, estabelecendo canais de diálogo e negociação, parcerias e acordos que viabilizam os programas e projetos. Na perspectiva estratégica da participação, o trabalho social é parte integrante e fundamental das ações de urbanização, não é apenas uma formalidade a ser cumprida.

O movimento contraditório presente na sociedade, nos desvela que é preciso construirmos mediações, todos juntos poderemos mudar a sociedade. O espaço público de defesa dos direitos tem que ser propiciado, os espaços democráticos são responsáveis para verdadeira efetivação das políticas sociais.

É certo que há debate crítico, vivo e qualificado para o enfrentamento dos desafios que estão, e é nesse campo que se situa a nossa atuação profissional, o investimento na constituição e fortalecimento dos sujeitos sociais é ponto estratégico para as mudanças positivas que se quer operar nas cidades e no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEHRING, Elaine e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo, Cortez Editora, 2ª Ed, 2007.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988.
- , Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades). Brasília, 2001.



-----, Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 – Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho gestor do FNHIS. Brasília, 2005

-----, Ministério das Cidades. **Acesso a Terra Urbanizada -Implementação de Planos Diretores e Regularização Fundiária**: Brasília, 2007.

-----, Ministério das Cidades. **Experiências em Habitação de Interesse Social**. Brasília, 2007.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Reforma Sanitária e Ofensiva Neoliberal**. In: BRAVO, Maria Inês Souza; Potyara Amazoneida Pereira (Org.). Política social e democracia. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

FURASTÊ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o Trabalho científico**. 14º Ed. Porto Alegre, 2008.

GOMES, J.M, **Política e democracia em tempos de globalização**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 9. Ed, 1991.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

RAICHELIS,, Raquel, OLIVEIRA, Isaura I. M. C., PAZ, Rosangela D. O. **Metodologia /Plano de Trabalho Social. Programa de Locação Social – PLS**. Relatório Final. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia universidade Católica de São Paulo - IEE/PUCSP, São Paulo, 2006.

ROLNIK, Raquel. **É possível uma política urbana contra a exclusão?**. In Revista Serviço Social e Sociedade, nº 72, Editora Cortez, São Paulo, 2002.

PAZ, Rosangela D. O.da. **Dimensões e Indicadores de Participação Social na Avaliação de Programas Habitacionais**. Tese de doutorado.PUCSP, 2002.

CAIXA, Disponível em <[http:// www.caixa.gov.br/habitacao/](http://www.caixa.gov.br/habitacao/)>.