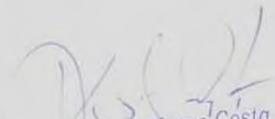


UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

**O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR - PALHOÇA/SC:
UMA ALTERNATIVA HABITACIONAL COMO POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO
SOCIAL**


Prof.ª Krystyna Matys Costa
Chefe do Depto. de Serviço Social
CSÉ/UFS

DEPTO. SERVIÇO SOCIAL
DEFENDIDO E APROVADO
EM: 14/07/03

MAGALI DE SOUZA

FLORIANÓPOLIS (SC), JULHO DE 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

**O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR - PALHOÇA/SC:
UMA ALTERNATIVA HABITACIONAL COMO POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO
SOCIAL.**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Departamento de Serviço
Social da Universidade Federal de Santa
Catarina, para obtenção do Grau de
Bacharel em Serviço Social, pela
acadêmica:

MAGALI DE SOUZA

FLORIANÓPOLIS (SC), JULHO DE 2003.

MAGALI DE SOUZA

**O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR - PALHOÇA/SC:
UMA ALTERNATIVA HABITACIONAL COMO POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO
SOCIAL.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do Grau de Bacharel em Serviço Social.

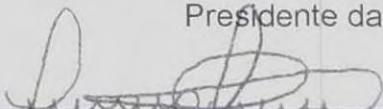
BANCA EXAMINADORA



Iliane Kohler

Professora do Depto. De Serviço Social da UFSC.

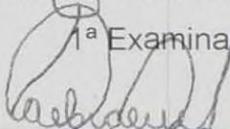
Presidente da Banca



Nívia Rodrigues Bernardo

Assistente Social da Penitenciária de Florianópolis

1ª Examinadora



Vábia Campos Pereira

Assistente Social /Prefeitura Municipal de São José

2ª Examinadora

Florianópolis, 14 de julho de 2003.

[...] Não penso em diminuir ou domar,
a voracidade e sacanagem do capitalismo
selvagem,
com seus tentáculos multinacionais,
querem mais e mais,
mais no cruzado cifos,
grandes executivos são seus abastados
serviçais,
não se importam com a fome,
com os direitos do homem,
querem abocanhar o globo,
dividir em poucos o bolo,
deixando migalhas para o resto da gentinha,
em seus muitos planos,
não conhecer os humanos e os seus valores,
só milhões e milhões de consumidores,
são otimistas e suas estatísticas e previsões,
falam em crescimento, em
desenvolvimento,
por muitas e muitas gerações".

(Fauzi Beydoun)

AGRADECIMENTOS

A todos os professores do Departamento de Serviço Social pelo vasto conhecimento compartilhado;

A Deus por estar presente em minha vida e por sempre guiar os meus caminhos;

Aos meus pais pelo incentivo, confiança e apoio durante esta jornada e por tudo que tenham feito para que eu chegasse até o fim, a minha eterna gratidão;

À minha mãe em especial, presença certa em todos os momentos, pela compreensão durante todos estes anos de estudos;

Aos meus irmãos e amigos que embora menos presentes, mas nunca ausentes, sempre me acompanharam e torceram pelo meu sucesso;

A professora e orientadora Iliane Kohler pela confiança, paciência e pela sensibilidade sempre tão presentes nos momentos de orientação e por ter feito deste trabalho um gratificante desafio;

Ao meu primo Renato, pela compreensão e paciência durante estes anos de graduação;

A todas as pessoas envolvidas direta ou indiretamente, na realização do presente estudo, as amigas de classe (Carla, Gislaine, Jerusa, Gisele e Lusiane) e os funcionários da Diretoria de Habitação da PMP, os meus sinceros agradecimentos;

SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS.....	07
LISTA DE TABELAS.....	09
LISTA DE FIGURAS.....	10
LISTA DE SIGLAS.....	11
RESUMO.....	13
INTRODUÇÃO.....	14
I CONCEPÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICO NA RELAÇÃO COM A TEMÁTICA DA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA HABITACIONAL.....	19
1.1 CATEGORIAS TEÓRICAS PARA A COMPREENSÃO DOS PROCESSOS DE INCLUSÃO/EXCLUSÃO SOCIAL NA RELAÇÃO COM A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA.....	19
a) Democracia.....	19
b) Participação Popular.....	23
c) Direito.....	25
d) Cidadania.....	29
1.2 DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	32
1.2.1 A Política Habitacional Brasileira: elementos à sua configuração.....	38
1.3 PARA UM ENTENDIMENTO DA QUESTÃO HABITACIONAL BRASILEIRA COM INCLUSÃO SOCIAL.....	51

II ESTUDO DE CASO JUNTO AO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - PAR, DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA.....	60
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA.....	60
2.2 – O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL E AS ESTRUTURAS DE ACESSO À HABITAÇÃO POPULAR.....	74
2.2.1 O que é o PAR em Palhoça: Breve contextualização.....	80
2.2.2 Perfil dos usuários do PAR/Palhoça: Residencial Ilha da Madeira; Portal da Serra; Don Afonso.....	87
2.2.3 O PAR no Município de Palhoça: reflexões em torno de seus avanços e adversidades, no processo de exclusão e inclusão social.....	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
REFERÊNCIAS.....	140
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico nº 01 – Dados demográficos de Palhoça

Gráfico nº 02 – Crescimento Populacional de Palhoça

Gráfico nº 03 – Indicador 1 – Escolaridade/ Ilha da Madeira

Gráfico nº 04 – Indicador 1 – Escolaridade/ Portal da Serra

Gráfico nº 05 – Indicador 1 – Escolaridade/ Don Afonso

Gráfico nº 06 – Indicador 2 – Estado Civil/ Ilha da Madeira

Gráfico nº 07 – Indicador 2 – Estado Civil/ Portal da Serra

Gráfico nº 08 – Indicador 2 – Estado Civil/ Don Afonso

Gráfico nº 09 – Indicador 3 – Naturalidade/ Ilha da Madeira

Gráfico nº 10 – Indicador 3 – Naturalidade/ Portal da Serra

Gráfico nº 11 – Indicador 3 – Naturalidade/ Don Afonso

Gráfico nº 12 – Indicador 4 – Renda/ Ilha da Madeira

Gráfico nº 13 – Indicador 4 – Renda/ Portal da Serra

Gráfico nº 14 – Indicador 4 – Renda/ Don Afonso

Gráfico nº 15 – Indicador 5 – Composição familiar/ Ilha da Madeira

Gráfico nº 16 – Indicador 5 – Composição familiar/ Portal da Serra

Gráfico nº 17 – Indicador 5 – Composição familiar/ Don Afonso

Gráfico nº 18 – Indicador 6 – Forma de Ocupação/ Ilha da Madeira

Gráfico nº 19 – Indicador 6 – Forma de Ocupação/ Portal da Serra

Gráfico nº 20 – Indicador 6 – Forma de Ocupação/ Don Afonso

Gráfico nº 21 – Indicador 7 – Valor do Aluguel/ Ilha da Madeira

Gráfico nº 22 – Indicador 7 – Valor do Aluguel/ Portal da Serra

- Gráfico nº 23 – Indicador 7 – Valor do Aluguel/ Don Afonso
- Gráfico nº 24 – Indicador 8 – Estado da Habitação/ Ilha da Madeira
- Gráfico nº 25 – Indicador 8 – Estado da Habitação/ Portal da Serra
- Gráfico nº 26 – Indicador 8 – Estado da Habitação/ Don Afonso
- Gráfico nº 27 – Indicador 9 – Característica do Imóvel/ Ilha da Madeira
- Gráfico nº 28 – Indicador 9 – Característica do Imóvel/ Portal da Serra
- Gráfico nº 29 – Indicador 9 – Característica do Imóvel/ Don Afonso
- Gráfico nº 30 – Indicador 10 – Abastecimento de água/ Ilha da Madeira
- Gráfico nº 31 – Indicador 10 – Abastecimento de água/ Portal da Serra
- Gráfico nº 32 – Indicador 10 – Abastecimento de água/ Don Afonso
- Gráfico nº 33 – Indicador 11 – Instalações Sanitárias/ Ilha da Madeira
- Gráfico nº 34 – Indicador 11 – Instalações Sanitárias/ Portal da Serra
- Gráfico nº 35 – Indicador 11 – Instalações Sanitárias/ Don Afonso
- Gráfico nº 36 – Indicador 12 – Eliminação de dejetos/ Ilha da Madeira
- Gráfico nº 37 – Indicador 12 – Eliminação de dejetos/ Portal da Serra
- Gráfico nº 38 – Indicador 12 – Eliminação de dejetos/ Don Afonso
- Gráfico nº 39 – Indicador 13 – Energia elétrica/ Ilha da Madeira
- Gráfico nº 40 – Indicador 13 – Energia elétrica/ Portal da Serra
- Gráfico nº 41 – Indicador 13 – Energia elétrica/ Don Afonso

LISTA DE TABELAS

Tabela nº 1 – População Urbana e Rural do Município de Palhoça

Tabela nº 2 – Evolução da População – 1996/2000.

Tabela nº 3 – Número de comunidades no Município de Palhoça.

LISTA DE FIGURAS

Figura nº 1 – Assembléia e sorteio das unidades habitacionais

Figura nº 2 – Residencial Ilha da Madeira

Figura nº 3 – Residencial Portal da Serra

Figura nº 4 – Residencial Don Afonso

LISTA DE SIGLAS

ACE – Associação Catarinense de Engenharia

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

BNH – Banco Nacional de Habitação

CAPs – Caixa de Aposentadoria e Pensão

CASAN – Companhia Catarinense de águas e saneamento

CEF – Caixa Econômica Federal

COHAB – Companhia de Habitação

CREA/SC – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Santa Catarina

FCP – Fundação da Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

IAB/SC – Instituto de Arquitetos do Brasil de Santa Catarina

IAPs – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ITBI – Imposto de Transmissão de bens Intervivos

MBES – Ministério da Habitação e Bem Estar Social

MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano

MHU – Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano

ONU – Organização Nações Unidas

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PD – Plano Diretor

PMP – Prefeitura Municipal de Palhoça

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

SDM – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio ambiente

SENGE/SC – Sindicato dos Engenheiros de Santa Catarina

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SIMA – Secretaria de Infra-estrutura e Meio ambiente

SIRIC – Sistema de Risco de Crédito

SPC – Serviço de proteção ao crédito

SUTEC – Superintendência Tecnológica

UEM – Unidade Executora Municipal

PIS/PASEP – Programa de Integração Social

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso está dividido em dois capítulos, sendo que o primeiro trata da concepção da Política Social Pública da habitação em âmbito Nacional, analisando a evolução dentro do processo de inclusão e exclusão social na luta dos cidadãos para conquistar uma Política Habitacional e urbana de caráter social. Para apresentarmos o presente estudo realizamos uma pesquisa tomando como base categorias teóricas, tais como: democracia, participação popular, direito e cidadania. O segundo capítulo compõe-se de um estudo de caso junto ao Programa de Arrendamento Residencial - PAR no Município de Palhoça. Após estudar as bases históricas e teóricas da Política Habitacional e analisá-la dentro do contexto Municipal, a pesquisa acompanha passo a passo a evolução e consolidação do Programa como uma Política Habitacional de inclusão social. Toma como base uma breve contextualização gráfica sobre o perfil dos arrendatários, tanto quanto uma análise que, possibilite uma compreensão inicial do profissional de Serviço Social dentro do contexto da Política Pública Setorial de habitação.

INTRODUÇÃO

Eis o cenário brasileiro: um imenso e rico país urbano, com grandes metrópoles e uma constelação de minúsculas cidades com grandes latifúndios e milhões de sem-terra, com uma elite e classe média alta rica, mas com milhões de miseráveis e um déficit habitacional de milhões de unidades. Decididamente somos um país de contrastes, mas nada por acaso. Somos antes, o resultado de uma série de escolhas feitas pelas elites e governantes brasileiros há séculos, como se pode constatar numa breve análise histórica:

A independência política, em 1822, transferiu de Portugal para a Inglaterra a nossa dependência econômica; a tardia Abolição da Escravatura, em 1888, manteve intacta a segregação social e a desvalorização cultural do mundo do trabalho; o advento da República, em 1889, não foi capaz de alterar nossa condição primário-exportadora; a Revolução de 1930, realizada quando 80% da nossa população moravam no campo, não mexeu na estrutura da propriedade agrária. (BENJAMIN *apud* MIRANDA, 2001, P.7)

A exclusão social marcou profundamente o problema da habitação para as camadas pobres, pois com a industrialização só eram atendidos pelas políticas habitacionais aqueles trabalhadores assegurados ou que trabalhavam nas estradas de ferro ou nas indústrias, posteriormente a renda torna-se um critério de exclusão, já que as políticas sociais públicas oferecidas à população são seletivas, clientelistas, na medida em que o cidadão que possui um certo poder de barganha é atendido por essas políticas, enquanto a camada mais pobre da população fica desassistida e marginalizada nas periferias.

O presente trabalho de conclusão de curso também contextualiza o problema habitacional no município de Palhoça, origem da pesquisa, o qual demonstra um levantamento teórico acerca da questão *migração*, que é considerada como fruto da expulsão do homem do campo, devida às tecnologias implantadas na agricultura e a atração que os grandes centros urbanos exercem sobre estes, em busca de emprego e, conseqüentemente, a necessidade de habitação, o que por sua vez ocasiona a deficiência do poder público em atender toda essa demanda. A migração campo-cidade, sempre precária, mas com inserção no setor formal, industrial e atividades afins, fixou as famílias na cidade e em médio prazo propiciou a ascensão social de algumas parcelas da população.

A transição demográfica aconteceu em paralelo com o processo de urbanização. A partir da década de 80 ingressamos na fase final desta transição. Os níveis de fecundidade despencaram e as taxas de crescimento tornaram-se moderadas. A partir dos anos 90 a situação começou a mudar. A indústria, ao contrário das fases anteriores (até os anos 70), deixou de absorver mão-de-obra e passou a demitir. A população que foi chegando expulsa do campo, da pequena cidade, amontoou-se nas periferias buscando alternativas nos setores informais e no atrasado setor terciário. As cidades também começaram a expulsar, tornando cada vez mais caóticos os deslocamentos populacionais. O setor formal já saturado, não pôde absorver esta mão-de-obra, condenando milhões de famílias à inserção precária na malha urbana, com poucas possibilidades de ascensão social.

A política habitacional é terreno privilegiado de confluência de alguns problemas centrais para a compreensão do Estado e de sua atuação frente às características da nova sociedade urbana brasileira.

Na aplicação de políticas habitacionais impera a *inconstância*. BNH, COHABs, CEF e demais instituições possuem técnicos com experiência, porém em nível de governo federal o troca-troca de ministérios, secretarias de desenvolvimento urbano, de financiamentos e planos nacionais de habitação tornaram a política de desenvolvimento urbano e habitação popular uma grande inconstância, privilegiando os níveis de renda elevados e estabelecendo taxas de juros e prazos de financiamento desfavoráveis para a baixa renda.

Além da inconstância das políticas habitacionais, temos uma *legislação urbana* atrasada, elitista, conservadora e segregacionista. Ninguém constrói leis ou cidades para as camadas de baixa renda. Para somar temos ainda as *taxas e tributos* aplicados ao setor, o que torna a habitação popular formal cara e quase impopular.

Através da análise das políticas de habitação popular, revelam-se problemas de mais alta significação política e normativa do Brasil de hoje. Habitação é um dos reclames maiores na luta pela ampliação da cidadania, para que se reconheça nesta a faceta social á qual compete ao Estado dar substância pela ampliação dos recursos públicos na política de desenvolvimento social.

As análises apresentadas neste trabalho de conclusão de curso deixam claro quão longe ainda estamos do ideal de suprir o déficit habitacional no país. O texto apresenta iniciativas do Estado brasileiro no setor habitacional, tanto quanto

diretrizes formuladas como tentativa de solucionar o problema habitacional no país.

Após estudar as bases históricas e teóricas da habitação popular e analisá-la dentro de seu próprio contexto, a pesquisa acompanha passo a passo o Programa de Arrendamento Residencial – PAR do município de Palhoça, como um modelo alternativo, na solução do problema habitacional para a população de renda média a alta e que não possui casa própria, alicerçando-se ao perfil desses moradores, tanto quanto as configurações do profissional de Serviço Social diante desta conjuntura. Diante disto, após quatro anos de graduação em Serviço Social, pretendo com este trabalho mostrar que o Serviço Social, enquanto trabalho especializado, possui competências para atuar nas políticas públicas, no exercício e na defesa dos direitos sociais, civis e políticos da coletividade, conforme nos dispõe a lei 8.662/93, que regulamenta a profissão.

É a partir dessa experiência que pretendo enquanto profissional, capacitar-me para compreender, analisar e intervir na realidade social, impondo-me a uma tarefa/desafio, que é o de construir uma intervenção qualificada enquanto profissional, com posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade dos direitos de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais públicas.

Este trabalho está dividido em duas partes. Primeiro um breve panorama sobre a política social pública de habitação a nível nacional, embasado em categorias teóricas acerca do processo de exclusão/inclusão social.

A segunda parte é sobre o contexto habitacional no município de Palhoça e dados sobre o Programa de Arrendamento Residencial – PAR. A abordagem é

sob a ótica da região local, com destaque para os três empreendimentos realizados pelo programa no município.

Entende-se que os problemas ora levantados e discutidos são comuns no município, e acreditamos que boa parte das soluções da Política Habitacional possa ser implementada em conjunto, dentro de uma política de desenvolvimento urbano que também atenda a maioria da população como um todo e não somente a uma minoria de privilegiados.

I CONCEPÇÕES TERÓRICO – METODOLÓGICO NA RELAÇÃO COM A TEMÁTICA DA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA HABITACIONAL

1.1 CATEGORIAS TEÓRICAS PARA A COMPREENSÃO DOS PROCESSOS DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO SOCIAL NA RELAÇÃO COM A FORMULAÇÃO DE UMA POLITICA HABITACIONAL BRASILEIRA

Para introduzir este estudo é necessário e adequado discorrer sobre alguns conceitos fundamentais que servirão de subsídio para uma melhor compreensão do trabalho.

Necessário porque conhecer e reconhecer estas categorias/conceitos é fundamental para a compreensão do interesse em tela e adequado porque o estudo preliminar desses elementos foi à base deste trabalho acadêmico.

a) Democracia

Betta e Ojeda (1999), proclamam que, entre 1946 e 1964, a sociedade brasileira tentou de maneira inédita, a implantação de um modelo democrático no processo político da nação. O fim da ditadura do Estado Novo, as vitórias das democracias na Segunda Guerra Mundial marcaram esse período. Sendo que, com a deposição de Vargas em outubro de 1945, o governo do país ficou a cargo de José Linhares, presidente do supremo Tribunal Federal que operou a transição para o regime democrático convocando eleições para a Presidência da República

e para a Assembléia Constituinte. Mais tarde, no ano de 1989, as revoluções americana e francesa produzem a democracia política, isto é, igualdade dos cidadãos perante as leis, sendo estas promulgadas por seus próprios representantes eleitos. Neste tempo, contudo, o conceito de cidadão ainda era aplicado somente aos ricos e as pessoas de certa idade. Apenas mais tarde é que ele foi ampliado, passando a abranger pobres, mulheres e jovem.

No século XIX, o partido social - democrata introduz a idéia da democracia social, onde a igualdade política devia antes ser assegurada por uma igualdade social e econômica entre os cidadãos. Sendo assim, eram considerados democráticos aqueles governos onde o conjunto dos cidadãos, elegia os governantes.

Conforme Silva (1990), a democracia é conceito histórico, meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana que se traduzem nos direitos fundamentais do homem, e enriquecendo o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantendo sempre o principio básico de que a democracia é um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto,

“A democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantias dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”.(SILVA, 2002, p.126).

Silva ainda ressalta, dizendo que a democracia é um processo de convivência popular, onde além de ser uma relação de poder político, é um modo de vida, em que no relacionamento interpessoal entre os indivíduos, há de existir o respeito e a tolerância recíprocos.

Pode-se assim admitir que: “A democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente pelo povo e em proveito do povo”.(SILVA, 2002, p.126).

Se em sociedade o governo emana de seu povo esta é democrática, isto é, quer dizer que se fundamenta na vontade popular, que se apóia no consentimento popular, devido a isso, ocasiona uma luta incessante pela justiça social, haja vista que, nem todos devam ser instruídos, cultos, educados, perfeitos, mas, deve-se garantir a todos o acesso aos direitos fundamentais, onde possa lhe conduzir a um nível de vida digno e fundamentada na garantia da igualdade, pois quanto mais estiver fundamentado o direito de igualdade, mais pronunciada será a democracia.

Bem o disse Claude Julien: “A democracia não pode resignar-se com os *bidonvilles*, os alojamentos insalubres, os salários miseráveis, as condições de salário miseráveis”. (*apud* SILVA, 2002, p. 128).

Então por assim dizer, enquanto não houver melhorias nas periferias os centros urbanos vão continuar a receber os impactos negativos. Porque os serviços na periferia não são satisfatórios, fazem crescer as demandas nas cidades que não possuem capacidade financeira para reportar esse contingente.

Silva declama que, a democracia não é um conceito estático, absoluto, que há de se instaurar para sempre. É um processo dialético, onde a cada etapa de evolução, incorpora conteúdos novos e enriquecidos de novos valores, ou seja, a democracia está em consonância com a abertura de outras perspectivas e ao aperfeiçoamento humano a ser atingido.

“A democracia é a forma constitucional de governo da maioria que, sobre a base da liberdade e igualdade, assegura às minorias no parlamento o direito de representação, fiscalização e crítica”.(FERREIRA, *apud* SILVA, 1990, p.24).

De acordo com Silva, a democracia repousa sobre dois princípios fundamentais, que são o da soberania popular¹ e a participação popular direta ou indireta no poder, para que este expresse efetiva vontade popular, pois, uma sociedade democrática é aquela na qual instaure um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do controle das decisões e de sua real participação nos rendimentos da produção. Silva (2002, p.130) proclama como democracia participativa,

[...] um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária, onde os direitos, ajuntam-se ao interesse coletivo e porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, onde se respeita a pluralidade de idéias, oportunizando a liberdade de opiniões e pensamentos divergentes, expressos na convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade.

Sendo que a participação popular pública é condição básica para diminuir e até mesmo eliminar os graves problemas sociais que afligem a maior parcela da população, pois é através da participação popular em diversos segmentos que a sociedade pode lutar pela justiça social.

¹ A partir do qual o povo é a única fonte de poder, ou seja, pela regra de que todo o poder emana do povo.

b) Participação Popular

A participação popular nos demonstra do ponto de vista prático que podemos ter soluções mais acessíveis para as questões sociais. A participação pode, e vai poder cada vez mais suprimir o tecido social brasileiro e fortalecer a sociedade civil como o grande alicerce do regime democrático, tendo em vista que, através de vários mecanismos vai ganhando forma e conteúdo, onde do ponto de vista econômico-financeiro, a partir do momento que se consegue a participação política e social definindo junto com a sociedade as prioridades do governo, de ações, de programas, de projetos, estará esta também superestimando os moderados recursos dos municípios brasileiros, fazendo com que os recursos rendam mais para os municípios e para a sociedade, de forma que atenda a todas as camadas.

Sendo assim, em se tratando de participação popular, quando surge o princípio da representação, como as técnicas eleitorais e o sistema de partidos políticos, como instrumentos de expressão e coordenação popular, ela é denominada por Silva, como participação indireta. Nesse caso, o voto eleitoral é uma forma do povo expressar sua preferência partidária e contribuir com seu direito e dever de cidadão nas eleições políticas ao governo do país, ou seja, pela qual o povo confere legitimidade às autoridades governamentais.

Assim Silva (2002, p.131) prefere dizer que, "A democracia é o regime de garantia geral para a realização dos direitos fundamentais do homem".

Entendemos que a participação popular se configure em contextos que promovem práticas democráticas. Pois:

Politicamente, o objetivo da democracia é a liberação do indivíduo das coações autoritárias, a sua participação no estabelecimento da regra, que, em todos os domínios, estará obrigado a observar. Econômica e socialmente, o benefício da democracia se traduz na existência, no seio da coletividade, de condições de vida que assegurem a cada um a segurança e a comodidade adquirida para a sua felicidade. Uma sociedade democrática é, pois, aquela em que se excluem as desigualdades devidas aos azares da vida econômica, em que a fortuna não é uma fonte de poder, em que os trabalhadores estejam ao abrigo da opressão que poderia facilitar sua necessidade de buscar um emprego, em que cada um, enfim, possa fazer valer um direito de obter da sociedade uma proteção contra os riscos da vida. A democracia social tende, assim, a estabelecer entre os indivíduos uma igualdade de fato que sua liberdade teórica é imponente para assegurar. (SILVA, 2002, p.134).

Contudo, conforme Silva 2002, a democracia é concebida como um meio para participativamente superar a miséria e quaisquer que sejam os recursos que ela empregue, pois em âmbito nacional, trabalhar com a escassez de recursos é muito mais complicado, tornando mais delicada a questão pertinente às alocações e as políticas sociais, sejam elas de caráter emergencial ou não. E, nesse sentido, a qualidade de vida dos indivíduos, já comprometida pela escassez de recursos, notoriamente insuficiente para o atendimento das mínimas condições de vida, piora ainda mais em razão da ausência de solidariedade que se instaura no ambiente social, e como consequência perversa dessa falta de solidariedade tem-se o aumento das formas de violência, da fome, da miséria, e o agravamento da falta de civilidade, geradores de preconceitos e desigualdade social.

Ao buscar contribuir com uma reflexão acerca da participação popular, nota-se que de acordo com os autores citados, não existe democracia sem participação popular, pois os cidadãos participam política, econômica e socialmente no estabelecimento de leis que asseguram a cada um a segurança e

a comodidade adquirida para a sua felicidade em sociedade. Diante desta ótica, Carvalho (1998, p.12) caracteriza como democracia participativa:

[...] Ao longo da década de 90, torna-se cada vez mais clara os movimentos sociais a reivindicação de *participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade*. Não reivindicam apenas obter ou garantir direitos já garantidos, não apenas ser incluídos na sociedade, mas *participar da definição do tipo de sociedade em que se querem incluídos*, de participar da *invenção de uma nova sociedade*.

Neste sentido, conforme carvalho (1998), ao se propiciar essa participação aos usuários e outros segmentos interessados nas políticas públicas, contribuem-se para que as lideranças sociais desenvolvam uma compreensão mais geral dos problemas da cidade, um sentido de solidariedade, ou seja, a construção de uma cultura participativa que admite reivindicar e valorizar a participação direta e o controle social.

Desta forma conclui-se que, a estabilização, o desenvolvimento e o aprofundamento da democracia, dependem de uma sociedade ativamente participante.

c) Direito

O direito, ciência social que é, só pode ser imaginado em função do homem vivendo em sociedade. Por outro lado, não se pode conceber a vida social sem se pressupor a existência de certo número de normas reguladoras das relações entre os homens, por estes mesmos julgados obrigatórias. Tais normas determinam, de modo mais ou menos intenso o comportamento do homem no grupo social. (RODRIGUES, 2002, p.3)

Sendo assim, qualquer agrupamento humano, por mais rudimentar que seja, deve embasar-se em um conjunto de normas que seus componentes encaram como obrigatórias e que disciplinam o comportamento dos indivíduos que o compõe. As normas, leis, devem ser seguidas e respeitadas sem violação, caso contrário, provocam uma reação do poder público, o que designa em punições ao infrator.

De acordo com Silva (2002), em 10/12/48, na terceira sessão ordinária da Assembléia Geral da ONU, realizada em Paris, fora aprovado a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, em que se reconhece a dignidade da pessoa humana, como base da liberdade, da justiça e da paz: o ideal democrático com suporte no progresso econômico, social e cultural, o direito de resistência à opressão e finalmente a concepção comum desses direitos.

A Proclamação, pela assembléia geral da ONU assim declara que:

O ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, a fim que todos os indivíduos e todos os órgãos da sociedade, tendo esta Declaração constantemente no espírito, se esforce, pelo ensinamento e pela educação, a desenvolver o respeito desses direitos e liberdades e assegurar-lhes, por medidas progressivas de ordem nacional e internacional, o reconhecimento e a aplicação universais e efetivos. (SILVA, 2002, p.163).

Segundo Dallari *apud* Silva (2002, p.164), a Declaração consagrou três objetivos fundamentais:

A certeza dos direitos, exigindo que haja uma fixação prévia e clara dos direitos e deveres, para que os indivíduos possam gozar dos direitos ou sofrer imposições. A segurança dos direitos, impondo uma série de normas tendentes a garantir que, em qualquer circunstância, os direitos fundamentais serão

respeitados; a possibilidade dos direitos, exigindo que se procure assegurar a todos os indivíduos os meios necessários à fruição dos direitos, não se permanecendo no formalismo cínico e mentiroso da afirmação de igualdade de direitos onde grande parte do povo vive em condições subumanas.

Observa-se que, na Declaração dos direitos do homem está implícito todo e qualquer tipo de direito que assegura o homem enquanto cidadão, mas em se tratando de uma declaração universal, essa não dispõe de um aparato próprio que a faça valer, tanto que o desrespeito agressivo e cruel de suas normas, nesse mais de meio século de sua existência, tem constituído uma regra trágica em nosso país, haja vista que, se afirme que, o regime democrático se caracteriza pela efetividade de seus direitos fundamentais².

Diante dos direitos fundamentais do homem previstos pela ONU e titulados desde a constituição de 1988, destaca-se a seguir os direitos políticos e sociais do homem.

De acordo com Silva (2002), entende-se por direitos sociais, como a dimensão dos direitos fundamentais do homem, sendo prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a equalização de situações sociais desiguais presentes na sociedade. Como uma expressão dos direitos sociais, está o direito a moradia, conforme o disposto no art. 23, IX, segundo o qual é da competência comum da União, Estados, Distrito federal e Municípios *promover programas de*

² “Fundamentais do homem, no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivado. Do homem não como o macho da espécie, mas no sentido de pessoa humana”. (SILVA, 2002, p.178).

construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento.

“O direito a moradia não é necessariamente direito à casa própria, quer-se que se garanta a todos um teto onde se abrigue com a família de modo permanente”.(SILVA, 2002, p.313).

É evidente que a obtenção da casa própria pode ser um complemento indispensável para a efetivação do direito à moradia, pois, o termo *direito à moradia*, envolve em ocupar uma habitação que possua dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, em suma uma habitação digna e adequada, pois como diz na constituição, “A casa é um direito inviolável”. (art 5º, XI). Sendo que, todos esses quesitos, como em relação à infra-estrutura da moradia que possibilite viver dignamente, envolvem o direito a moradia, pois não sendo assim seria um direito designado por Silva como empobrecido.

Diante dos direitos sociais, constatam-se também os direitos políticos, onde Silva conceitua como sendo uma disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular. O que em essência, equivale, para o regime representativo, à noção dada por Rosah Russomano *apud* Silva (2002, p.284), de que:

“Os direitos políticos, visualizados em sua acepção restrita, encarnam poder de que dispõe o indivíduo para interferir na estrutura governamental, através do voto”.

Desta forma o mesmo estará fazendo seu papel de cidadão e contribuindo ao exercício da cidadania, pois ao se falar em cidadania, podemos

dizer que o homem é um ser social. Assim une-se a outras pessoas de seu grupo e constitui a família, mas o seu relacionamento vai além do limite familiar. O homem se organiza em sociedade e esta precisa de parâmetros que possibilitem a garantia de direitos e a obrigação de certos deveres, para que se torne viável esse objetivo. Os direitos e deveres dos cidadãos se relacionam. A cada direito corresponde uma obrigação e vice-versa.

d) Cidadania

A cidadania alcança um conjunto propício de direitos, mas deve estar sempre inclusa a democracia que, existe quando existe um Estado de direito, mas antes de alcançar as leis devemos avançar o processo dessa lei que é a expressão da vontade geral da nação.

Enquanto cidadão democrata, essa clientela deve exigir e lutar sempre pelo consentimento adequado dos direitos intitulados na constituição de 1988, tendo em vista que a cidadania necessita de mecanismos que de fato garantam os princípios da justiça social e da igualdade, bem como fortaleçam a democracia, pois somente a partir daí estarão protegidos os direitos civis, políticos e sociais.

Silva (2002) salienta que, a ampliação e transformação dos direitos fundamentais do homem em historicidade, dificultam definir-lhes em conceito sintético e preciso, pois são empregadas várias expressões para designá-los, tais como: direitos naturais, direitos humanos, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos, subjetivos, liberdades fundamentais, liberdades públicas e direitos fundamentais do homem, que constitui a expressão mais adequada a este

estudo, porque além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservado para designar prerrogativas que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas.

A cidadania qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. Por sua vez cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo titular dos direitos de votar e ser votado e suas conseqüências.

Para Marshall *apud* Behring (1999, p.31), o conceito de cidadania, comporta:

A liberdade individual expressa pelos direitos civis – direito de ir e vir, de imprensa, de fé, de propriedade – institucionalizados pelos tribunais de justiça; os direitos políticos – de votar e ser votado, diga-se participar do poder político – por meio do parlamento e do governo; os direitos sociais caracterizados como o acesso a um mínimo de bem – estar econômico e de segurança, com vistas a levar a vida de um ser civilizado.

O verdadeiro exercício da cidadania é quando o cidadão faz prevalecer o seu direito em benefício próprio e no de sua coletividade, pois a idéia de cidadania está associada a reconhecimento e respeito pelo próximo.

Cidadania não é um modelo absoluto de felicidade, liberdade e necessidade, imune de todos os elementos particulares em nome da igualdade. Ela é potencialidade de ação coletiva e individual em prol do bem comum e do gozo particular. Para tanto, pressupõe a existência de comunidades livremente

escolhidas, onde os homens discutem, escolhem e planejam formas plurais de vida.

O homem enquanto cidadão está juridicamente circunscrito por um conjunto de direitos e deveres definidos por lei que devem ser respeitados e atendidos, para que definitivamente se materialize a cidadania. Nisto se concretiza também o direito do cidadão em viver em uma casa boa com sua família provida de saúde, higiene e educação. Assim, a indivisibilidade dos direitos humanos impõe o equilíbrio entre todos os direitos que estão inseridos no conceito de dignidade da pessoa humana, devendo o poder público notar que, sobretudo em relação às normas que asseguram os direitos sociais, deve ser aplicado o princípio geral de direito que recomenda uma interpretação mais benéfica àquela camada menos favorecida pela própria sorte. Aquela que historicamente sofre processos assirrados de exclusão social.

Para concluirmos essa breve reflexão consideramos que cidadania/direito são temas articulados, o que se subtende que a efetivação e prática dos direitos dão origem a condição de cidadania, pois cidadão é aquele que participa ativamente em sociedade.

São categorias das ciências sociais fundamentais à consolidação da presença profissional do Assistente Social nos máximos avanços nas políticas sociais públicas, em particular as políticas da habitação.

1.2 DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Conforme Paiva (1999), nas últimas décadas no Brasil, ampliou-se o debate sobre as políticas sociais, no contexto das lutas pela democratização do Estado e da sociedade. Desde a década de 80, é possível observar mudanças decorrentes na atuação de novos interlocutores no campo das políticas sociais, quando emergem com vigor as lutas contra a ditadura militar, o agravamento da questão social, ou seja, a chamada *década perdida*, em função do aumento da pobreza e da miséria e os esforços de construção democrática do Estado e da sociedade, momento na qual intensifica-se o debate a respeito das políticas públicas, especialmente as de caráter social. O cenário político dos anos 90 introduz reflexões importantes nesse movimento, sobretudo na compreensão da assistência pública enquanto política social específica, quando pensada no contexto histórico em que se processou seus desenvolvimentos no Brasil.

"A assistência social tornou-se, com a constituição de 1988, em seus artigos 203 e 204, parte integrante da rede de proteção social pública no Brasil, considerando-o como um artefato político-histórico desta sociedade". (PAIVA, 1999, p13).

A emergência e desenvolvimento de uma política social é, por um lado, a expressão contraditória da relação apontada *capital e trabalho*, sendo, ao mesmo tempo, fator determinante no curso posterior desta mesma relação entre as forças sociais fundamentais. Assim sendo, para o campo das políticas sociais confluem interesses de natureza contraditória, advindos da presença de cada um destes atores na cena política, de sorte que

a problemática da emergência da intervenção estatal sobre as questões sociais encontra-se quase sempre multideterminada. (TEIXERA *apud* PAIVA, 1999, p.13).

De acordo com Paiva (1999), dada a sua natureza autoritária e antipopular, o regime militar optou por ampliar a arrecadação através de mecanismos de captação compulsória de poupança para o financiamento das políticas sociais, utilizando para isso as contribuições sociais. Justificava-se que essas contribuições estariam subsidiando aplicações, programas e benefícios de interesse social, mas na verdade descomprometiam assim o orçamento da união, de arcar com as despesas sociais, pois estes ficam atirados diretamente a fundos públicos específicos onde de antemão já estão discriminadas as fontes de financiamento.

Sendo assim, a busca de equilíbrios macroeconômicos de curto prazo é uma idéia calcada na reestruturação das políticas sociais, a responder positivamente as transformações econômicas ocorridas na década de 80, em consequência da reestruturação do capitalismo, que indicou além de tendências positivas, mudanças econômicas, institucionais, modificando as relações trabalhistas e elevando os níveis de desemprego estrutural.

É diante deste contexto que ao se pensar em políticas sociais dentro do processo de reestruturação produtiva, significa, redimensioná-las ao enfrentamento dos dilemas vividos pela sociedade Brasileira, ligadas à criação de vantagens àquelas áreas em que as políticas e os programas devam se defrontar com situações críticas de exclusão e pobreza, em suma de desigualdades sociais. O desafio está em melhorar a capacidade técnica do Estado para elaborar,

implantar ou executar políticas e programas que atendam essas questões sociais. As políticas sociais públicas teriam um papel estratégico na construção das condições necessárias ao sucesso da reestruturação produtiva do Estado, tanto quanto ao atendimento das necessidades básicas do indivíduo. A política social é um mecanismo compensatório e reativo, que atua sobre os efeitos produzidos pelas políticas econômicas, ou seja, busca interajá-las a tal forma, que possa se criar condições sociais necessárias para o crescimento econômico estável, revertendo assim às causas estruturais que este processo econômico resulta à sociedade, possibilitando uma redistribuição de bens e serviços sociais.

“A política social é sempre um resultado que envolve edições complexas socioeconômicas, políticas, culturais, e atores/forças sociais/classes que se movimentam e disputam hegemonia nas esferas estatal, pública e privada”. (FALEIROS *apud* BEHRING, 1999 p. 31).

Percebe-se contudo que, no modo de produção capitalista, onde a distribuição e o consumo são momentos político-econômicos articulados, em que o valor se produz e se reproduz em diferentes contextos históricos, esta é uma fonte da desigualdade, o que ocasionou pensar em políticas sociais que se multiplicam após um longo período depressivo, e para a política social, este conjunto de tendências e contratendências que constituem o capitalismo, traz como consequência primordial o desemprego, que por sua vez acena para os programas sociais, ou seja, todas as obrigações recaíram pesadamente sobre a população trabalhadora, sustentando um modelo econômico irracionalmente concentrador de riquezas, modelo este sustentado e aprofundado pelos governos civis que subiram ao poder depois da ditadura.

Diante disto Paiva (1999) aponta que, a economia política se movimenta historicamente a partir de condições objetivas e subjetivas, portanto, o significado da política social não pode ser apanhado exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital ou apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade, pois sem esse olhar pode ficar prejudicada a luta política em torno das demandas concretas dos trabalhadores, devido à escassez de recursos. Tendo em vista que a política social atende às necessidades do capital e também do trabalho, já que para muitos se trata de uma questão de sobrevivência, ela configura-se paralisada como um terreno importante da luta de classes, ou seja, pela defesa de condições dignas de existência face ao intensivo corte de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho.

De acordo com Paiva (1999), o desenvolvimento da sociedade não acompanha linearmente o processo de desenvolvimento do capital e do próprio Estado. As desigualdades se diversificam e se ampliam desde as lutas operárias/camponesa, as lutas pela terra, liberdade sindical, a luta por saúde, educação, habitação, meio ambiente, enfim, se modernizam a economia, o aparato do Estado, mas, as conquistas sociais e políticas apresentam uma enorme defasagem na construção da cidadania na sociedade brasileira.

“A partir da redemocratização, o Brasil herdou um modelo econômico absurdamente injusto: somos o país *campeão* de desigualdades na distribuição de renda. (PAIVA, 1999, p. 20)”.

“Para culminar, além desse perverso quadro de concentração da riqueza, vive-se há décadas uma gravíssima crise econômica, sem precedentes em duração na história do país”. (PAIVA, 1999, p. 20).

Haja vista que essa crise tem ocasionado cortes violentos nos recursos para as políticas sociais, aprofundando a desigualdade, a pobreza e a fome, pois como se sabe, a ditadura investiu diferentes maneiras no controle repressivo da sociedade civil que, apesar da repressão e da desigualdade econômica, cresceu e se fortaleceu simultaneamente ao amadurecimento e à ampliação das forças produtivas sob o regime militar, potencializando-se pela multiplicação de interesses diversificados surgidos com a modernização econômica.

As políticas sociais públicas, como a saúde, a educação, possibilita o acesso a todos, já a política de assistência ou da habitação, como foco deste trabalho, possuem um corte horizontal, pois atravessam todas as políticas públicas para um usuário específico: o excluído do acesso normal a bens, serviços e riquezas da sociedade, isto significa reconhecer que a grande massa dos cidadãos está excluída do acesso mínimo ao bem estar social, pois não dispõe das pré – condições básicas para sua subsistência, como o emprego e salário dignos, ou porque não atendem as exigências de tais políticas.

Segundo Abranches é assim que temos uma grande parte da população massacrada na luta diária pela sobrevivência:

[...] consomem mais horas trabalhando ou em busca de qualquer trabalho, horas que são subtraídas à educação e à busca de exercício da criatividade, à ação política e ao lazer. Forçados a tal sobrecarga, de tantos modos desgastante, para a qual mobilizam toda a família, adultos íntegros, os inválidos, os velhos e as

crianças, são impotentes diante das imposições da necessidade, que lhes retiram toda liberdade: não deixam escolhas. (*apud* PAIVA, 1999, p. 25)

Então é por assim dizer que a questão social fundante nesses 500 anos de descobrimento, centra-se nas extremas dificuldades e injustiças que reinam nas estruturas sociais resultantes do modo de produção e reprodução social. Neste sentido, Wanderley *apud* Paiva (1999, p. 26), esclarece ainda que a questão social se origina,

[...] Nos conteúdos e formas assimétricas assumidas pelas relações sociais, em suas múltiplas dimensões econômicas, políticas, culturais, religiosas, com acento na concentração de poder e de riqueza das classes e setores sociais dominantes e na pobreza generalizada de outras classes e setores sociais que se constituem as maiorias populacionais, cujos impactos alcançam todas as dimensões da vida social, do cotidiano das determinações sociais.

Pode-se dizer que a questão social no Brasil, politicamente e sob sua historicidade é matéria prima da atenção pública, através das políticas sociais e o qual se mantém hoje sob as mesmas proporções.

Haja vista Paiva (1999), comentar que o acesso aos direitos sociais e às condições dignas de vida neste final de século, inscreveram-se assim no contexto da crise estrutural do sistema econômico, em razão das medidas de ajuste fiscal e de reorganização produtiva e financeira desencadeadas pela adoção do receituário neoconservador dos organismos internacionais e seus representantes dentro do governo federal, sem o contraponto devido em termos de uma incontestável agenda social para o país.

1.2.1 A política habitacional brasileira: elementos a sua configuração

A evolução da habitação é uma tarefa de construir, habitar e compreender o mundo, iniciando pela invenção e habitação da primeira morada, o primeiro instrumento de viver. A casa do homem é antes de tudo, lugar de presença e de construção de histórias. O ser humano separa uma parte do mundo para moldando-a ao seu jeito, construir um abrigo protetor e permanente. Sendo assim, para compreendermos a problemática habitacional no Brasil, faz-se necessário reportarmo-nos ao passado e resgatar cada período vivido em sua história. Através dessa observação histórica mostraremos que a questão habitacional não pode ser vista num cenário isolado, mas sim, analisada dentro de um contexto, articulado pelas forças econômicas, sociais e políticas, as quais impulsionam as transformações e dão contornos às demandas da sociedade que contextualizaremos a questão habitacional. No período escravocrata, a senzala era a habitação dos escravos, embora tivesse como objetivo impedir eventuais fugas, do que acomodar os escravos em condições humanas.

Uma das primeiras intervenções na problemática habitacional se deu com a chegada da família real no Brasil em 1808, onde o Estado passa a intervir assegurando os interesses da classe dominante, ou seja, desocupam-se as melhores habitações, dando lugar aos colonizadores recém-chegados da metrópole.

A questão habitacional brasileira só começou a ser considerada um problema pelas autoridades em meados de 1880, quando começaram a florescer as atividades urbanas associadas ao complexo cafeeiro, gerando extraordinária

expansão do mercado de trabalho, e em conseqüência, uma aglomeração de trabalhadores mal alojados que se constituía como uma ameaça à saúde pública. Tempos depois se estruturou um dinâmico mercado de trabalho, exigindo moradias de baixo custo, pelo motivo da intensificada chegada em massa de imigrantes para trabalhar nas fazendas de café. Com isso os imigrantes permaneciam na cidade onde as oportunidades de ascensão eram maiores.

De acordo com Bonduki (1998 p.17).

O fluxo rural – urbano ocorreu já na última década do século, logo após o fim dos primeiros contratos de trabalho para a produção de café”. Observou-se a existência de uma conexão entre os fluxos e refluxos de migrações urbanas e os surtos de crescimento urbano industrial. No Brasil, esse período foi marcado por intensas mudanças resultantes da explosão das atividades comerciais e industriais, onde as cidades passam a converter-se no principal centro de atividades econômicas .

Com a abolição da escravatura em 1888, a mão-de-obra escrava passa a ser substituída pela força de trabalho cada vez mais presente do imigrante europeu. E nessa nova conjuntura política e econômica, deflagrada pelo início da imigração européia, abolição da escravatura, queda do império e advento da República, que se configura o problema habitacional revelando as péssimas formas de ocupação e escassez de moradias, levando o Estado a reconhecer o surgimento do problema habitacional como questão social.

Conforme Bonduki (1998), a questão habitacional é um fenômeno que se insere no contexto do desenvolvimento urbano, enquanto locus da concentração do capital e da força de trabalho. A questão habitacional brasileira tem uma dinâmica que desenvolve posições divergentes face aos interesses dos diversos

segmentos sociais envolvidos. Na problemática urbana, a política social formulada pelo Estado é expressa a partir dos interesses do capital e das pressões populares.

A crise da habitação, flagelo que, agravando-se de ano para ano, inquieta e atormenta a quase totalidade da população brasileira está, em princípio, intimamente correlacionada com as dificuldades econômicas que envolvem a nação. Apresentando, entretanto, sintoma de tamanha gravidade, a questão da habitação, não pode mais ser omitida ou postergada, mesmo tendo-se em vista que a sua solução integral depende, em última análise, de melhores condições de desenvolvimento do país. (Serran, 1976, p.41).

De acordo com Serran (1976), em 1923 através do Decreto nº 4682, é criada a Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAPs), destinada aos funcionários das estradas de ferro, como ponto de partida das organizações de seguro social no Brasil. Sendo assim, é no período industrial, que tem início as primeiras formas de habitação oferecidas pelos detentores do capital, com as chamadas *vilas operárias*. Essas moradias eram construídas pelo empresário industrial, estimulado pelas leis estatais de isenção de impostos a empresas que construíssem casas para funcionários, e ao mesmo tempo era uma tentativa de atrair e manter a mão-de-obra necessária próxima aos conglomerados industriais. Percebe-se que a concessão da moradia é uma forma de condicionar o trabalhador a sua atividade física, dependente e subordinado aquele sistema vigente da época, que na maioria das vezes mostrava-se exploratório e despreocupado com as condições e necessidades humanas.

Com a crescente industrialização que acompanha a primeira metade do século XX, ocorre profundas mudanças no campo habitacional, chegando ao fim à construção das vilas operárias por parte do empresário industrial. Devido a crescente valorização do solo urbano e, conseqüentemente a um investimento maior no setor imobiliário, movimentados principalmente por pequenos e médios comerciantes, estrangeiros imigrantes em sua maioria, com o qual tornou muito mais vantajoso ao empresário vender suas terras para o consumo imobiliário do que construir casas para seus funcionários morarem.

No entanto, Serran (1998), salienta que em 1930, é dada uma nova orientação à política de seguro social, criando-se os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). O que subsidiaria mais tarde muitas das CAPs.

Os IAPs representaram uma mudança crucial no trato estatal da questão social, na medida em que o Estado deixava de ser um observador passivo ou regulador das demandas emergentes e colocava-se como o responsável pelas estruturas de proteção social, trazendo para seu interior aquilo que havia originado como parte da sociedade civil" (FLEURY, 1994, p.181).

A política habitacional dos IAPs compreendia a aquisição de grandes parcelas de terra, construção de edifícios para aluguel e seus associados, prestação de serviços de natureza social, etc. Mas só a população ingressa no mercado de trabalho, principalmente trabalhadores da indústria e do transporte, eram beneficiados pela política habitacional do governo, enquanto a maior parte da população ficava marginalizada ocupando desordenadamente a periferia urbana. No que tange a questão habitacional, até esse período verificou-se

tímidos investimentos estatais, o que ainda era entendido como a conjugação de esforços através de estímulos à iniciativa privada.

Nesse momento, Serran (1976) salienta que as insatisfações sociais proliferam a ponto de comprometer a ampliação do capital e a legitimidade das instituições públicas. As lutas por melhores condições de trabalho ultrapassam as fronteiras das fábricas, e quanto mais genéricas as expressões da questão social se complexificam, é o Estado que passa a ser o alvo privilegiado a construir respostas face às reivindicações dos segmentos empobrecidos.

A deterioração das condições de vida na cidade, provocadas pelo afluxo de trabalhadores mal remunerados, falta de habitações populares e uma expansão descontrolada da malha urbana obriga o poder público a intervir na tentativa de controlar a produção e o consumo das habitações.

O problema da habitação é de responsabilidade do Estado, sendo que a sua intervenção deve ser no sentido de equacionar o problema em sua totalidade; disciplinar as atividades no campo habitacional; incentivar quaisquer medidas que visem à solução do problema e suprir diretamente as deficiências que se manifestam. (Serran, 1976, p.57).

De acordo com Andrade e Azevedo (1982), é no campo habitacional, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra 1946 a 1950, que se cria a Fundação da Casa Popular (FCP) pelo decreto – lei nº 9218 de 1º de maio de 1964, que se lançou com o objetivo de construir habitações a população, passando a subordinar-se à nova instituição as operações imobiliárias e o financiamento das carteiras prediais dos IAPs ou CAPs. Tal medida tinha como objetivo de sistematizar todas as atividades até então dispersas no campo da habitação.

Também eram atribuídas a FCP funções tais como: promover pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional, aspecto do planejamento físico, técnico e sócio-econômico da habitação. As casas tradicionais eram mais vantajosas, já que as demais exigiam tecnologia, maquinaria e mão-de-obra especializada e era de preço mais elevado, impossibilitando a população de baixa renda o acesso a tais habitações. Sendo assim, a FCP tentava combinar práticas tradicionais de pau-a-pique e barro batido com técnicas mais modernas de revestimento e instalação hidráulica, como forma de assegurar habitações baratas e com certo padrão higiênico e sanitário a população.

Andrade e Azevedo (1982) indicam que, o decreto-lei, que instituiu a FCP, delimitava vagamente a população que faria jus ao financiamento. Houve vários critérios, como: pais estrangeiros ou brasileiros residentes no país a mais de 10 anos que não possuía casa própria; uma renda até 12,8 salários mínimos, e que tivessem sob sua dependência econômica um mínimo de cinco pessoas, mas a questão da renda a um nível tão elevado permitia que setores relativamente bem sucedidos pudessem também disputar as almeçadas casas populares. Nesses termos a renda deixa de ser um critério para a seleção, o número de dependentes tornava-se fundamental para a classificação e em caso de empate a preferência se dava à ordem de inscrição mais baixa, mas, entretanto, a escolha nem sempre teve o caráter impessoal sugerido pela legislação.

Andrade; Azevedo (1982) salientam que, o acesso à moradia, na prática era limitado, restrições de informação, prazo, número de inscrições e de unidades reduziam drasticamente as possibilidades de amplo atendimento. Isto é, o acesso à moradia tornava-se ético-tecnicamente comprometido face às manipulações

praticadas da *reserva técnica*³. Isso não mudou muito de ano para ano, pois em tempos mais atuais ainda presenciemos com freqüência práticas clientelistas e fisiologistas nos programas habitacionais. A imagem que ficou a FCP, era de um órgão à deriva, despersonalizado, que vagava ao saber das injunções e das características transitórias de seus chefes.

Segundo Draibe, (1989, p.30) esse período é marcado por uma,

Transformação radical porque é esse o momento em que efetivamente organizam-se os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, [...] Além disso, esse é também um período de inovação em política social, uma vez que só aí se confirma a intervenção estatal na área da habitação e que se introduzem mecanismos de formação do patrimônio dos trabalhadores e da assim chamada participação nos lucros das empresas. (FGTS, PIS-PASEP).

Diante desta nova ordem política, em 21 de agosto de 1964, são instituídos pela lei nº 4380, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), tendo como intenção viabilizar a aquisição da casa própria para as famílias com renda de até três salários mínimos.

Segundo Santos *apud* Paiva (1999), o SFH foi concebido como um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais. Suas fontes de recursos compreendiam, a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerando a partir de contribuições compulsórias dos

³ Constituída de pequeno número de unidades em cada conjunto, não sujeitas aos critérios formais de distribuição.

trabalhadores do setor formal da economia. Essas duas formas de financiamento possuíam aplicações distintas, no fato da primeira ser destinada prioritariamente às classes média e alta e o FGTS, totalmente gerido pelo BNH, destinava-se a suprir as demandas dos programas destinados à classe baixa.

No entanto os principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais eram as Companhias de Habitação (COHAB), empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais.

A produção habitacional teve sua ação descontínua. O maior aporte de conjuntos foi produzido em 1978 e 1983, principalmente pela COHAB. Convém salientar que os investimentos nestas áreas serviram como ponto de partida para a evolução e desenvolvimento da área periférica, tanto em população, como comércio, serviços e indústrias, iniciando assim diversos loteamentos legais e ilegais, além da invasão das áreas remanescentes dos municípios. (COELHO, 1995, p.27).

As COHABs obtinham financiamento do BNH mediante apresentação de projetos tecnicamente compatíveis com a orientação do Banco e supervisionavam a construção de moradias destinadas a camada mais pobre da população, de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos locais. Em Santa Catarina a COHAB/SC foi criada pela lei estadual nº 3.698, de 12 de julho de 1965, e constituída na forma do Decreto lei nº4.032, de 15 de abril de 1966. Ao longo de sua existência, a COHAB vem financiando diversos conjuntos habitacionais, unidades isoladas urbanas e rurais, trabalhando pra a urbanização de lotes e favelas, além da recuperação, reconstrução e melhorias habitacionais. Suas ações visam a promoção humana, ao desenvolvimento sustentável através de parcerias com diversos organismos governamentais e não governamentais.

Conforme Valladares (1981), o BNH foi criado em 1964, como uma tentativa de equacionar o problema habitacional. Essa prioridade é explicável em virtude do processo de rápida industrialização das últimas décadas que, atraindo um imenso contingente rural para as metrópoles e cidades médias, praticamente congestionou a rede urbana existente, incapaz de responder às novas demandas. Por esta razão, há uma tendência em identificar a migração como fator que ocasiona ou acelera o problema habitacional. Muitas vezes, o aumento de favelas e de cortiços nos grandes centros urbanos é atribuído à migração. O resultado foi escassez de moradia, alta dos aluguéis, aumento de construções clandestinas, favelas, especulação imobiliária e pressão sobre o sistema.

Embora a criação do BNH tenha significado o reconhecimento de um grave problema habitacional nos grandes centros urbanos do país, e por mais que tenham assegurado ao BNH as condições financeiras para enfrentar esse problema, nem a Federação nem seus Estados e Municípios, definiram uma política de habitação popular clara e conseqüente, capaz de minorar os graves problemas das populações de baixa renda. Sendo que o BNH foi criado muito mais para atender aos requisitos políticos, econômicos e monetários dos governos. Realmente hoje não há como negar que o BNH e os vastos capitais postos à sua disposição serviram apenas para beneficiar as classes de alta renda. Percebe-se assim que desde a criação do BNH, dotado de recursos reconhecidamente suficientes, os planos se sucedem e os problemas se agravam em progressão exponencial.

A ausência de diretrizes políticas consistentes e capazes de traduzir as metas e os planos em obras conduziu as metas manifestas ao nível do número

incomensurável de planos estaduais e municipais de habitação para população de baixa renda, que na maioria dos casos, jamais chegaram a serem atingidos. Constata-se que os grandes problemas sociais são sempre antes políticos do que técnicos, na medida em que a sua solução implica em opções que resultam do confronto de valores, interesses e pressões sociais contraditórias.

Valladares (1981), aponta que até 1975 um total de 68% do orçamento de interesse social do BNH, foi gasto em financiamentos de programas habitacionais de cooperativas privadas de classe média, de institutos privados de previdência social e de fundos militares. Sendo que os recursos aplicados em programas habitacionais, destinados a família com renda entre 1 e 5 salários mínimos, não superaram 9% do total de investimentos do BNH. Em 1975, a quantia destinada à habitação de baixa renda foi de 3% do orçamento total de investimentos do BNH para aquele ano.

A partir de 1975, a tendência começou a melhorar lentamente, graças à progressiva saturação do mercado de habitação de alto padrão. O total dos financiamentos do BNH chegou a 6,9% em 1976 e 10,8% em 1977, mas convenhamos que se tratam apenas de proporções demasiadamente reduzidas, pois está ocorrendo um processo de empobrecimento, com sensíveis reflexos na qualidade de vida da população favelada, em consequência da má distribuição de renda no país.

As sistemáticas do BNH não conseguiram favorecer os problemas das faixas de baixa renda, mas contribuiu para atenuá-los, haja vista, que enquanto os mutuários de aptos de eixo continuam a receber subsídios ainda que menores, os financiamentos oferecidos às faixas de baixa renda esbarram em tantos

obstáculos formais que na prática se tornam inacessíveis. Até o ano de 1980, o BNH não havia cumprido seu maior objetivo social, ou seja, não cumpriu o objetivo de proporcionar habitação para as famílias mais pobres, sendo extinto em 1986, após a reformulação dos programas habitacionais para a população de baixa renda. A partir daí, foram transferidos os seus direitos e obrigações para a Caixa Econômica Federal (CEF)⁴. Houve o que Arretche *apud* Miranda (2001, p.34), chamou de um grande troca-troca.

O ministério do interior, ao qual estava vinculado o BNH, foi substituído pelo MDU (Ministério do Desenvolvimento Urbano). Em 1987 o MDU foi transformado em MHU (Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano), ao qual vinculou-se a CEF, substituta do BNH. Em 1988 o MHU foi transformado em MBES (Ministério da Habitação e Bem Estar Social), extinto em 1989. As políticas habitacionais foram transferidas para o Ministério do Interior e a CEF para o Ministério do Bem Estar Social, onde passou a funcionar a Secretaria Nacional de Habitação.

Em 1995 as questões relativas à habitação e desenvolvimento urbano em nível federal passaram para a Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento, cujos objetivos são focalizar o atendimento às populações com renda de até 03 salários mínimos, melhorar o mercado da habitação com financiamento direto (sem intermediários), urbanizar áreas degradadas, expandir redes de infra-estrutura e construir unidades habitacionais.

Percebe-se que mesmo com a transferência do BNH para a CEF, as políticas habitacionais não atenderam toda a demanda de baixa renda, pois em

⁴ Um banco sem qualquer tradição prévia na gestão de programas habitacionais, que sofreu uma constante transferência entre ministérios.

tempos atuais, ainda constata-se um déficit habitacional alarmante nos Municípios.

A partir da década de 80 os Estados e municípios passaram a atender a demanda de habitação popular com recursos próprios: urbanização de favelas, obras de infra-estrutura, regularização fundiária, Urbanização de lotes, assessoria técnica para construção popular e lotes com unidades residenciais. O Estado elaborou uma ideologia nos anos imediatos a 1964 que passou a atribuir uma conotação pejorativa ao conceito de subsídio, somente para substituí-lo eufemisticamente, mas com sentido social invertido pela palavra incentivo, não podendo persistir na sua omissão perante os trabalhadores, esse Estado tem a obrigação política de atuar no sentido de assegurar condições satisfatórias de habitação e um padrão de vida compatível com o aumento da produtividade e da riqueza nacional.

Assim, percebemos que todo o período de desenvolvimento da política habitacional no Brasil, implementada na tentativa de buscar soluções para resolver ou pelo menos reduzir o déficit habitacional do país principalmente das classes menos favorecidas, foi fortemente marcado pelo baixo desempenho social e pelo uso clientelista dos programas tanto no âmbito federal quanto estadual. A trajetória da política habitacional no Brasil também se mostrou excludente e seletiva, pois, desde as primeiras iniciativas estatais criadas para sanear a carência de habitações no país, percebemos que somente eram beneficiados pelo sistema quem estava inserido no mercado de trabalho e de certa forma assegurados.

Então por assim dizer, é chegado o momento de o Estado brasileiro assumir efetivamente os programas, metas, objetivos e planos, carregados de promessas e de boas intenções que há tantos não vem anunciando sua população, pois, a crise habitacional no Brasil de hoje é crescente e decorrente principalmente da defasagem salarial que atravessa a grande maioria da população trabalhadora. Geralmente os salários dos trabalhadores não conseguem suprir as suas necessidades familiares.

Não temos propriamente um déficit habitacional por falta de materiais de construção, tecnologia construtiva, local para construir, construtores, nem mesmo por falta de recursos para o setor. O que temos é falta de clientes que possam pagar pela moradia. Com certeza é um paradoxo: *o que falta é renda*.

O Estado intervém sobre a sociedade civil de acordo com a complexidade crescente das relações econômicas, regidas por uma economia de mercado, na qual as mercadorias se vendem por quanto o consumidor pode pagar.

A política habitacional é terreno privilegiado de alguns problemas centrais para a compreensão do Estado e de sua atuação. Através das análises das políticas de habitação popular revelam-se problemas de alta significação política e normativa do Brasil de hoje. Habitação é um dos reclamos maiores na luta pela ampliação da cidadania, para que se reconheça nesta a face social à qual compete ao Estado à aplicação dos recursos públicos na política de desenvolvimento social. Sendo que, o populismo foi sensível ao problema da habitação para as camadas pobre, pois o desenvolvimento social e entre seus componentes, a habitação popular não saíram do posto na escala de prioridades no uso dos dinheiros públicos.

Sendo assim, Valladares (1981) proclama que, durante a República populista a habitação popular não foi uma política redistributiva, mas uma política distributiva, na qual os recursos se pulverizavam, perdendo o sentido de mudanças sistemáticas entre grandes categorias sociais.

Para concluirmos esta breve reflexão a cerca da política habitacional brasileira, os vários autores citados nos impulsionaram a uma reflexão sob a complexidade da temática e de sua relevância no processo de exclusão social.

São evidentes os meios de exclusão social imposto pelas políticas sociais públicas, e que, para o profissional de serviço social cabe participar propositivamente para a inclusão e justiça social.

1.3 PARA UM ENTENDIMENTO DA QUESTÃO HABITACIONAL BRASILEIRA COM EXCLUSÃO/INCLUSÃO SOCIAL.

Parte importante do funcionamento das cidades é a própria política urbana, que como quase tudo no Brasil foi intensamente utilizado como instrumento de exclusão e perpetuação de privilégios e desigualdades.

Diante deste contexto, Rolnik (2001), apresenta a relação que há entre a estrutura profundamente excludente da cidade brasileira com a política urbana que se associa às nossas cidades, no qual o poder público deve incidir sobre todo o sistema, no sentido de intervir em sua lógica. Rolnik (2001, p. 54), parte da premissa de que:

[...] Uma característica comum a todas as cidades brasileiras, independentes de sua região, história, economia ou tamanho, é o fato de cada uma delas apresentar um contraste muito claro entre uma parte da cidade que possui alguma condição de urbanidade, uma porção pavimentada, ajardinada, arborizada, com infra – estrutura completa – independentemente da qualidade desses elementos, que em geral é pouca – e outra parte, normalmente de duas a três vezes maior do que a primeira, cuja infra-estrutura é incompleta, o urbanismo inexistente, que se aproxima muito mais da idéia de um acampamento do que propriamente de uma cidade.

Isto é uma visão muito comum que temos nos dias de hoje, pois presenciamos a nefasta má distribuição de renda entre os pólos regionais e por sua vez a inexistência de políticas sociais públicas destinadas a esta situação, que se dá na maioria das vezes em decorrência de migrantes que vêm para os centros urbanos em busca de emprego e melhores condições de vida, não encontrando acabam por se alojar em qualquer espaço territorial com suas

famílias, e muitas vezes sem nenhuma noção de higiene e acabam por constituir as favelas.

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, pois em uma cidade dividida entre a porção legal, rica em com infra-estrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer, outras expressões da exclusão. (ROLNIK, 2001, p. 54).

Em geral, Rolnik (2001) fala que, a população de baixa renda só tem a possibilidade de ocupar terras periféricas, ou seja, muito mais baratas porque em geral não têm nenhuma infra-estrutura e construir aos poucos suas casas, ou ocupar áreas ambientalmente frágeis, que teoricamente não poderiam ser urbanizadas e o que neste caso, é o mais acessível para esta população.

“A propriedade dos assentamentos populares em todos os sentidos, não é uma questão que se encena neles, mas tem a ver com o modo de funcionamento da cidade como um todo”.(ROLNIK, 2001, p. 57).

No entanto, é diante disto que Rolnik (2001), propõe que devemos pensar na cidade como um todo, pois dificilmente uma política que pensa só no investimento direto na periferia, na favela, vai conseguir incidir sobre essa máquina de exclusão territorial.

Segundo Sposati (2002, p.77), Somos excluídos a partir de uma condição real de inclusão da qual não fazemos parte, somos discriminados ou apartados, talvez até mesmo tornados invisíveis ou não – contados, como ocorre com o censo nacional que não inclui em seus números, aqueles brasileiros que vivem nas ruas. Brasileiros sem teto nem sequer são números porque não tem casa, a pesquisa do censo tem por unidade os domicílios enquanto os sem - teto vivem sobre a sola do pé.

Somos excluídos nessa sociedade, em consequência da riqueza social acumulada e apropriada em mãos de poucos, para pensar em inclusão social deve ser fundado um paradigma de ética e justiça social.

Hirata *apud* Sposati (2001, p.77; 78), chama a atenção, na questão de que:

[...] Só teremos inclusão, ou um movimento, uma ética social, paramentada na inclusão social, quando ocorrer à possibilidade: da igualdade de gênero sem machismo ou feminismo, sem até mesmo precisar de cotas, da igualdade etária sem o descarte do velho e a inclusão da efetiva atenção aos direitos da criança e do adolescente sem chamá-los de menor, da tolerância religiosa, quando não chamamos de igreja somente a católica, da igualdade étnica, quando entendemos que todos temos o mesmo genoma humano, pois a cor da pele é parte da beleza e da multiplicidade da forma do gênero humano, lembremos, sempre, que é o nazifacismo quem hierarquiza as etnias.

Sendo assim, Sposati salienta que, é preciso entender que a exclusão social não é só econômica apesar de vivermos em uma sociedade de mercado onde a economia é central. A exclusão é política, cultural, social, ambiental, econômica, religiosa, de gênero, de escolhas, isto é, tem múltiplas facetas. Como se percebe a exclusão social pode-se dá devido a roupas e cores que usam, pelo tipo de cabelo e cor ou até mesmo pelo simples fato de ser negro, nordetisno, índio, gays ou judeus, enfim, diante desses preconceitos estabelecidos pela sociedade, o individuo adquire um sentimento de inferioridade que o leva muitas vezes a partir para a violência.

É devido o modo de produção capitalista apregoado nos séculos anteriores, que a exclusão social hoje é um fenômeno freqüente que assola toda a população, a qual possui várias interpretações, o que permite afirmar que é

relativo, cultural, histórico e gradual, podendo variar entre os países, em diferentes momentos.

Então por assim dizer, a política de inclusão social supõe a identidade e o reconhecimento da cidadania. É mais que inserção social pela perspectiva coletiva de análise da relação de inclusão/exclusão social.

Mas a exclusão social tem necessariamente um oponente: a inclusão, ou seja, não há um estado puro de exclusão, pois está sempre em relação a uma dada situação de inclusão. Isto não quer dizer que excluído, seja aquele que se encontra na pior situação de pobreza, pois a exclusão supõe também preconceito e discriminação como processos éticos e culturais. A exclusão social não se define pela linha de pobreza, pois a pobreza está sempre relacionada com a medida absoluta de um mínimo de consumo, de condições de vida, o que consiste que a pessoa está privada de um mínimo necessário para estar viva e com saúde, portanto a pobreza é uma situação que se descreve e se qualifica à exclusão social. Necessariamente não quero aqui dizer que todo excluído é pobre, pois a exclusão comporta valores culturais, discriminações, e, em si o cidadão poder ser rico, mais excluído em razão de sua cor negra, opção sexual, religião, gênero, idade, etc.

O cidadão excluído pela sociedade capitalista⁵ sente-se impossibilitado a lutar pela equidade social, ou seja, pela inserção no mercado de trabalho, pelo acesso a uma renda mínima, acesso à saúde pública, acesso à educação, ou melhor, de tentar prevalecer seus direitos fundamentais enquanto cidadão.

⁵ Devido a um padrão exposto pela mesma, como por não andar na moda, não possuir um poder aquisitivo semelhante aos demais, ou por não possuir casa própria, conseqüências da má distribuição de renda no país.

Diante disto, diz-se que o sentido de inclusão social exige trabalhar com o conjunto das necessidades familiares, adotando medidas que reestruture a família e possibilite a estas condições de segurança social, autonomia e cidadania, e, ainda, o favorecimento de processos participativos que tragam novo formato de gestão social e construção do reconhecimento da cidadania.

“A exclusão social é multidimensional, pois além de causas estruturais, como as econômicas e individuais ela possui razões de convívio”. (ROLNIK, 2002, p. 67).

Isto quer dizer que existem vários mecanismos pelos quais as pessoas são rejeitadas, discriminadas, como por exemplo, uma unidade de saúde, que não produz serviços as diferentes faixas etárias, ela é excludente, ou um programa habitacional que atende uma gama de usuários com renda x, mas desasiste outra, ele é excludente.

A exclusão social é a impossibilidade de poder partilhar, o que leva à vivência da privação da recusa, do abandono e da expulsão, inclusive com violência de um conjunto significativo da população. Por isso é uma exclusão social e não pessoal. (SPOSATI, 1999 p. 67).

Não se trata portanto de um processo individual, mas de uma lógica que está presente nas várias formas de relações econômicas, sociais, culturais e políticas, pois a exclusão é um fenômeno composto de múltiplos elementos.

“A exclusão social tem por patamar a inclusão social, Isto é: igualdade, equidade e cidadania, conquistas da sociedade humana, ainda que limitadas, na segunda metade do século XX”. (SPOSATI, 2002, p. 74).

No caso brasileiro, o patamar de universalidade da cidadania não foi ainda consagrado nem na sociedade, nem no Estado. Este caráter permite configurar a exigência da aquisição concreta e universal de um dado padrão básico de inclusão social, como um mínimo social, como padrão básico para se viver, no sentido de interpretação e não a difusão da miséria.

Como um fenômeno que abrange diferentes domínios da vida humana, a exclusão social vem sendo construída pelos homens em suas relações cotidianas, sendo revestidas de matizes ideológicas que obscurecem aspectos significativos para sua apreensão analítica. (NOGUEIRA, 1999, p. 76).

Em outros termos, Nogueira (1999) diz que, a exclusão social apresenta uma tendência para segmentar e associar a abordagem em focos estritos e de alta densidade explicativa, não os articulando entre si, pois o binômio⁶ igualdade/desigualdade, são interfaces que constroem a exclusão/inclusão social.

Nogueira (1999) declama que, para alguns autores, não existe exclusão social, o que existe é uma contradição, vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes: existe o conflito pelo qual a vítima de tais processos proclama seu inconformismo, seu mal-estar, sua revolta, sua esperança, sua força reivindicativa e sua reivindicação dissolvidas. Castel *apud* Nogueira (1999, p.76), critica o termo exclusão social, argumentando que,

[...] é uma noção analítica mais apropriada para nomear e analisar as sociedades atuais, plenas de ricos e fraturas sociais, com uma ampliação demolida da desigualdade em suas várias e mutáveis expressões.

⁶ Binômio, no sentido de que são termos de uma relação, onde um não existe sem o outro, isto é, no plano social, cultural, econômico e político, quanto do espaço de sua realização, ou seja, privado, público, geográfico e temporal.

Bobbio *apud* Nogueira (1999, p.77) coloca que, enquanto liberdade é um estado, igualdade é uma relação que se estabelece entre as pessoas. Então se diz que é sempre igualdade em que e igualdade entre quem. Sendo assim a noção de igualdade só se completa se compartilhada a noção de equidade⁷. Não se trata mais de um padrão homogêneo, mas de um padrão equânime.

Segundo os princípios dominantes do sistema capitalista, no modo da sociedade produzir e reproduzir, a igualdade e a desigualdade assumem um perfil específico. Coloca-se a exclusão social como uma situação de hoje, retratada por Castel *apud* Nogueira, (1999, p.80; 81), como à,

[...] situações que traduzem uma degradação relacionada a um posicionamento anterior. Assim é a situação vulnerável de quem vive de um trabalho precário, ou que ocupa uma moradia de onde pode ser expulso se não cumprir os seus compromissos. Os excluídos povoam a zona mais periférica, caracterizada pela perda do trabalho e pelo isolamento social.

Nascimento *apud* Nogueira (1999), entende que o excluído é aquele que não é reconhecido como sujeito que é estigmatizado, considerado nefasto ou perigoso à sociedade.

Visto desta forma, a inclusão social supõe uma referência que adentra para a inclusão em determinados costumes e atividades, o que remete à dimensão cultural, pois, cada cultura constrói os seus sistemas de regulação e exclui através destes sistemas os que, aparentemente, não tem capacidade ou possibilidade de seguir tais padrões definidos como normais, passíveis de discriminação. O que ocasiona a sociedade a rotular certos padrões sociais,

⁷ “Equidade por sua vez, impõe a busca da igualdade através do reconhecimento da desigualdade. A equidade diz respeito à justiça, à imparcialidade, em sua acepção original”. (NOGUEIRA, 1999 p. 79).

culturais e econômicos, onde o excluído é aquele apontado como fora do padrão e sem condições de atingí-lo.

Ao buscar contribuir por uma reflexão no contexto da política setorial da habitação, os vários autores citados e suas diversas contribuições nos possibilitaram uma aproximação inicial à complexidade da temática e da sua relevância para realizarmos os necessários avanços na relação, Estado e sociedade no contexto habitacional. São evidentes os desafios que o déficit habitacional brasileiro impõe, e que, para o profissional de Serviço Social cabe participar propositivamente para que com equidade as políticas setoriais brasileiras se consolidem em curto prazo. Cabe ao Assistente Social na relação interdisciplinar, não perder de vista suas atribuições profissionais na formulação e concretização de ações teórico-metodológico que construam espaços públicos e democráticos, legitimado pela participação dos diferentes segmentos sociais que lutam por cidadania com qualidade de vida.

II ESTUDO DE CASO JUNTO AO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - PAR, NO MUNICÍPIO DE PALHOÇA.

2.1 A CONTEXTUALIZAÇÃO HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE PALHOÇA

De acordo com Zacchi (1991), Palhoça surgiu no ano de 1793, em face dos tropeiros que vinham do interior do Estado com suas carroças de tração animal carregado de mantimentos. Na descida, os ditos tropeiros iam fundando povoados, sendo um deles Palhoça.

O Município foi fundado em 31 de julho de 1793, por Caetano Silveira de Matos e se emancipou do Município de São José em 1894, decreto (84, de 24/04/1894), quando foi elevado à categoria Municipal, transformando-se em comarca. No momento da emancipação, seu território totalizava 3.180 km². A partir de 1922, perdeu os territórios correspondentes aos municípios de Santo Amaro da Imperatriz, Garopaba, Paulo Lopes, Rancho Queimado e São Bonifácio⁸. Restam hoje apenas 322,7 km², correspondendo a aproximadamente 10% da área original.

Atualmente, o Município de Palhoça, com uma área de 322,7 km² faz parte da região conurbada junto aos municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu, tendo como vizinhos os municípios de Santo Amaro da Imperatriz e Paulo Lopes. Desde então a Prefeitura Municipal de Palhoça (PMP), hoje se

⁸ Destes, mais tarde, originaram-se outros municípios.

localiza num prédio antigo, situado na Av. Barão do Rio Branco, 153, em frente a Praça VII de Setembro e é administrada pelo Sr. Paulo Roberto Vidal.

A PMP preocupada com o crescimento e a ocupação desordenada das áreas do Município, criou em 1993 a Secretaria de Meio Ambiente, Migração e Habitação, sendo extinta em janeiro de 2001, pois se uniu à Secretaria de Obras, hoje chamada de Secretaria de Infra Estrutura e Meio Ambiente (SIMA), que se localiza à rua, Coronel Bernardino Machado, 181, no antigo prédio da APAE. O objetivo dessa Secretaria era conter o fluxo migratório, preservar o meio ambiente e buscar meios de atender a população já residente, mas que não possuía casa própria.

GRÁFICO I - DADOS DEMOGRÁFICOS DE PALHOÇA



Fonte: FIBGE – Dipeq/SC – SDDI, 2000.

A região urbana de Palhoça experimentou nos últimos anos, um crescimento populacional acelerado, motivado principalmente pelo esgotamento e/ou supervalorização de áreas residenciais no vizinho município de São José e na capital, Florianópolis. A área central do município encontra-se confinado entre a rodovia BR 101 e uma extensa área de manguezal, sendo este último objeto da crescente pressão demográfica, com a ocorrência diária de invasões. É desta forma que a questão habitacional assume hoje relevante aspecto quanto aos elementos sócio-ambientais, sendo que o município apresenta um número grande de assentamentos precários. Esse crescimento da população tem trazido diversos problemas aos governantes locais, como a necessidade de melhorias na infraestrutura no local de assentamento, de segurança, saúde, educação, empregos entre outros. Conforme contextualização histórica o crescimento da cidade se deu sobre uma região de manguezais, que foi gradativamente aterrada para sua ocupação. Esta não foi planejada e a princípio correspondia ao plano usual das vilas açorianas. Mais tarde, já no final do século XIX e início do século XX, os imigrantes alemães e italianos contribuíram neste quadro de expansão urbana.

TABELA I

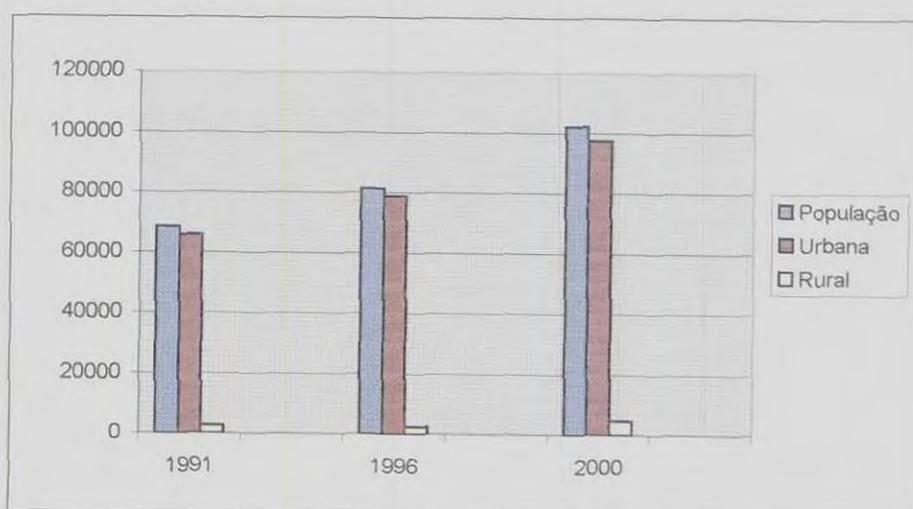
POPULAÇÃO URBANA E RURAL DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA

	1960		1970		1980		1991		2000	
	Absoluta	%								
Urbana	1.727	12,11	6.008	29,09	65.661	96,14	65.661	96,14	97.458	95,27
Rural	12.539	87,89	14.644	70,91	2.637	3,86	2.637	3,86	4.828	4,63

Fonte: Censos IBGE/60, 70, 80.

O município vem apresentando um significativo aumento de sua população. De um contingente demográfico de 68.430 habitantes em 1991, passou para 81.176 em 1996, e de acordo com o censo demográfico de 2000, a população de Palhoça é de 102.286 habitantes, sendo que 97.458 (95,27%) vivem em áreas consideradas urbanas e 4.828 na área rural (4,63%).

GRÁFICO II – CRESCIMENTO POPULACIONAL DE PALHOÇA



Fonte: Unidade Executora Municipal/Palhoça - SC

Este crescimento acelerado decorre principalmente da migração dos municípios do interior do Estado principalmente da região serrana, sendo que nos últimos anos há um aumento na chegada de famílias vindas do vizinho Estado do Paraná. Tais famílias na maioria das vezes vêm em busca de melhores oportunidades de emprego na capital, fruto da imagem vinculada pela mídia da

qualidade de vida em Florianópolis. No entanto, dada à dificuldade encontrada pelas mesmas em se instalarem neste município, resta a opção pelos municípios vizinhos, sendo um deles Palhoça.

TABELA II
EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO – 1996/2000

Município	População total					Taxa de crescimento	Índice
	Habitantes						
	1996	1997	1998	1999	2000	% 1997/1996	
Florianópolis	271.281	275.239	279.255	283.329	287.463	1,46	0,63
São José	147.559	150.368	150.230	156.147	159.120	1,90	0,69
Palhoça	81.176	84.262	87.465	90.790	94.242	3,80	0,94

Fonte – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SDM 1999

Observa-se nesta tabela que havia uma projeção de 94.242 habitantes para o ano de 2000, no entanto na tabela I, constata-se uma população de 102.286 (51.207 homens e 51.079 mulheres). O crescimento populacional superou as projeções da SDM.

No entanto é bastante visível o crescimento dessas áreas nos últimos anos, bem como o aparecimento de novos pontos de ocupação, o que exige uma tomada de posição do poder público no sentido de conter novas invasões, bem

como de dar melhores condições de habitabilidade as famílias que já se encontram estabelecidas.

Segundo levantamento realizado em 2000, havia no município 27.667 domicílios particulares permanentes, e o déficit habitacional eram de aproximadamente de 5.630 moradias. Neste levantamento foram consideradas as famílias moradoras em assentamentos subnormais (levantadas pela equipe da Unidade Executora Municipal - UEM⁹) e famílias que não possuem casa própria (aluguel, co-habitação e outros), levantada pela Secretaria de Habitação, Migração e Meio Ambiente.

Como podemos observar, muitos são os problemas enfrentados pelo município devido ao fluxo de migrantes. Dado a constante pressão exercida pela região como um todo e sendo Palhoça o município receptor natural do excedente demográfico de Florianópolis e São José, ambos apresentando saturamento de suas capacidades de assentamento residencial, é natural que os novos contingentes migratórios advindos da região metropolitana ou mesmo de outras regiões, se assentem em seu território. Tal processo vem exercendo de forma crescente, uma quase incontrolável pressão sobre a capacidade local de atendimento às demandas decorrentes. Outra questão tem-se que um pólo regional tem sua importância para atrair migrantes.

"Cidade pobre, com poucos recursos e com pouca infra-estrutura não é atraente. Desde a população da mais alta renda até a população da mais baixa renda todos chegam em busca de oportunidade e qualidade de vida" (Miranda, 2001 p.30).

⁹ É uma unidade criada apenas para a coordenação do Programa Habitar Brasil/BID, implantado nos municípios.

No litoral catarinense onde se localiza a área em estudo, a migração sempre foi uma constante. O problema reside no migrante de baixa renda que sai do campo ou da sua pequena cidade, o qual não lhe oferece mais recursos para sua subsistência e chega à cidade média na busca de tais alternativas. Porém, chega com pouco ou sem recursos para poder se inserir no cotidiano da vida da grande cidade, o que lhe força a buscar na favela a condição de moradia.

Constata-se que uma parte muito significativa desta população possui uma renda mensal que não ultrapassa aos 03 salários mínimos, cerca de 49,27% conforme o Censo do IBGE em 1991, o que revela um alto nível de pobreza e conseqüentemente uma grande demanda por mais ofertas de serviços públicos básicos por parte do município, como transporte coletivo, escolas públicas, postos de saúde e outros. Conforme o Censo do IBGE em 2000, o valor do rendimento mensal do chefe de família do município, é de R\$ 713,72 e o rendimento mediano, que fica entre o mínimo e máximo é de R\$ 500,00 reais. Dados estes analisados em cima dos domicílios permanentes. O que revela que a grande maioria das famílias não tem aparato para solucionar seu problema habitacional.

Os escassos investimentos do poder público nos últimos anos em programas e projetos habitacionais, bem como a falta de uma política habitacional, que possibilite a camada mais carente da população ter acesso a uma moradia adequada a custos acessíveis contribuiu de forma efetiva para toda esta problemática. Outro motivo é o alto custo de lotes em loteamentos regularizados e serviços de infra-estrutura produzidos pela iniciativa privada, que se tornam inacessível a grande parte da população. Outro aspecto relevante é a

regularização de loteamentos e edificações. Embora a legislação municipal conceda estímulos para a regularização de edificações com até 70 m², onde são facilitados por um convênio entre a PMP e entidades profissionais como CREA/SC, SENGE/SC, IAB/SC, ACE, contando com o apoio de órgãos como a CEF e a associação de varejistas de materiais de construção, ainda percebe-se que grande parcela dos imóveis construídos encontra-se na clandestinidade, o que representa uma significativa perda na arrecadação municipal e um comprometimento da paisagem urbana e do planejamento urbano como um todo.

O convênio em fase de implantação prevê o fornecimento de projetos completos, escolhidos pelo interessado entre diversos disponibilizados pelos profissionais das entidades envolvidas, orientação técnica pelo autor do projeto e taxas mínimas na prefeitura e CREA/SC. O desconhecimento por parte da população do processo de licenciamento contribui expressivamente para a clandestinidade no setor. As divulgações do procedimento correto para legalização das construções, deve ser alvo do maior interesse do poder público municipal, de forma a tornar o processo um fator de qualidade na habitação e não um simples entrave burocrático.

De acordo com Silva (2002), os investimentos designados na rubrica *Habitação e Urbanismo* implicaram nos seguintes percentuais do orçamento municipal: 6,47% em 1997 e 5,78% em 1998. Na realidade os valores correspondentes foram aplicados em serviços de infra-estrutura urbana correntes, sem nenhum investimento em programas habitacionais. Desde 1996 foram produzidas 30 unidades residenciais unifamiliares isoladas com área construída de 36 m² em um conjunto de 56 lotes urbanizados com área média de 336 m² por

lote. Estas unidades foram construídas dentro de um convênio firmado entre a prefeitura municipal e a COHAB/SC, a partir da necessidade de atendimento às vítimas de enchente no Rio Cubatão ocorrida em dezembro de 1995. Este foi o único investimento público no município até a presente data.

Silva (2002) aponta que, os custos atuais dos imóveis mais acessíveis à população de menor renda no município, apresentam defasagem de cerca de 50% entre os existentes em condições legalizadas e os irregulares. Tomando-se como exemplo os loteamentos formais *Madri* (distante aproximadamente 3,5 Km do centro) e *Alaor Silveira* (5,5 Km do centro), temos o custo de R\$ 40,00/m². Sendo o lote padrão nestes loteamentos com área de 200,00 m², temos um preço de R\$8.000,00 por lote. As negociações particulares pesquisadas indicam que a aquisição de lotes clandestinos de mesma área não ultrapassam metade deste valor. Estes números, aliados às dificuldades de inserção dos interessados nos cadastros sócio-econômicos do mercado imobiliário, demonstram claramente a tendência do crescimento da subnormalidade habitacional.

A pressão populacional decorrente da inserção de Palhoça no aglomerado urbano de Florianópolis, não tem as demandas de uso do solo e infra-estrutura atendida. Não existe no Plano Diretor um sistema de transportes com alternativas ao transporte rodoviário, e a malha viária do município não recebeu incrementos, além da recente duplicação da rodovia federal BR-101.

A produção de lotes urbanizados no município vem apresentando nos últimos anos um crescimento, no entanto ainda continuam se destacando os loteamentos clandestinos. A falta de programas de controle das ocupações irregulares e a deficiência dos órgãos fiscalizadores são alguns dos principais

fatores que contribuem para esta situação. Um problema comum de controle do crescimento urbano acontece quando do parcelamento irregular do solo com a criação de vias que se tornam públicas sem atender às mínimas condições de suprir as demandas. Hoje no município já existem cerca de 37 áreas de assentamento irregulares, sendo que destes pelo menos 17 encontram-se em áreas de preservação permanente.

Em 2000, foi agregada ao município de Palhoça uma área¹⁰ com mais de 1000 famílias, morando em condições bastante precárias sem a menor infraestrutura básica. Esta comunidade, conhecida como Frei Damião, pertencia até aquele ano ao município de São José e através de legislação estadual passou a fazer parte de Palhoça.

Embora dotada de uma Lei de Zoneamento (Lei Nº 16/93) integrante do Plano Diretor, o crescimento urbano de Palhoça não segue as suas determinações, uma vez que o parcelamento e o uso do solo muitas vezes são irregulares, ou mesmo regularizados por legislação específica contrária aos primados estabelecidos na Lei de Zoneamento. O Plano Diretor, não contempla a possibilidade de edificações que atendam ao estrato social mais carente, exigências que podem e precisam ser revistas.

O que tem ocorrido, é que desde o parcelamento do solo, passando pela edificação e concluindo o ciclo com o uso da mesma, a cultura do povo palhocense não absorveu e não é em absoluto, compatível com as exigências legais estabelecidas criteriosamente.

¹⁰ Trata-se de um terreno da Cohab/SC, já doado por esta cooperativa ao município, porém pesando sobre o imóvel uma ação judicial dos servidores da Cohab.

As melhorias no desenvolvimento urbano ordenado e crescimento sustentável podem ocorrer com a mudança de mentalidade decorrente da disponibilização de informação pertinente ao público em geral e adequações da legislação. A educação para a importância do respeito às leis do P.D. e o esclarecimento dos benefícios advindos, é fundamental para a aplicabilidade do plano.

Conforme dados obtidos na UEM/Palhoça, além do Plano Diretor, visando o ordenamento urbano, a questão habitacional no município conta com legislação específica criando o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação. A legislação que regulamenta o Conselho e o Fundo Municipal data de 1993 e nunca aplicada, tendo sido substituída pela Lei Nº 1.193 de 10 de maio de 2001, de forma a atender as necessidades atuais do município na área. A falta de uma política habitacional, no entanto, concorre efetivamente para toda essa problemática do município, uma vez que não estabelece alternativas para que a classe de renda mais baixa possa ter acesso a uma habitação digna. Outro fator agravante desta situação é a facilidade de acesso a áreas impróprias para habitação por famílias de baixa renda, devido à ineficiência dos órgãos fiscalizadores municipais.

O quadro habitacional do Município de Palhoça acompanha o resto da realidade local, ou seja, pode ser caracterizado como preocupante e necessitada de urgente intervenção, tendo em vista a existência de loteamentos clandestinos e irregulares, fruto inclusive de um crescimento desordenado iniciado nos anos 70. Diante do quadro apresentado nas últimas décadas, percebe-se que o

exacerbado crescimento populacional em Palhoça, Município sem infra-estrutura adequada, trouxe sérias conseqüências sociais.

A política habitacional deve para o seu eficiente desempenho, receber o aporte de instrumentos urbanísticos e de organização do espaço, além é claro de uma política ambiental pautada no conhecimento e na instrumentalização legal que considere as peculiaridades locais, pois 73% da área do município de Palhoça é de reserva permanente: manguezais, dunas, restingas, serras, restando apenas 27% para a povoação. Necessita-se de uma eficaz e permanente política pública ambiental de preservação, com setores de fiscalização ambiental fazendo parte da educação permanente do cotidiano do município. A solução portanto para os problemas habitacionais não pode ser considerada de forma isolada, mas deve nascer de um compromisso e de uma atuação institucional de forma integrada entre diversos componentes da estrutura político-administrativa local. Decisão política é um requisito básico também.

Evidencia-se no país, a urgência da atuação mais efetiva do poder público e da sociedade em favor da parcela mais carente da população. Diante disto é que a ação do poder público se faz necessária em três níveis: na articulação dos diversos agentes que atuam no setor; na eliminação de fatores que impedem ou dificultam a oferta de alternativas habitacionais e na adequação da produção de moradias às necessidades.

As áreas habitacionais, urbanismo e meio ambiente componentes importantes para o desenvolvimento e desempenho dos Programas habitacionais, por exemplo, necessitam sistematicamente se adequarem às novas leis e procedimentos operacionais, demandando treinamentos quase que permanentes.

Neste particular, inclusive a Prefeitura não vem apresentando desempenho institucional compatível com o porte demográfico do município com as demandas externas e internas em nível de serviços públicos e nem tão pouco com o desenvolvimento tecnológico hoje disponível no mercado. Vale observar, no entanto, que iniciativas neste sentido já vem sendo operacionalizadas pela nova administração.

O que se constata através dos anos, é que as habitações tendem a se agruparem e não se isolarem, ocorrendo assim a intensificação do processo de agrupamentos das habitações. Sendo assim, como resultado desses agrupamentos tem-se a explosão demográfica humana, trazendo seríssimos problemas ao próprio homem principalmente nos centros urbanos, os quais têm atraído cada vez mais as pessoas devido à perspectiva de emprego e maiores ganhos. As cidades estão crescendo rapidamente, tornando um desafio para os planejamentos urbanos e o que de certa forma dificulta atender as necessidades básicas desta população.

O Município não pode continuar permitindo o assentamento de famílias em áreas comprometidas conforme especificado acima, nem tendo soluções habitacionais isoladas, caso a caso, dentro de uma política paternalista, mas sim, a partir de uma política que sistematize o processo de assentamento baseado em um ambiente que integre habitação – trabalho/renda – infra-estrutura – qualidade e segurança ambiental etc. Tal processo deve primar ainda, pela co-participação da comunidade beneficiada nas suas diversas formas, mesmo quando se sabe da limitada capacidade financeira e até mesmo de compreensão dos indivíduos no tocante ao que significa ter uma casa, pois a situação habitacional do país

evidencia a urgência da atuação mais efetiva do poder público e da sociedade em favor da parcela mais carente da população. Urge implementar o Estatuto da Cidade no município de Palhoça como mecanismo fundamental à constituição de uma política urbana e, conseqüente de moradia.

Buscando contribuir a uma reflexão no contexto da formulação de uma Política Habitacional, a partir do estágio curricular obrigatório realizado na PMP, pretendo no próximo item possibilitar uma aproximação inicial sobre o Programa de Arrendamento Residencial e sua relevância no município de Palhoça.

2.2 O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - PAR E AS ESTRUTURAS DE ACESSO A HABITAÇÃO POPULAR.

A extinção do BNH em 1986 foi marcada pelo fortalecimento dos programas alternativos na área habitacional. Além da crise do SFH, somou-se a situação macroeconômica vivida pelo país durante o período em questão, contribuindo para a desorganização das políticas públicas habitacionais.

Em 1999, o governo federal instituiu um novo programa habitacional, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), no intuito de sanear o déficit habitacional no país e beneficiar uma faixa de renda até então desassistida e impossibilitada de adquirir ou financiar qualquer imóvel imposto pelo mercado imobiliário, devido as atuais condições do mercado capitalista. Essa população é composta por famílias com renda até seis salários mínimos, o que é designado como população mediana, na qual o rendimento mensal fica entre o mínimo e o máximo.

Desta forma foi assinado convênio entre a Caixa Econômica Federal – CEF, o Estado de Santa Catarina e os Municípios de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu para implantação do PAR, que foi instituído pela Medida Provisória nº 1.823, de 29 de abril de 1999, reeditada sucessivamente pelas Medidas Provisórias nº 1.864/99, 1.944/00 e 2.135-24/01. Foi instituído como lei através da aprovação do Congresso Nacional e promulgado pelo Senador Antônio Carlos Magalhães, então Presidente do Congresso Nacional, através da lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. Em seu artigo 1º, contempla a seguinte orientação: *Fica instituído o Programa de Arrendamento Residencial para*

atendimento exclusivo da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.

O PAR tem como finalidade a construção de conjuntos habitacionais, através de convênio firmado entre a CEF e Prefeituras, para atendimento exclusivo a necessidade de moradia à população com renda familiar de no máximo seis salários mínimos. Trata-se de um Programa no qual o cidadão paga taxas de arrendamento no valor de 150,00 reais por um período de 15 anos. No fim do contrato o arrendatário tem a opção de compra do imóvel. Diante dos procedimentos do Programa, o PAR apresenta como objetivos específicos:

- Mudar o enfoque da intervenção pública para solução do problema habitacional das parcelas menos favorecidas da população brasileira a partir da substituição do conceito de aquisição de casa própria pelo conceito de acesso à moradia adequada e compatível com as condições da população-alvo;
- Assegurar o acesso à moradia às famílias de menor renda que residem nos grandes centros urbanos e que não reúnem condições para satisfazer as exigências dos programas habitacionais atualmente disponíveis;
- Priorizar a atuação nos grandes centros urbanos onde a maior concentração de trabalhadores desempregados, os preços dos imóveis são sensivelmente superiores àqueles praticados nas cidades interioranas;
- Auxiliar no equacionamento do problema habitacional para a população-alvo e paralelamente, reduzir o índice de desemprego verificado nos grandes centros;

- Inibir a elevada mobilidade/migração da população-alvo, geradora de grandes distorções-invasão, sublocação desautorizada, comercialização de chaves etc;

Diante desse convênio fica então estipulado que, às prefeituras cabem indicar os candidatos ao programa mediante o cadastro sócio econômico, tendo como critérios avaliativos, a renda familiar, a qual não poderão ultrapassar seis salários mínimos; composição familiar de no máximo quatro membros, pois, como o imóvel possui dois quartos, uma família muito numerosa não poderia instalar-se com conforto e ter qualidade de vida; tempo de residência no município, pois, se dará prioridade a quem estiver a mais tempo residindo no município e por último, famílias que possuem membros portadores de necessidades especiais, estes por sua vez terão privilégio após o processo seletivo, ou seja, podem escolher o bloco e apto na qual querem residir.

Sendo que a triagem e seleção dos mesmos caberão a CEF, que é o agente gestor do PAR, na qual os imóveis ficarão vinculados até o término dos 15 anos do contrato. A ela compete entre outras atribuições, selecionar os candidatos a partir de análise cadastral, em que é verificada a idoneidade cadastral dos candidatos; apuração da capacidade de pagamento e o comprometimento máximo de 30% da renda familiar, através do processo SIRIC¹¹. A CEF objetiva com esse processo, que se obtenha o mínimo de 150,00 reais por rendimento familiar. É importante salientar que o programa não beneficia pessoas que possuem residência própria.

¹¹ A partir do qual multiplica-se 30% em cima da sobra da renda familiar, após todos os gastos, com alimentação, higiene, transporte entre outros.

Segundo as normas técnicas do Programa, os empreendimentos devem ser produzidos em áreas considerados prioritárias pelos Governos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, inseridas em aglomerações urbanas, nas regiões metropolitanas e nos centros urbanos de grande porte, incluindo todas as capitais estaduais.

Sobre a área de execução do projeto, o empreendimento deve estar inserido na malha urbana dotado de infra-estrutura básica, como água, luz e soluções de esgotamento sanitário, e de serviços públicos essenciais, como transporte e coleta de lixo; Na área de influência do projeto, não poderá existir empreendimento considerado problema, ou com dificuldade de comercialização, inconcluso, com prazo de carência vencido, paralisado ou que não disponha da infra-estrutura mínima, que lhe dê condições de habitabilidade, bem como o empreendimento não poderá gerar concorrência com outros empreendimentos financiados pela CAIXA, ou ser produzido em local com construção simultânea de empreendimentos para a mesma faixa de renda, independentemente da origem de recursos e do agente financeiro.

Os imóveis operacionalizados pelo Programa possuem basicamente o mesmo padrão de qualidade e as mesmas características internas e externas, possuindo dois quartos, sala cozinha e banheiro e alguns com garagem para carros, na área coletiva, possuem salão de festas, playground e quadras de esporte. Os imóveis são entregues aos arrendatários avaliados em média no valor de R\$22.400,00 reais considerados todos os custos incidentes, inclusive terrenos, ITBI e infra-estrutura interna, a qual deve ser dotados, no mínimo, de pavimentação, esgoto, água, luz, guias e sarjetas. O Programa busca atingir o

valor médio de R\$15.000,00 por unidades; o limite máximo de unidades será definido em função da área e do projeto, não devendo esse limite ultrapassar 160 unidades por empreendimentos; mas o que não impede que esse limite ultrapasse, pois há casos em que o terreno possibilita um número maior de unidades e diante disto é o que acaba acontecendo, como exemplo, o Residencial Ilha da Madeira, que possui 207 aptos. O limite de construção simultânea por empresa é de 1.000 unidades; a área útil mínima das unidades é de 37m², exceto nas situações de recuperação de empreendimentos, que serão estudadas individualmente. Esse limite é de interesse social e é estipulado a facilitar o desenvolvimento do trabalho social com os moradores.

A minimização dos custos no PAR se dá pelo aporte de recursos a fundo perdido da União e recursos do FGTS, correspondendo a 20% e 80% do orçamento respectivamente, inexistência de custo de comercialização, que se dá de forma direta entre a CEF e a construtora e pela rigorosidade na CEF na análise dos custos construtivos.

A parte administrativa dos empreendimentos do PAR é terceirizada. A administradora contratada passa por um processo licitatório, no qual são considerados requisitos básicos às seguintes exigências: a) o objeto social da empresa deve contemplar atividades pertinentes à prestação de serviços de administração de imóvel; b) a empresa deve possuir experiência mínima de 01 ano no ramo de administração de imóveis; c) a empresa deve dispor, em seu quadro funcional ou à sua disposição em caráter permanente, de pelo menos um advogado com poderes de representação judicial e extrajudicial, que comprove não figurar no pólo ativo ou passivo, como parte ou patrocinador em ações

judiciais que envolvam a CEF; d) a empresa deve possuir estrutura tecnológica mínima, que permita a execução dos serviços contratados com qualidade e eficiência, conforme especificação técnica definida pela SUTEC. A empresa contratada passa a ser responsável pela administração dos empreendimentos e quando for o caso, dos respectivos condomínios no âmbito do Programa, bem como dos contratos de arrendamento, o que abrange o atendimento ao público alvo, a operacionalização dos processos de contratação e de substituição dos arrendatários e a cobrança das taxas de arrendamento, de acordo com as normas e critérios estabelecidos pela CEF.

Desde sua criação, em 1999 o PAR já foi implementado em 72 municípios do país, totalizando 317 empreendimentos e 38.375 unidades habitacionais. Em Santa Catarina, eis a situação quanto à implementação do PAR nos municípios que firmaram convênio com o governo Federal:

- Joinville, com 04 empreendimentos: Residencial Lagoinha, com 60 unidades; Residencial Professora Herondina da Silva, com 80 unidades; Residencial Orquídeas, com 15 unidades; e Residencial Solar das Palmeiras, com 30 unidades habitacionais.
- Florianópolis, com 01 empreendimento: Condomínio Solar Buona Vita, totalizando 200 unidades habitacionais.
- São José, com 06 empreendimentos: Residencial Sagrado Coração de Jesus, com 160 unidades; Residencial Figueira, com 168 unidades; Residencial Villa do Mar, com 128 unidades; Residencial Antares, com 124 unidades; Residencial Village das Ilhas, com 128 unidades; e Residencial Santa Maria II, com 96 unidades habitacionais.

- Palhoça, com 03 empreendimentos: Residencial Portal da Serra, com 160 unidades; Residencial Ilha da Madeira, com 207 unidades; e Residencial Don Afonso, com 80 unidades habitacionais.
- Biguaçú, com 03 empreendimentos: Residencial Santa Maria I, com 96 unidades; Residencial Recanto dos Pássaros, com 160 unidades; e Residencial Vila do Sol, com 144 unidades habitacionais.

Ao todo, são 17 empreendimentos no Estado, totalizando 2.036 unidades habitacionais.

2.2.1 O que é o PAR em Palhoça: breve contextualização

Em Palhoça, o PAR teve seu início em novembro de 2000, quando se fez a divulgação nos conselhos comunitários para a mobilização da população e conhecimento da demanda habitacional, em seguida partiu-se para o cadastramento das famílias interessadas, porém não foi muito eficaz o cadastramento desse período, primeiro porque a explicação de quem se enquadraria aos programas não ficou bem claro, segundo porque o cadastro era geral e não dirigido ao PAR.

O público interessado preencheu um cadastro sócio-econômico específico e através do qual eram obtidas informações sobre dados pessoais do candidato. Durante esse período a equipe técnica da PMP, realizou uma pré-seleção dos candidatos inscritos, encaminhando uma lista com os nomes a CEF, para ser

verificado a idoneidade cadastral através dos órgãos como o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e SERASA, pois como uma das normas do programa o candidato não poderia ter seu nome em nenhum destes órgãos, nem outro tipo de financiamento habitacional. Nesta etapa a decepção foi grande em Palhoça, haja vista que em cada 200 pessoas apenas de 30 a 50 retornavam interessadas no programa com sua devida documentação e ainda assim muitos não tinham seu crédito pessoal aprovado, principalmente devido a SERASA e SPC. Aproximadamente 150 famílias para o PAR e nem todas conseguiram ter seu crédito aprovado.

Nesta etapa a CEF preocupou-se, pois acreditavam que os empreendimentos de Palhoça não encontrariam no município sua demanda respectiva. Para solucionar este problema, resolveu-se que o cadastro deveria ser reaberto e inclusive dirigido ao programa, buscando-se encontrar famílias que possuísem ganhos médios mensais e que se enquadrassem ao programa.

Após avaliação de idoneidade cadastral, a CEF encaminha a PMP uma lista com os nomes dos candidatos aprovados, os quais são convocados para uma primeira reunião, onde será explicado tudo em relação ao programa, como as condições do arrendamento. As reuniões eram realizadas no auditório da igreja evangélica, em cima do Banco do Brasil no município de Palhoça. Tendo como participantes, o representante da PMP, o Sr. Mauricio Roque da Silva; representantes da CEF de Palhoça, Sr. Nazareno e Sr. Jocemar; representantes da CEF de Florianópolis, o Sr. Sandro e o Sr. Marlon e o proprietário da administradora contratada, o Sr. Calil Cheren Neto. No final da reunião era entregue a cada participante uma senha, a partir da qual deveriam comparecer na

Diretoria de Habitação da PMP, em horários pré-determinados, munidos das cópias dos documentos: os últimos três comprovantes de renda, comprovante de residência, identidade, CPF, certidão de nascimento ou casamento. Nessa etapa os candidatos são entrevistados através do preenchimento de formulário específico, sendo toda a documentação exigida conferida e analisada para depois ser anexada ao formulário de entrevista. Após esse processo, novamente era encaminhado a CEF para ser analisado no Sistema de Risco de Crédito (SIRIC).

Os candidatos aprovados eram comunicados através de telefonema e informados sobre a data e local da realização da assembléia geral, onde era consultado se estavam satisfeitos em relação ao empreendimento que lhes seria entregue ou se preferiam aguardar pelo próximo. Essas trocas eram comuns quando o candidato aprovado não gostava da localização ou quando estava na expectativa de morar em casa e o empreendimento concluído era de apartamentos.

FIGURA I - ASSEMBLÉIA E SORTEIO DAS UNIDADES HABITACIONAIS

Fonte: Diretoria de Habitação / PMP

As assembléias foram realizadas com os arrendatários de cada empreendimento, cujo objetivo era prestar esclarecimentos sobre o PAR como seus direitos e deveres, sobre a administração do empreendimento e também se realizava o sorteio das unidades habitacionais e entrega das chaves. Todas as assembléias foram realizadas no auditório da igreja evangélica como citado a cima, contanto sempre com a presença da equipe técnica, formada pelo gerente Estadual do PAR, Sr. Gilberto Irineu de Souza, o proprietário da administradora contratada, o Sr. Calil Cheren Neto, a Assistente Social da PMP, Sra. Marilda Zanelato e o Gerente de habitação da PMP, o Sr. Mauricio Roque da Silva.

Em Palhoça tivemos três empreendimentos, totalizando 447 unidades, os quais destaco a seguir:

FIGURA II - RESIDENCIAL ILHA DA MADEIRA

Fonte: autora do trabalho

Com capacidade de 207 aptos divididos em nove blocos com 23 apartamentos cada, foi o primeiro empreendimento a ser entregue e o mais complexo dos três empreendimentos, sendo que a questão da infra-estrutura interna (calçamento) foi todo executado pela Construtora Sanford, bem como muro e portão em volta de todos os empreendimentos. Aliado a isto o salão de festas também é maior, bem como o design arquitetônico do prédio gerou um dispêndio maior a construtora em relação aos outros empreendimentos. Assim acabaram-se por minimizar custos em outros pontos o que ficou deficitário a questão de esgoto e saneamento, bem como problemas de fissuras no reboco executado. A questão de o terreno ser alagadiço também influenciou no custo da obra, haja vista, as fundações necessitarem de maior armação, bem como a impermeabilização ser executada com produtos mais eficazes, o que talvez neste

último não tenha acontecido, tendo em vista que muitos apartamentos apresentam problemas com mofo e umidade.

FIGURA III - RESIDENCIAL PORTAL DA SERRA



Fonte: autora do trabalho

Com 160 aptos divididos em 10 blocos de 16 apartamentos – Construtora APL, foi executado em uma quadra do Loteamento Portal da Serra, onde o calçamento já estava executado. Não houve grande complexidade da construção, sendo um conjunto habitacional com design arquitetônico padrão, isto é, um modelo tradicional - quadrado – tipo os que são oferecidos pela Cohab. Não foi também construído muro, haja vista o estacionamento circundar os blocos de prédios. O terreno é de qualidade superior ao do Condomínio Ilha da Madeira, porém menos valorizado, haja vista estar mais descentralizado do que o anterior.

Desde a entrega do empreendimento, poucos problemas construtivos incomodaram as famílias e a CEF, caracterizando a obra como sendo a de melhor qualidade que a anterior, principalmente na questão construtiva e por não ter muitos problemas na questão do terreno.

FIGURA IV - RESIDENCIAL DON AFONSO



Fonte: autora do trabalho

Com 80 apartamentos divididos em 5 blocos com 16 unidades cada – Construtora JB, foi outro condomínio que na questão do terreno não ofereceu muitos problemas a construtora. É um empreendimento totalmente murado sendo considerado o mais seguro entre os três, haja vista a questão do muro e a privacidade de guarda dos veículos. Seu local também é privilegiado, por ser centralizado, próximo ao comércio local e comércio do centro do município, também o atendimento na questão do ônibus e sua proximidade a BR 101. A obra

também é de ótima qualidade onde bem poucas reclamações construtivas foram apresentadas.

Sendo assim os cadastramentos ainda continuam, sendo que há uma grande demanda por este tipo de programa no município. Desta forma a Prefeitura decidiu não fechar as inscrições, pois, conforme convênio firmado com a CEF, espera-se para 2003 e 2004 a construção de mais dois empreendimentos, totalizando 320 aptos. Deseja-se atender uma gama/parcela de mais de 2.000 inscritos que existe atualmente.

2.2.2 O perfil dos usuários do PAR/Palhoça: Residencial Ilha da Madeira; Portal da Serra; Don Afonso.

O público alvo do PAR de uma maneira geral, são as famílias que possuem no máximo quatro membros, com uma renda de até 06 salários mínimos e as quais normalmente não habitam em áreas irregulares ou favelas, mas por outro lado possuem um determinado padrão de vida, morando de favor na casa de parentes ou pagando aluguel.

O usuário do PAR em sua maioria, pertence a uma faixa da população que não tem acesso aos programas destinados à baixa renda, que seriam até 03 salários mínimos, e por outro lado, este também não tem condições de financiar e assumir um financiamento imposto pelo mercado imobiliário. Na realidade são trabalhadores que estão dentro do mercado de trabalho formal ou informal e que não podem por conta própria estar resolvendo o seu problema habitacional.

A maioria da população atendida pelo PAR busca uma oportunidade de ingressar em algum programa ou financiamento que viabilize o acesso à moradia própria para deixar de pagar aluguel ou livrar-se do inconveniente de morar de favor em lugares cedidos. Essa é a maior demanda e o maior desafio para o Serviço Social dentro do contexto da política habitacional brasileira que, como já vimos, também reproduz profundas exclusões sociais.

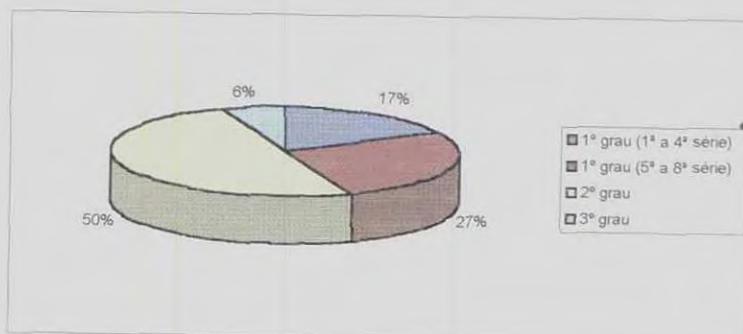
A metodologia da pesquisa compreende a análise a partir de cadastros de perfil sócio-econômico (vide Anexo A), através do qual eram obtidas informações sobre os dados pessoais do candidato e de sua situação habitacional. O universo da pesquisa se constitui de 447 cadastros de pessoas já contemplados pelo programa até o mês de maio de 2001, compreendendo os moradores dos empreendimentos, Residenciais Ilha da madeira, Portal da Serra e Don Afonso. Os indicadores foram: naturalidade, situação civil, escolaridade, renda e composição familiar. Em relação à situação habitacional foram analisadas formas de ocupação, valor de aluguel, estado de habitação e saneamento básico.¹²

¹² Abastecimento de água, instalações sanitárias, eliminação de dejetos e energia elétrica.

INDICADOR 1 - ESCOLARIDADE RESIDENCIAL ILHA DA MADEIRA

A partir do total, verificou-se o seguintes dados:

GRÁFICO Nº 03



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

50% dos moradores possuem 2º grau completo;

27% possuem 1º grau completo;

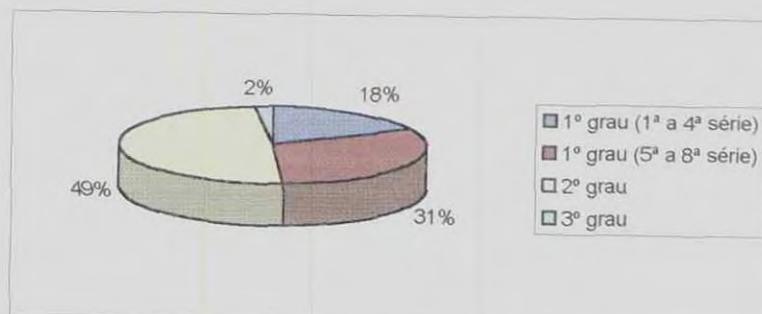
17% possuem de 1ª a 4ª série;

6% possuem 3º grau;

RESIDENCIAL PORTAL DA SERRA

A partir do total, verificou-se os seguintes dados:

GRÁFICO Nº 04



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

49% dos arrendatários possuem 2º grau completo;

31% possuem o 1º grau completo;

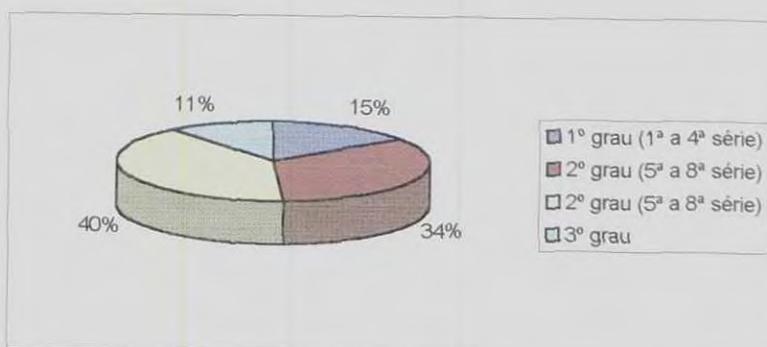
18% possuem da 1ª a 4ª série;

2% possuem 3º grau;

RESIDENCIAL DON AFONSO

A partir dos 80 cadastros, verificou-se os seguintes dados:

GRÁFICO Nº 05



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

40% dos arrendatários possuem segundo grau completo;

34% possuem 1º grau completo;

15% possuem da 1ª a 4ª série;

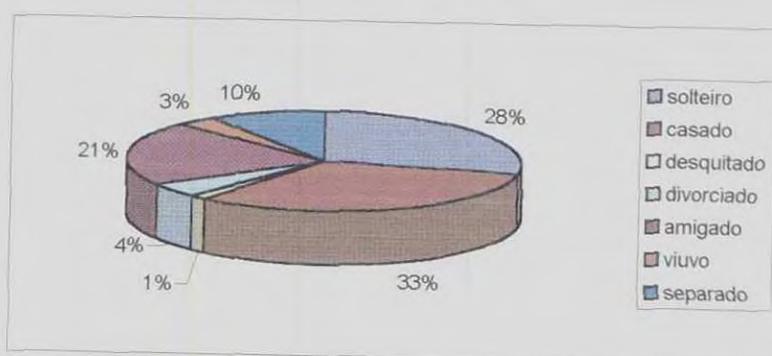
11% possuem 3º grau completo;

O Grau de escolaridade, além de constituir-se como um importante indicador da situação educacional da população é também um forte indicador das condições sócio-econômicas e culturais dos moradores e um indicador importante de intervenção para o Serviço Social. Todos os arrendatários dos três

empreendimentos são pessoas alfabetizadas, tendo em vista a carência do país em proporcionar educação pública e de qualidade a todos os cidadãos, a taxa de alfabetização desses moradores, revela-se acima da média nacional o que demonstra serem pessoas de classe média a alta que tem ao seu alcance escolas públicas e particulares. Como resultado, nota-se que esses moradores não tem dificuldades de acesso a bens e serviços públicos de qualidade.

INDICADOR 2 – ESTADO CIVIL RESIDENCIAL ILHA DA MADEIRA

GRÁFICO Nº 06



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

33% dos arrendatários são casados;

28% são solteiros;

21% são amigados;

10% são separados;

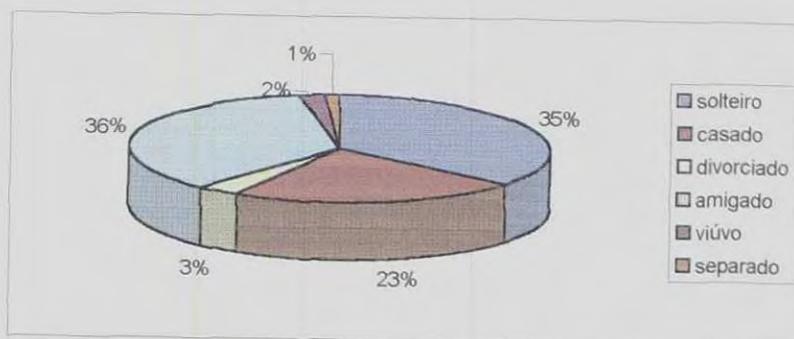
4% são divorciados;

3% são viúvos;

1% é desquitado;

RESIDENCIAL PORTAL DA SERRA

GRÁFICO Nº 07



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

35% dos arrendatários são solteiros;

36% são amigados;

23% são casados;

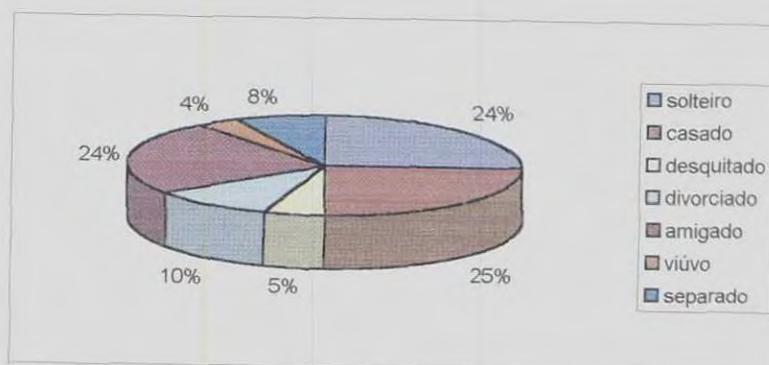
3% são divorciados;

2% viúvo;

1% é separado;

RESIDENCIAL DON AFONSO

GRÁFICO Nº 08



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

25% dos arrendatários são casados;

24% são solteiros;

24% são amigados;

10% são divorciados;

8% são separados;

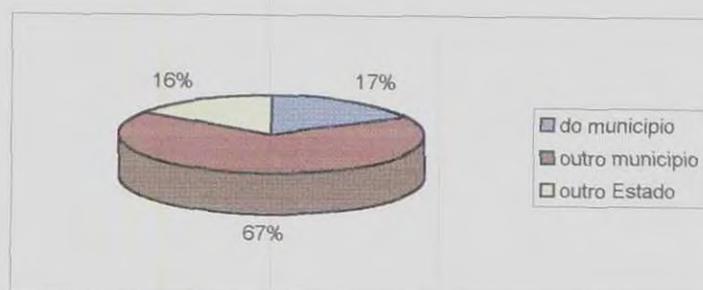
5% são desquitados;

4% são viúvos;

De um modo geral, os arrendatários revelaram referente a sua relação conjugal, um arranjo familiar onde prevalece a família nuclear, ou seja, prevalece entre os casais a união legalizada seguida pela união consensual, sendo que a diferença entre as duas é pequena como mostram os gráficos.

INDICADOR 3 - NATURALIDADE RESIDENCIAL ILHA DA MADEIRA

GRÁFICO Nº 09



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

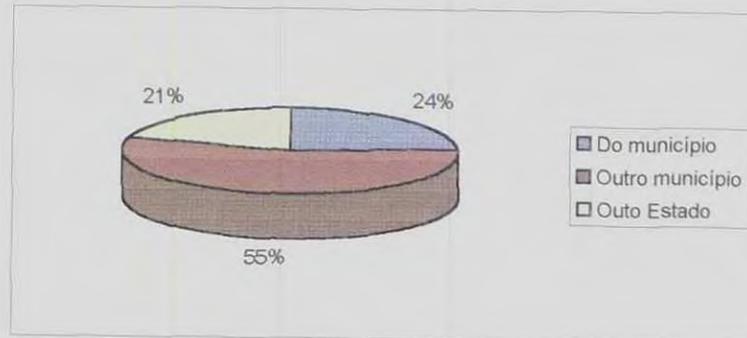
67% dos moradores são de outros municípios;

17% é natural do município;

16% de outro Estado;

RESIDENCIAL PORTAL DA SERRA

GRÁFICO Nº 10



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

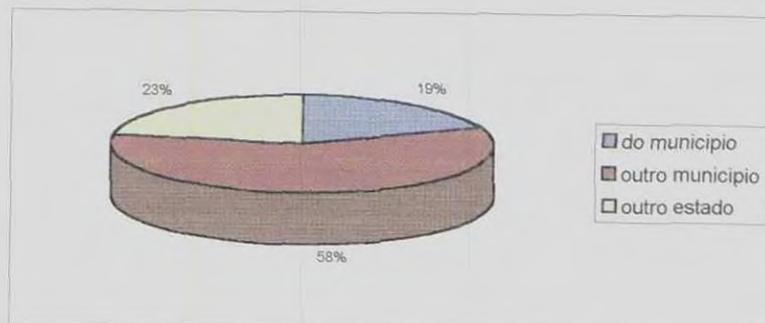
55% dos arrendatários são de outros municípios;

24% são natural do município de Palhoça;

21% são de outro Estado;

RESIDENCIAL DON AFONSO

GRÁFICO Nº 11



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

58% dos arrendatários são de outros municípios;

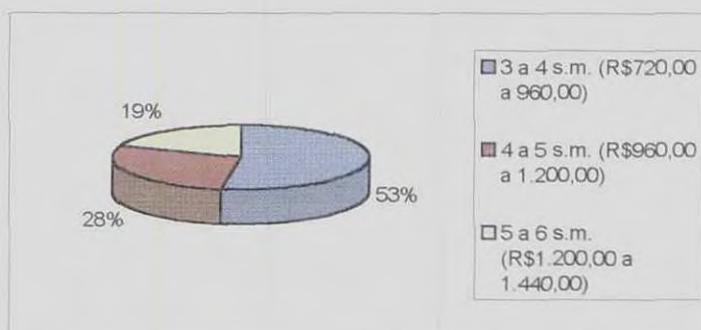
23% são natural do município de Palhoça;

19% são de outros Estados;

A partir dos dados acima, constata-se que mais da metade dos arrendatários são provenientes de outros municípios vizinhos e de outros Estados, o que nos demonstra notoriamente a quantidade de migrantes no município de Palhoça. Este fato decorre do fenômeno da migração que atinge principalmente o oeste e a região serrana de Santa Catarina, sendo que nos últimos anos houve um aumento na chegada de famílias vindas dos Estados do Paraná, São Paulo e Rio Grandes do Sul. Estas famílias na maioria das vezes vem em busca de melhores condições de vida na capital Florianópolis, no entanto dada à dificuldade encontrada em se instalarem na capital, optam pelos municípios vizinhos, sendo um deles Palhoça.

INDICADOR 4 - RENDA
RESIDENCIAL ILHA DA MADEIRA

GRÁFICO Nº 12



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

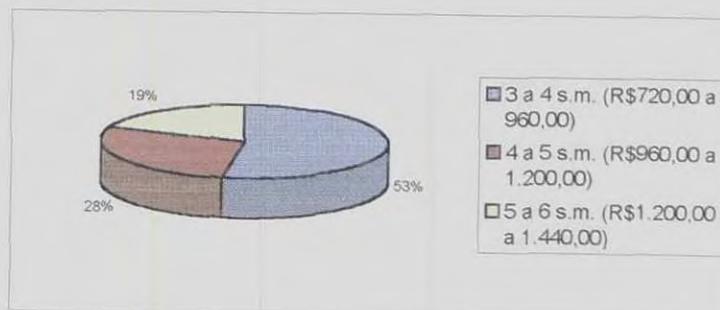
53% dos moradores possuem renda de 3 a 4 salários mínimos;

28% possuem renda de 4 a 5 salários mínimos;

19% possuem renda de 5 a 6 salários mínimos;

RESIDENCIAL PORTAL DA SERRA

GRÁFICO Nº 13



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

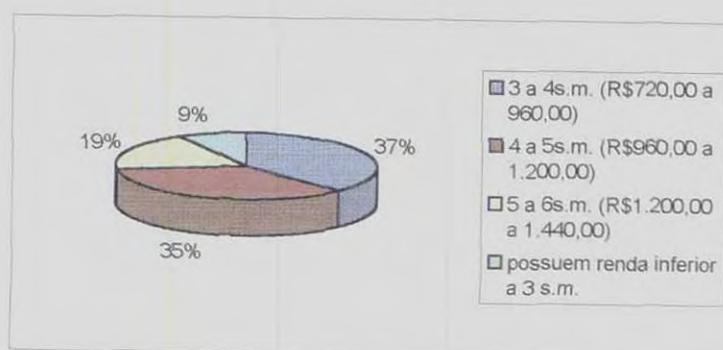
53% dos moradores possuem renda de 3 a 4 salários mínimos;

28% possuem renda de 4 a 5 salários mínimos;

19% possuem renda de 5 a 6 salários mínimos;

RESIDENCIAL DON AFONSO

GRÁFICO Nº 14



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

37% possuem renda de 3 a 4 salários mínimos;

35% possuem renda de 4 a 5 salários mínimos;

19% possuem renda de 5 a 6 salários mínimos;

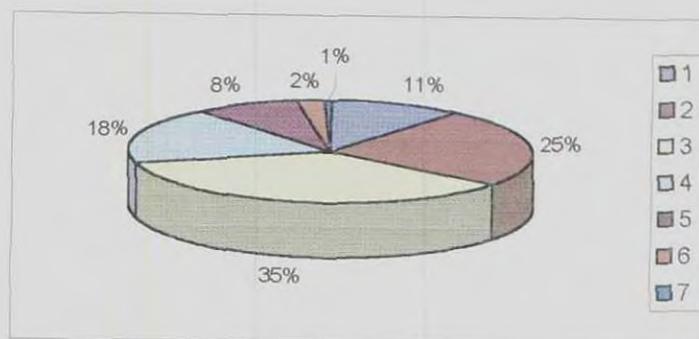
9% possuem renda inferior a 3 salários mínimos;

O nível de renda dos moradores está distribuído em três níveis, com percentuais bem distintos, ou seja, com nível mínimo de 3 s.m e o máximo de 6 s.m., apenas no Residencial Don Afonso, constatou-se que 9% estão com renda inferior a 3 s.m. Embora a inflação tenha mantido taxas menores se comparadas há décadas anteriores, o salário mínimo ainda é insuficiente para contemplar todas as necessidades básicas de um indivíduo e sua família, como alimentação, educação, saúde, vestuário, habitação, etc.

INDICADOR 5 – COMPOSIÇÃO FAMILIAR

RESIDENCIAL ILHA DA MADEIRA

GRÁFICO N° 15



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico – PAR

35% das famílias são compostas por 3 membros;

25% das famílias são compostas por 2 membros;

18% são compostas por 4 membros;

11% são compostas por 1 membros;

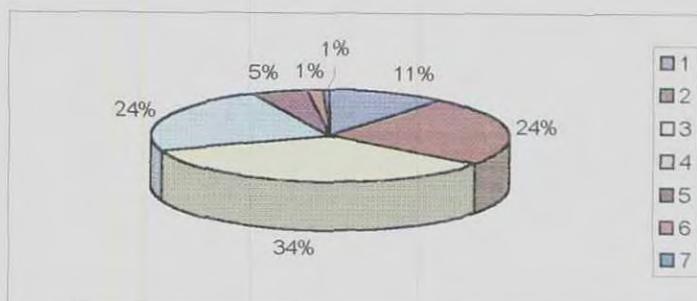
8% são compostas por 5 membros;

2% são compostas por 6 membros;

1% é composta por 7 membros;

RESIDENCIAL PORTAL DA SERRA

GRÁFICO Nº 16



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

34% das famílias são compostas por 3 membros;

24% são compostas por 2 membros;

24% são compostas por 4 membros;

11% são compostas por 1 membro;

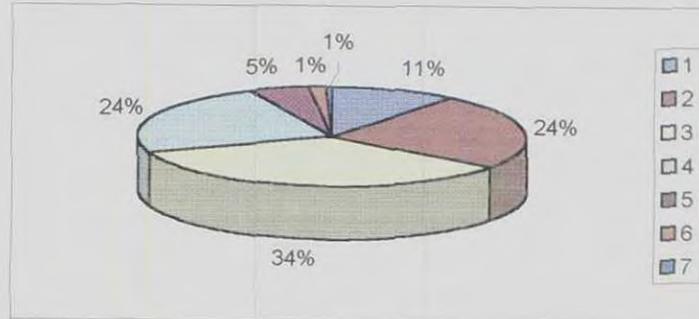
5% são compostas por 5 membros;

1% são compostas por 6 membros;

1% é composta por 7 membros;

RESIDENCIAL DON AFONSO

GRÁFICO Nº 17



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

34% das famílias são compostas por 3 membros;

24% são compostas por 2 membros;

24% são compostas por 4 membros;

11% são compostas por 1 membro;

5% são compostas por 5 membros;

1% é composta por 6 membros;

1% é composta por 7 membros;

A maioria das famílias corresponde ao número ideal de membros estabelecidos pelo programa, ou seja, são compostas por 1 a 4 membros. Este perfil revela a família moderna brasileira com tendências a menos membros por questões financeiras, tanto quanto a consciência dos papéis paterno e materno. A família é uma estrutura social tão antiga quanto à própria história da humanidade. Através dos tempos tem assumido formas e/ou mecanismos de funcionamento dos mais diversos. A família catarinense assim como a brasileira apresenta

mudanças significativas em todos os seus segmentos, decorrentes do processo de transformação da sociedade na segunda metade do século XX.

Conforme Ribeiro (1999), a família é um valor idealizado, que passa por experiências de gerações e dos velhos padrões culturais, que implicam em conviver com os novos padrões e mudanças no contexto social e econômico da atualidade onde se insere. Sendo assim a família é à base de sustentação para a inserção do ser humano no mundo social, onde liberdade e igualdade são valores ordenados da realidade e, é neste meio que as pessoas vão se relacionar e construir estruturas conforme o tempo. Desta forma não existe família desestruturada, estrutura familiar toda família tem, pois a forma como cada família se organiza depende das influências internas e externas que recebem e as quais são completamente diferentes entre cada família.

Devido à história étnica-cultural, as famílias passaram por diversos períodos e transformações, até mesmo por significados diferentes, por isso não temos um padrão único de família, mas família no plural, *famílias*.

O senso comum de cada época define como deve ser a família ideal e as relações entre si, mas na verdade este padrão não existe, devido à história cultural de cada pessoa e as inúmeras dificuldades que as famílias das classes populares tem encontrado, seja na estrutura atual ou em período histórico anterior, pois as políticas sociais do Estado não dão cobertura suficiente para as famílias, somam-se o imediato e não o preventivo, isso leva a gerar dificuldades econômicas visíveis onde as taxas de desemprego aumentam, como também a da pobreza, os preços aumentam, a violência também. As pessoas deixam o campo sem condições de sobrevivência na cidade. Acontece então a exclusão na

sociedade baseada em uma falsa ideologia de família padrão, que perante as dificuldades encontradas pelas classes populares, torna-se difícil.

Na sua configuração as famílias passaram por diversas mudanças, ocorridas com a modernização da sociedade, como: reduz-se o número de filhos¹³; mulheres optam por ter filhos mais cedo, tendo assim mais tempo para se cuidarem; aumenta o índice de gravidez na adolescência em consequência do desligamento dos costumes; as pessoas estão vivendo mais, pois a média de uma pessoa idosa era em torno dos 60 anos hoje é em torno de 70 anos ou mais. Assim o Estado tem mais despesas; há mais pessoas vivendo sozinhas; predomina-se a família nuclear; aumento das famílias recompostas, devido o grande número de separações; aumento das famílias monoparentais, onde não só o homem é responsável pelo sustento da família e o aumento de pessoas que moram junto ou na maioria dos casos, casam apenas no civil. Essas mudanças estão relacionadas à transformação e liberação de alguns hábitos e costumes principalmente ligados a sexualidade; tendo como implicações, mudanças no comportamento das mulheres, com a quebra na divisão sexual do trabalho e do poder e redefinições de papéis. A reprodução e cuidado dos filhos deixam de ser a razão de viver das mulheres; fragilidade nos vínculos familiares e uma maior vulnerabilidade das famílias no contexto social¹⁴.

Concluindo, por se existir diversos tipos de família, composta por membros que seguem uma trajetória histórica, são de total importância

¹³ Diferentes dos antepassados, pois atualmente as famílias optam por poucos filhos, devido também a condição financeira.

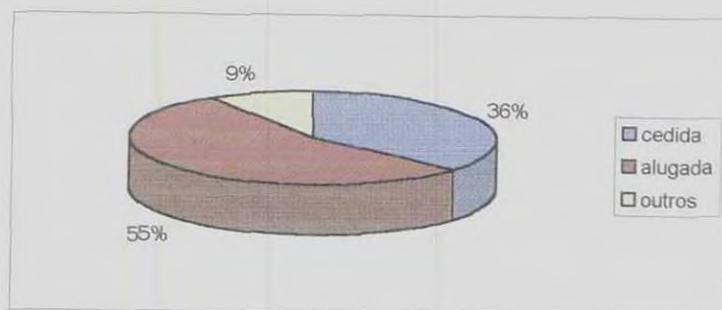
¹⁴ As famílias menores são mais vulneráveis a situações de crises como mortes, desempregos e doenças.

contextualizar as famílias, analisando esta e não relacionando a nossa família ou outra que conhecemos, já que cada uma possui características diferenciadas.

Analisar as famílias num contexto histórico/social e econômico possibilita fazer um estudo social mais rico e amplo de dados para que depois se possa fazer uma intervenção profissional de acordo com cada família.

INDICADOR 6 – SITUAÇÃO HABITACIONAL – FORMA DE OCUPAÇÃO RESIDENCIAL ILHA DA MADEIRA

GRÁFICO N° 18

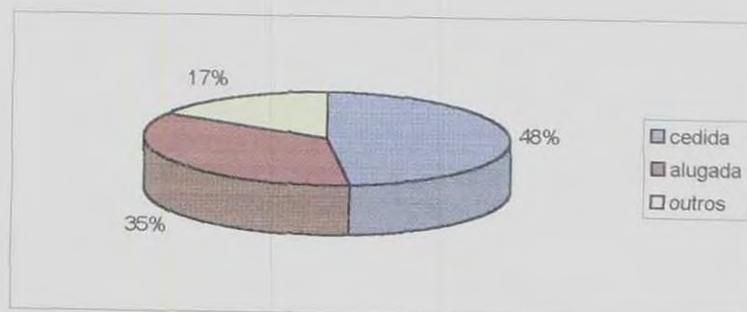


Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

55% dos arrendatários moravam de aluguel;

36% moravam em casas cedidas;

9% residiam com outros;

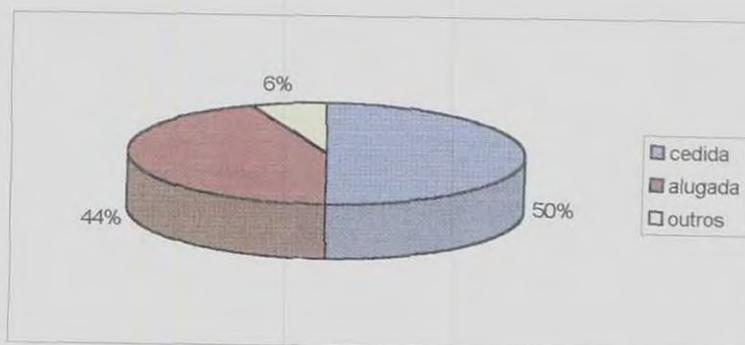
RESIDENCIAL PORTAL DA SERRAGRÁFICO Nº 19

Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

48% dos arrendatários moravam em casas cedidas;

35% pagavam aluguel;

17% residiam com outros;

RESIDENCIAL DON AFONSOGRÁFICO Nº 20

Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

50% dos arrendatários moravam em casas cedidas;

44% pagavam aluguel;

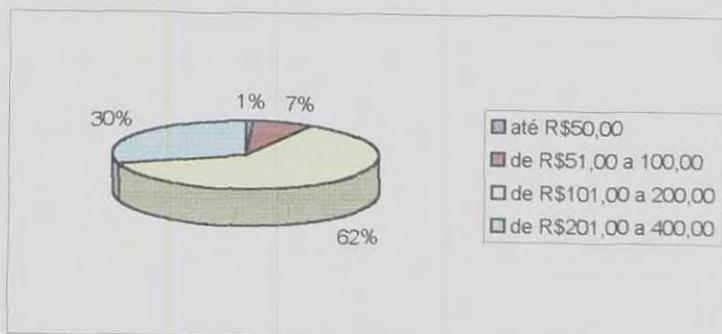
6% moravam com outros, o que se subentende, com pais ou outros familiares do gênero;

Predominavam nas condições de habitação dos moradores dos três empreendimentos, as casas alugadas ou cedidas, com mais da metade dos resultados. Esse fato é decorrente da migração, pois se percebe que em sua maioria esses moradores chegam nos centros urbanos sem lugares para ficar e sem emprego, o que ocasiona esse índice alto de aluguéis e os quais não podendo pagar, habitam em casas cedidas por parentes ou amigos e em última instância nas periferias e constituem o que hoje conhecemos como favelas e/ou ocupações irregulares.

INDICADOR 7 – VALOR DO ALUGUEL

RESIDENCIAL ILHA DA MADEIRA

GRÁFICO Nº 21



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

62% dos arrendatários pagavam de R\$101,00 a 200,00 de aluguel;

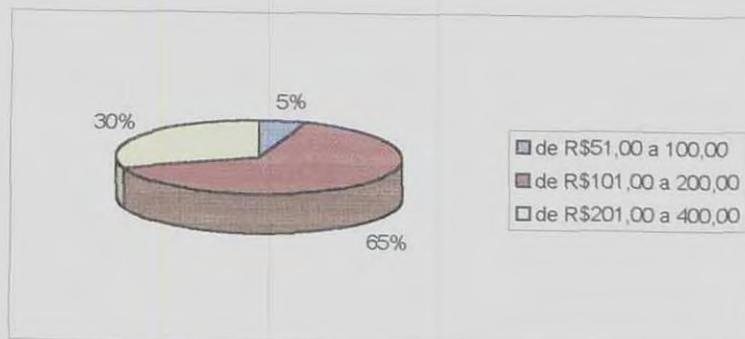
30% pagavam de R\$201,00 a 400,00 de aluguel;

7% pagavam de R\$51,00 a 100,00 de aluguel;

1% pagava até R\$50,00 de aluguel;

RESIDENCIAL PORTAL DA SERRA

GRÁFICO Nº 22



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

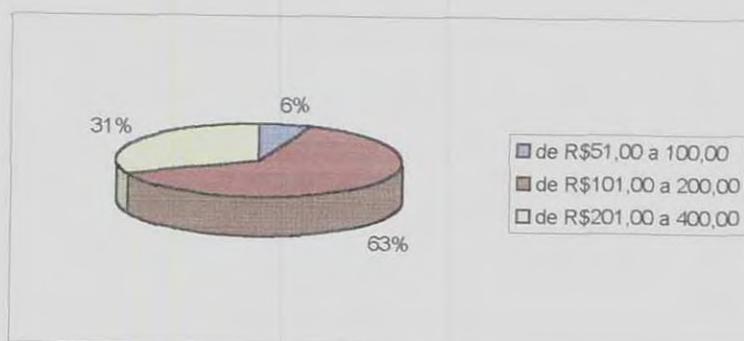
65% dos arrendatários pagavam R\$101,00 a 200,00 aluguel;

30% pagavam de R\$201,00 a 400,00 de aluguel;

5% pagavam de R\$51,00 a 100,00 de aluguel;

RESIDENCIAL DON AFONSO

GRÁFICO Nº 23



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

63% dos arrendatários pagavam em torno de R\$101,00 a 200,00 de aluguel;

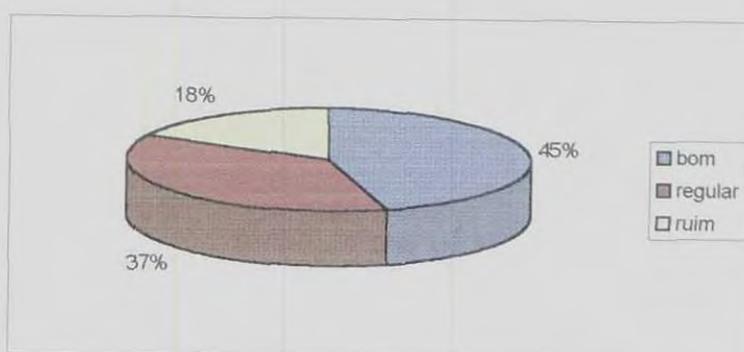
31% pagavam de R\$201,00 a 400,00 de aluguel;

6% pagavam de R\$51,00 a 100,00 de aluguel;

Como podemos perceber uma parte significativa dos entrevistados, moravam de aluguel. A variação da taxa dá-se em função do estado de conservação da habitação, pois todas as casas possuíam saneamento básico e eram situadas em bairros próximos ao centro.

INDICADOR 8 – ESTADO DA HABITAÇÃO RESIDENCIAL ILHA DA MADEIRA

GRÁFICO Nº 24



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

45% dos moradores afirmaram morar em casas boas¹⁵;

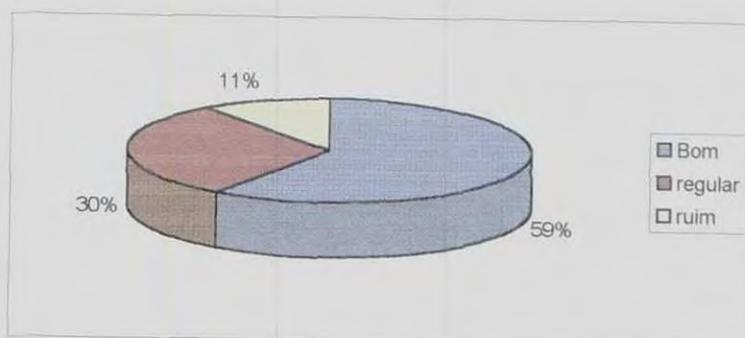
37% consideravam o estado de sua habitação regular¹⁶;

18% consideravam o estado de sua habitação ruim¹⁷;

¹⁵ Consideram-se as casas de alvenaria em bom estado de conservação e com um número razoável de cômodos.

¹⁶ Subtendem-se casas mistas ou de madeira e as quais apresentam alguns problemas na arquitetura da casa, como rachaduras ou infiltrações.

¹⁷ São as casas em sua maioria de madeira, com problemas de cupins, goteiras e instalações hidráulicas, elétricas e sanitárias precárias.

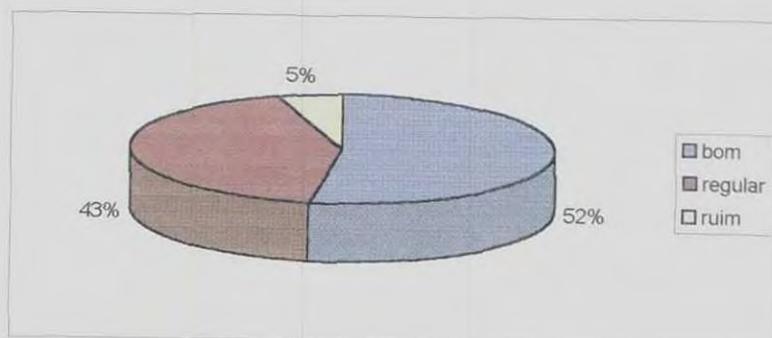
RESIDENCIAL PORTAL DA SERRAGRÁFICO Nº 25

Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

59% afirmaram que suas antigas casas eram boas;

30% consideravam regular;

11% considerou ruim;

RESIDENCIAL DON AFONSOGRÁFICO Nº 26

Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

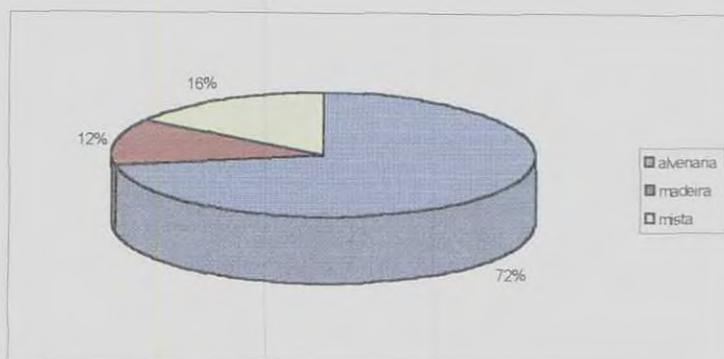
52% afirmaram morar em casa de boas condições;

43% consideravam o estado da habitação regular;

5% consideravam o estado da habitação ruim;

**INDICADOR 9 – CARACTERÍSTICA DO IMÓVEL
RESIDENCIAL ILHA DA MADEIRA**

GRÁFICO Nº 27



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

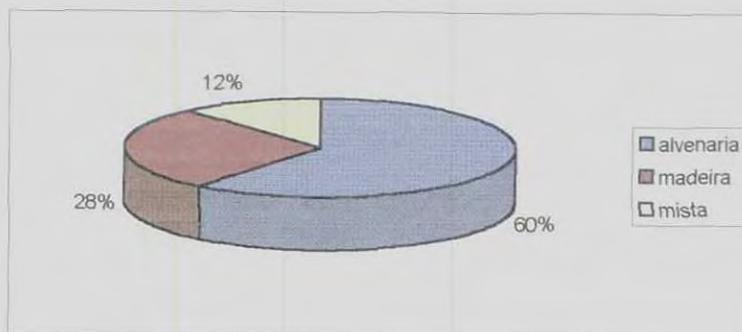
72% moravam em casas de alvenaria;

16% em casas mistas;

12% em casas de madeira;

RESIDENCIAL PORTAL DA SERRA

GRÁFICO Nº 28



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

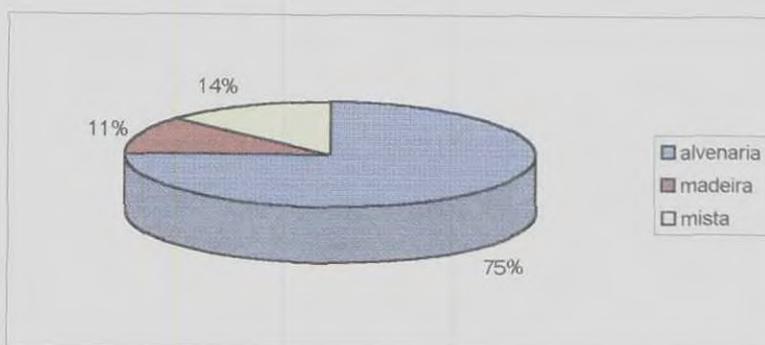
60% dos moradores moravam em casas de alvenaria;

28% em casas de madeira;

12% em casas mistas;

RESIDENCIAL DON AFONSO

GRÁFICO N° 29



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

75% dos arrendatários moravam em casa de alvenaria;

14% em casas mistas;

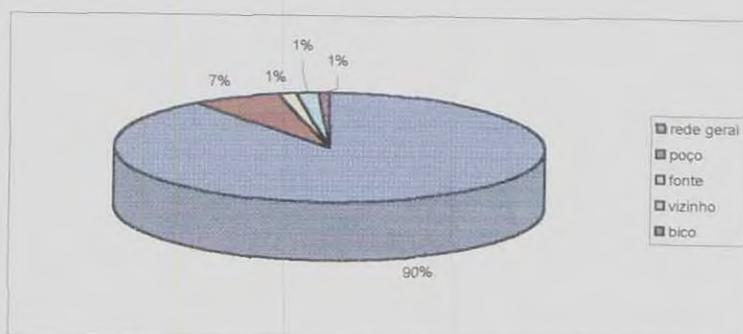
11% em casas de madeira;

Os que responderam morar em casas mistas, subteende-se que eram divididas, ou seja, o banheiro era de alvenaria e o resto da casa de madeira e os que responderam morar em casas de madeira, em geral eram casas velhas, mas com condições de habitabilidade.

Segundo o mercado imobiliário, no município as casas que há para aluguel, são em grande proporção de alvenaria, dotadas de infra-estrutura adequada e de saneamento básico, apesar do estoque ser baixo, ou seja, existem mais casas para vender do que para alugar.

**INDICADOR 10 - INFRA-ESTRUTURA DO LOCAL DE MORADIA-
ABASTECIMENTO DE ÁGUA
RESIDENCIAL ILHA DA MADEIRA**

GRÁFICO Nº 30



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

90% recebem água da rede geral;

7% de poço;

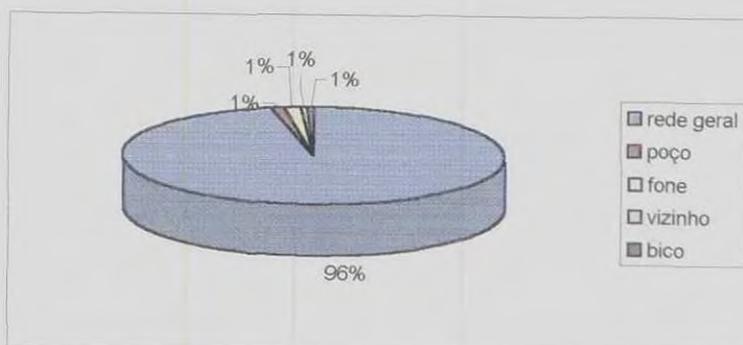
1% de fonte;

1% vizinho;

1% de bica;

RESIDENCIAL PORTAL DA SERRA

GRÁFICO Nº 31



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

96% dos domicílios recebiam água tratada da rede geral;

1% dos domicílios recebiam água de poço;

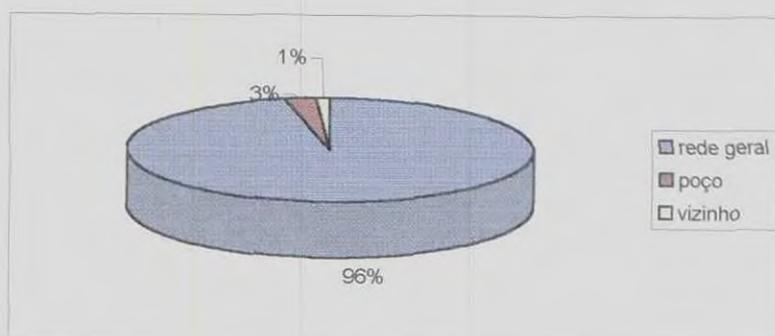
1% recebiam de fonte;

1% recebiam do vizinho;

1% recebiam água de bica;

RESIDENCIAL DON AFONSO

GRÁFICO Nº 32



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

96% recebiam água da rede geral;

3% recebiam água de poço;

1% de vizinho;

Analisando de um modo geral, quase que 90% dos arrendatários recebiam água tratada da CASAN e uma pequena porcentagem apresentou irregularidades quanto ao abastecimento de água.

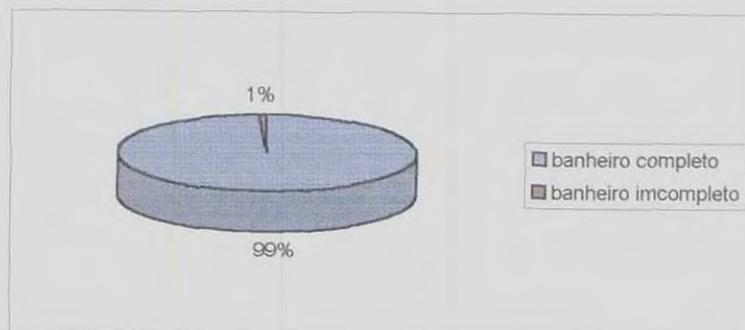
Em todos os lugares as pessoas vêm enfrentando problemas com água o elo que une todas as coisas vivas – tal vital para a sobrevivência como o próprio

ar. Um terço da população mundial, contudo, vive em países onde as reservas de água muitas vezes não satisfazem à demanda. Mas de um bilhão de pessoas, não tem nenhum acesso à água potável. Esses números subirão nos próximos 25 anos, na mesma medida que a população aumentará.

A terra é um planeta quase coberto de água, e está continuamente reciclando a mesma quantia de água que já possui há milhões de anos. Mas a água doce de fácil acesso, em lagos, rios e lençóis subterrâneos, constitui menos de um décimo de 1% do total da água do planeta. Além disso, ela raramente se encontra onde é mais necessária. As bacias hidrográficas sofrem com a superexploração e poluição. Sendo que, a crise de recursos hídricos não é tratada como prioritária pelo Governo Federal. A questão dos recursos hídricos perpassa vários setores econômicos e sociais, seja como insumo básico, como fonte de vida ou até mesmo receptor de dejetos.

A água tem grande importância no desenvolvimento de diversas atividades econômicas, sendo que sua procura tem aumentado em consequência da expansão das áreas urbanas e de novas demandas agro-industriais.

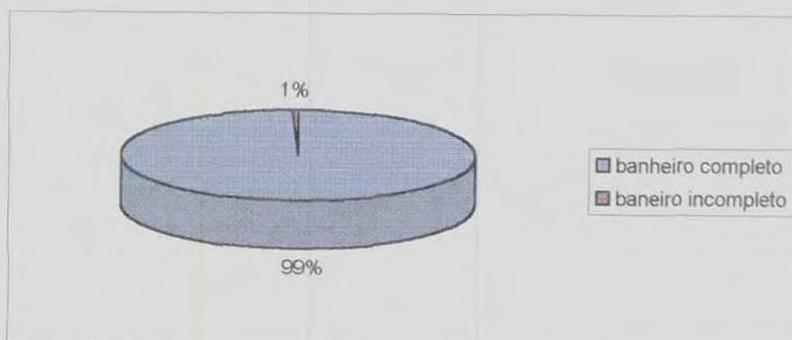
No Brasil, o serviço de abastecimento de água é responsabilidade dos municípios, que na maioria dos casos têm cedido essa incumbência aos Estados. Estes por sua vez, prestam os serviços por intermédio de suas companhias de saneamento, a qual em Santa Catarina é a CASAN.

INDICADOR 11 – INSTALAÇÕES SANITÁRIAS**RESIDENCIAL ILHA DA MADEIRA**GRÁFICO Nº 33

Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

99% possuíam banheiro completo;

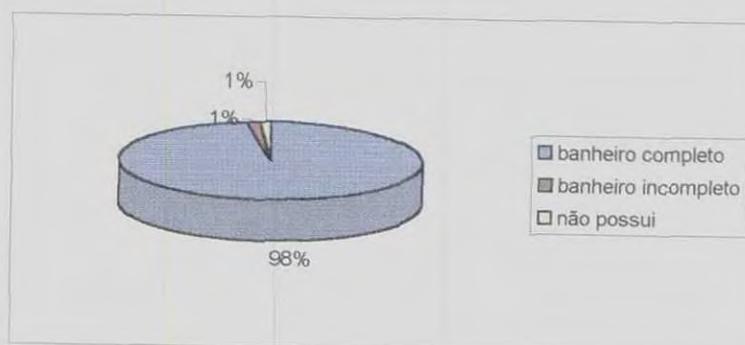
1% banheiro incompleto;

RESIDENCIAL PORTAL DA SERRAGRÁFICO Nº 34

Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

99% possui banheiro completo;

1% possui banheiro incompleto;

RESIDENCIAL DON AFONSOGRÁFICO Nº 35

Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

99% dos arrendatários possuíam banheiro completo;

1% possuíam banheiro incompleto;

1% não possuía;

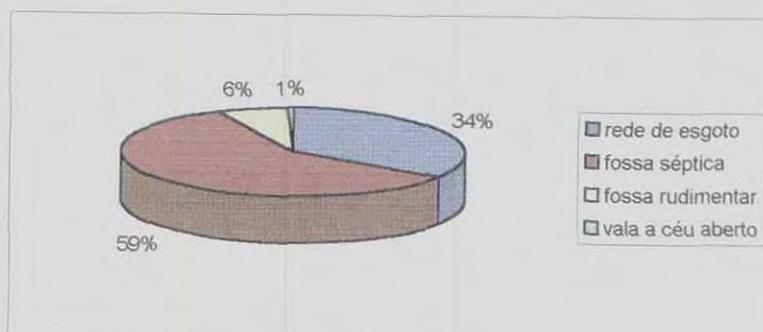
Ao que apresentou não possuir banheiro, subtende-se que morava nos fundos do terreno em uma casa de dois cômodos, sendo assim utilizava o banheiro da casa em frente, que por ventura era de parentes.

O saneamento básico, indicador de qualidade de vida privilegiado no presente estudo, pelos dados do perfil nos indica que, uma grande parte dos arrendatários possuíam banheiro completo, enquanto 3% possuía banheiro incompleto, ou seja, era constituído apenas por pia e privada. Nesses casos, as casas eram consideradas como, meia-águas situadas no mesmo terreno de algum parente, o qual utilizava-se o banheiro da outra habitação.

INDICADOR 12 – ELIMINAÇÃO DE DEJETOS

RESIDENCIAL ILHA DA MADEIRA

GRÁFICO Nº 36



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

59% possuíam fossa séptica;

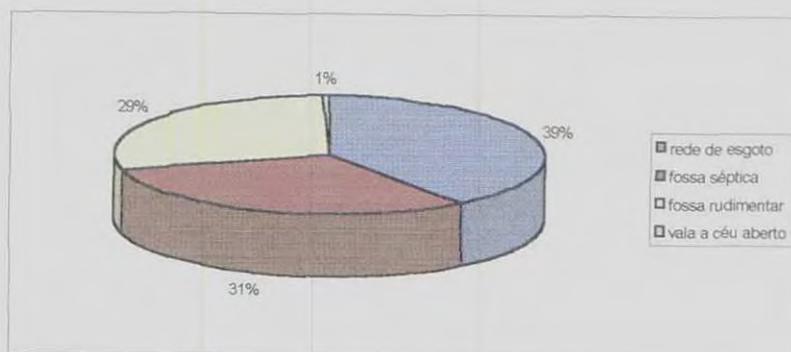
34% rede de esgoto;

6% fossa rudimentar;

1% vala a céu abeto;

RESIDENCIAL PORTAL DA SERRA

GRÁFICO Nº 37



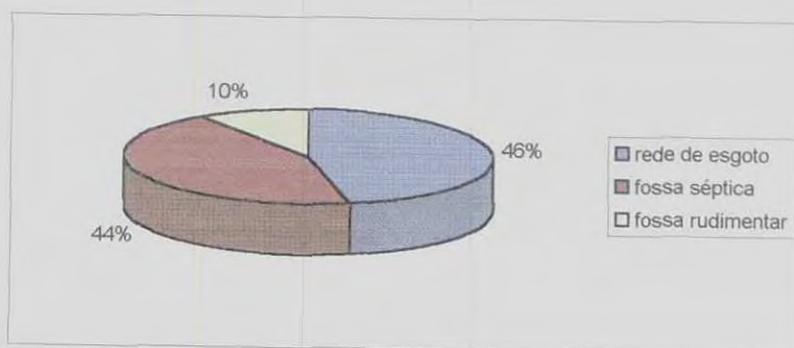
Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

39% das residências possui rede de esgoto;

31% fossa séptica;
29% fossa rudimentar;
1% vala a céu aberto;

RESIDENCIAL DON AFONSO

GRÁFICO Nº 38



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

46% possuíam rede pluvial, o que no cadastro assinalavam como rede de esgoto;

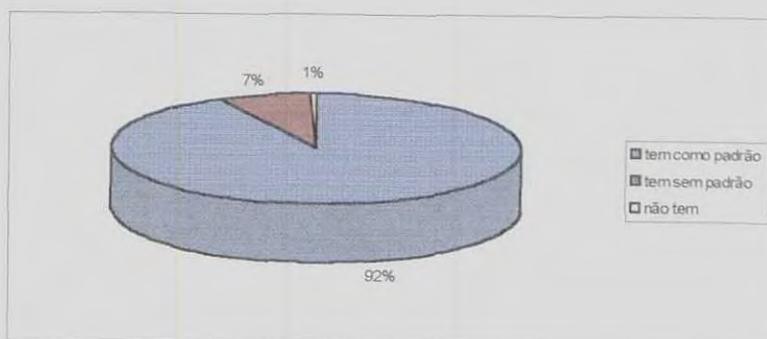
44% possuíam fossa séptica;

10% possuíam fossa rudimentar;

O acesso ao sistema adequado de esgotamento sanitário é fundamental para a proteção das condições de saúde, através do controle e a redução de doenças relacionadas á água contaminada por coliformes fecais. A coleta de esgotos domésticos traz significativa melhoria para a qualidade ambiental do entorno imediato das áreas residenciais, mas por si só não é capaz de eliminar os efeitos ambientais nocivos decorrentes de esgotos em corpos d'água. O

tratamento do esgoto coletado é condição essencial para a preservação da qualidade da água dos corpos d'água receptores e para proteção da população e atividades envolvidas pelos diversos usos destas águas, como irrigação, abastecimento para consumo humano e recreação. Associado a outros fatores ambientais e sócio-econômicos, como saúde, educação e renda, o esgotamento sanitário contribui para a melhoria da qualidade de vida da população e para o desenvolvimento sustentável.

Considerando que Palhoça é um município que não possui rede de esgoto, estes são classificados como rede pluvial, utilizado apenas para o escoamento da água da chuva, o que apresenta novamente na clandestinidade, pois o esgotamento sanitário é entre os serviços de saneamento básico o mais deficiente em termos de atendimento da demanda nos municípios brasileiros, o que neste caso, afeta visivelmente o ecossistema do município de Palhoça, visto ser um município localizado no litoral catarinense, com uma área considerada de mangues, rios e lagos. Nesses casos, o esgoto é despejado *in natura* nos corpos d'água ou no solo, comprometendo a qualidade da água utilizada para o abastecimento, irrigação e recreação. Dos municípios que não tratam o esgoto sanitário coletado, a grande maioria despeja o esgoto nos rios.

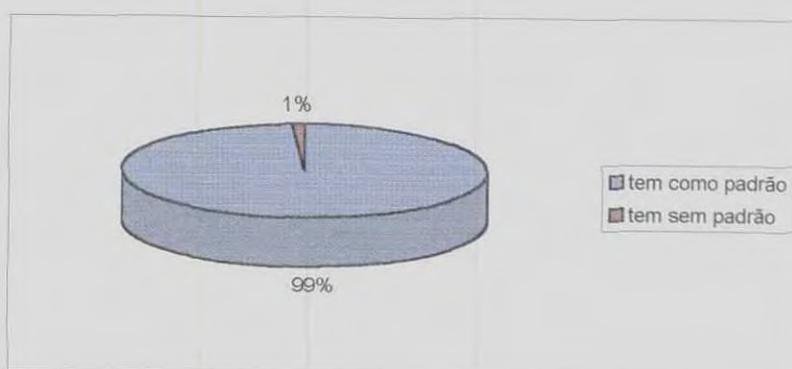
INDICADOR 13 – ENERGIA ELÉTRICA**RESIDENCIAL ILHA DA MADEIRA**GRÁFICO Nº 39

Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

92% tinham energia elétrica com padrão (relógio)

7% tinham energia elétrica sem padrão

1% não possuía;

RESIDENCIAL PORTAL DA SERRAGRÁFICO Nº 40

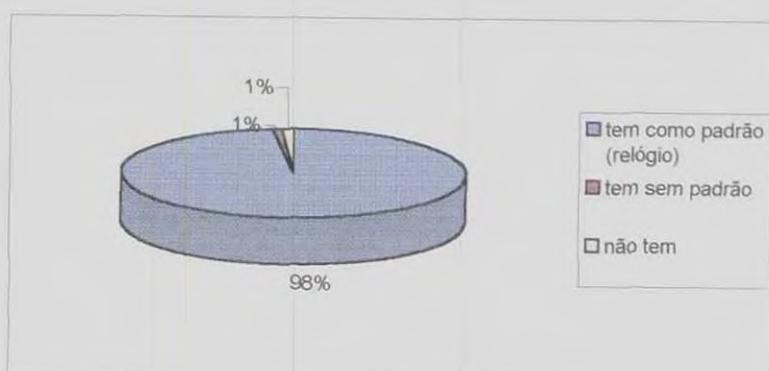
Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

98% dos arrendatários possuíam como padrão (relógio)

2% possuíam energia sem padrão, o qual subtende-se rabicho ou gato.

RESIDENCIAL DON AFONSO

GRÁFICO Nº 41



Fonte: Diretoria de Habitação/PMP – Cadastro sócio-econômico - PAR

98% dos moradores tinham energia elétrica com padrão (relógio)

1% possuíam sem padrão;

1% não tinham, considerando se o uso de lampião ou velas;

Em pleno século XXI, o mundo segue dependente de substâncias geradas num passado remoto – os combustíveis fósseis. A queima de petróleo, de gás natural e de carvão fornece 85% da energia comercial do mundo, mas também causa 80% das emissões de dióxido de carbono provocadas pelo ser humano. A demanda por energia quase dobrou nas últimas três décadas e deve aumentar mais 60% até 2020.

Observamos que a deficiência de infra-estrutura ofertada no município está ligada aos serviços diretamente prestados pela Prefeitura (drenagem e

pavimentação dentro de critérios técnicos-urbanísticos), órgãos responsáveis pela coleta e tratamento de esgoto e serviços de telefonia fixa. É usual, em Palhoça, a presença de redes de energia elétrica e de abastecimento de água mesmo em assentamentos clandestina, dada a independência das concessionárias responsáveis por estes serviços públicos e a ausência de articulação entre elas e o poder público municipal. Está em estudo um convênio de regularização das condições de ligações para prestação destes serviços. Ressaltamos ainda que em alguns destes assentamentos existem os chamados rabichos.

2.2.3 O PAR no município de Palhoça: reflexões em torno de seus avanços e adversidades.

O problema habitacional do município de Palhoça representa também um dos mais graves efeitos das políticas econômicas recessivas. No país os efeitos dessa política, levaram a desorganização profunda da vida econômica do país nas últimas décadas.

Diante dos graves e complexos problemas provocado pelo crescimento ininterrupto e desordenado dos centros urbanos e metropolitanos, constatou-se a partir do perfil dos moradores dos três empreendimentos, que um grande percentual são migrantes de outros municípios vizinhos e até mesmo de outros Estados, o que mostra que nos últimos cinco anos houve um aumento significativo do fluxo migratório no município e hoje a população total de Palhoça

é de 102,000 habitantes, o que tem preocupado muito aos governos locais devido à falta de moradias e por conseqüência a invasão de áreas de preservação ambiental e inadequada para a moradia. Atualmente no Brasil o déficit habitacional chega a 6,6 milhões de novas moradias, ou seja, seriam quase 28 milhões de famílias ^{pernando} sem casas ou morando em péssimas condições. Em Santa Catarina o déficit é de 120.400 domicílios e em Palhoça é de aproximadamente 5.630 moradias.

Para o migrante, a necessidade de encontrar um *lôcus* de assentamento é basicamente a primeira busca, sendo que em geral, os de baixa renda vêm iludidos com o brilho que a região conurbada exerce sobre os mesmos. Sendo a habitação uma necessidade básica para os homens, a favela torna-se a única condição de moradia para a maioria dos migrantes que vem da zona rural em busca de melhores alternativas. As favelas são um fenômeno antigo, presente em quase todos os países em algum ponto de sua história. No Brasil o modelo econômico de desenvolvimento gerou um país urbano com grandes metrópoles, uma economia forte, porém com uma má distribuição de renda, ou seja, concentrada nas mãos de poucos. Isto se reflete de diversas maneiras, uma delas são as favelas¹⁸, presentes em mais de 1.519 municípios brasileiros. São mais de 913 mil domicílios no Brasil. Dados IBGE 2000.

¹⁸ "FAVELAS: aglomerações de população de baixa renda, formadas por ocupação de terras de terceiros, caracterizadas por urbanização irregular, alta densidade de habitações e precariedade das condições ambientais". (MICHELINI *apud* MIRANDA, 2001, p.63)

TABELA III
RELAÇÃO DAS COMUNIDADES NO MUNICÍPIO DE PALHOÇA

NÚMERO	COMUNIDADE	FAMÍLIAS	POPULAÇÃO
1	Rio Curteme - Mangue	15	50
2	Padre Réus – Linha Eletrosul	14	47
3	Rua da União – Morro	60	200
4	Morro – Bela Vista	60	200
5	Santa Clara	30	100
6	Ponte Imaruí	200	668
7	Brejarú – Frei Damião	1.000	3.340
8	Área Mangue Ponte Imaruí	15	50
	SOMA	1.394	4.656

Fonte: PMP/2001

O processo de favelização em Palhoça se deu com a procedência das famílias vindas do interior do Estado, ou seja, a maioria das pessoas que moram nas favelas são de outros municípios. As famílias são numerosas, a escolaridade do chefe de família não alcança o primário, a idade média é baixa e o número de crianças é elevado. As unidades habitacionais geralmente são de madeira e casas mistas, onde algumas são consideradas moradias precárias e barracos com estado de conservação ruim, sem saneamento básico, acesso adequado, espaço para lazer, entre outros. Conforme dados obtidos na Diretoria de Habitação, a renda familiar dessas pessoas é inferior a três salários mínimos,

prova disto são as favelas e as quais comportam essas pessoas que não se enquadram nos programas populares governamentais.

Haja vista que as pessoas analisadas nesse cadastro por sua vez, habitavam casas boas em bairros bem localizados, como: Caminho Novo, Passa Vinte, Ponte do Imaruim, Bela Vista, JD Eldorado, Aririú, entre outros, que proporcionam o acesso a serviços públicos e de fácil acesso ao centro do município. Em sua maioria são dotadas de infra-estrutura, como abastecimento de água, instalações sanitárias e energia elétrica, exceto tratamento de esgoto, que em todo o município de Palhoça não há e sim apenas rede pluvial, sendo que os itens apresentados no perfil contemplam a clandestinidade no município. A falta de saneamento básico apresentado em vários itens do cadastro deu-se em decorrência de serem os primeiros empreendimentos construídos no município, pois a demanda existente não se enquadrava ao processo seletivo do programa. Analisando de um modo geral, muitos dos que responderam esse cadastro em tempos atuais não seriam atendidos, em decorrência da renda, do número de membros e da inadimplência. Na demanda reprimida do PAR estão as famílias com uma renda de até três salários mínimos e com um número excedente de membros.

Ingressamos no ano de 2003 sem solucionarmos o grave problema da moradia no Brasil. Como os dados oficiais não incluem os moradores de palafitas, barracos e outras habitações desprovidas de mínima segurança e infra-estrutura básica, pode-se supor, agregando-os aos números originais, que o déficit nacional de habitação pode atingir a 15 milhões de moradias ou cerca de 55 milhões de brasileiros.

“Para as COHABs, a causa do déficit habitacional é ocasionado pela perda do poder aquisitivo da população e a ausência de uma política consistente de produção de habitação para baixa renda.” (MIRANDA, 2001, p.35)

Diante deste déficit de moradia, uma solução que temos hoje para essa demanda reprimida dos Programas Habitacionais Governamentais é o *Programa Nova Casa*, apresentado pela COHAB/SC, tem como viés o atendimento habitacional, com uma amplitude muito mais significativa, por destinar-se à inclusão social das famílias de mais baixa renda¹⁹ do Estado de Santa Catarina, com uma atuação que exige do Estado e dos Municípios parceria interinstitucional e caráter multidisciplinar desde sua formulação.

Assim, de acordo com Maria Darci Mota Beck (Diretora Presidente da COHAB/SC) o Programa volta-se ao atendimento do homem do campo, às pessoas da cidade e suas famílias, ao servidor público e aos idosos, com ações como:

- Implantação de vilas rurais;
- Moraria Rural;
- Volta ao Campo;
- Implantação de Lotes com Infra-Estrutura;
- Assentamentos com Moradias Populares;
- Unidades de Moradias Populares;

¹⁹ A faixa de renda varia de acordo com as ações de atendimentos, ou seja, ao homem do campo a faixa de renda é de até 3 s.m. (implantação de vilas rurais e volta ao campo), até 12 s.m. (moradia rural); As pessoas das cidades e suas famílias a faixa de renda é até 3 s.m. (reurbanização de áreas degradadas); até 5 s.m. (cesta básica de materiais de construção para a construção de moradia e autoconstrução e multirão comunitário), até 12s.m. (implantação de lotes com infra-estrutura, assentamentos com moradias populares, unidades de moradias isoladas e construção de casas officio); Atendimento ao servidor público a faixa de renda é de até 12s.m. e Atendimento ao idoso a faixa de renda é de até 12 s.m.

- Autoconstrução com Mutirão Comunitário;
- Reurbanização de Áreas Degradadas;
- Cesta Básica de Materiais de Construção para a Construção da Moradia;
- Casa-Ofício.

É fato que a Constituição de 1988, por si só não solucionará a crise de moradia no país, tampouco proporcionará a imediata alocação de recursos para a resolução do déficit habitacional. No entanto, seu advento normativo sinaliza para o congresso, a sociedade e para os governos federais, estaduais e municipais, a urgência de intervenções governamentais que visem a imediata superação de um dos mais graves problemas sociais do Brasil. A ausência de moradia é desagregadora das relações familiares, invalidam a dignidade humana desampara o futuro de crianças e sonega condição elementar de sobrevivência a milhões de pessoas. Muitos governantes acreditam que o déficit habitacional na faixa de baixa renda se resolva somente com a política habitacional. O problema exige soluções macroeconômicas para distribuição de renda e eliminação da miséria e da pobreza. No Brasil, a tradição da política habitacional foi priorizar a produção de novas moradias, porém este determinante ocasionou às regiões que receberam grande aporte de conjuntos habitacionais, o inchaço populacional.

A institucionalização do direito à moradia como direito social precisa ser encarada pelo governo federal como o ponto de partida para a implementação e financiamento habitacional, que contemple preferencialmente aos brasileiros com renda familiar igual ou inferior a dois salários mínimos, que correspondem a 55% do déficit habitacional. Sendo assim, a sociedade brasileira já conta com o

Estatuto da Cidade homologado pela Presidência da República EM 2001. O Estatuto da Cidade é responsável pela regulamentação do uso e ocupação da propriedade urbana, preservação da função social do solo urbano e prevenção à expansão desordenada dos grandes centros urbanos e a gestão democrática. O Estatuto da Cidade reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como preconiza o artigo 182²⁰. O Estatuto da Cidade é uma lei regulamentada que vem para exigir a elaboração do Plano Diretor de cada município participativamente. O Plano Diretor assume a função de como instrumento interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integrada dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada no Município. O PD é o instrumento que define o destino de cada pedaço de terra das cidades, deve ser participativo e entendido como um projeto sócio-econômico de desenvolvimento sócio-ambiental. Em Palhoça o PD está sendo reformulado por técnicos da Prefeitura, e os quais pretendem que até o fim do corrente ano seja encaminhada a câmara o projeto piloto para ser avaliado pelos deputados e pela população. Até a conclusão do presente trabalho o executivo municipal chamou a Conferência Municipal da Cidade para a data de 07 e 08 de agosto do corrente ano.

²⁰ **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.

Mais do que uma norma espera-se que o Estatuto da Cidade seja o alavanque necessário ao desenvolvimento habitacional possibilitando o real acesso a um teto para milhões de brasileiros desassistidos. Muito se tem falado dos novos instrumentos urbanísticos do Estatuto das Cidades, tais como: O PD, Gestão Democrática das cidades, usucapião especial de imóvel urbano, estudo de impacto de vizinhança, zonas especiais de interesse social, regularização fundiária, entre outros, que estão sendo discutidos e aprovados em todo o Brasil. Tais instrumentos definem regras e mecanismos de ação pública para fazer valer à função social da propriedade urbana e combater a especulação imobiliária.

O que se verifica em tempos atuais, é que a política habitacional está integrada a economia do país, no qual o sistema financeiro não se preocupa com a política da habitação, que por sua vez está constituída de programas que atendem em sua maioria a população de renda média a alta, e o PAR é um programa que faz parte dessa política, visto como um modelo na aquisição de conjuntos habitacionais para a classe média da população que vivem de aluguel. Enquanto por outro lado não oportuniza a população marginalizada e situada na periferia do município que são excluídos de uma maneira geral devido à renda exigida pelo programa, que é de 4 a 6 salários mínimos. A esta parcela da população resta viver clandestinamente em áreas invadidas, sem os padrões básicos de higiene para se viver bem.

Parece fundamental firmar uma visão teórica da problemática social antes de se lançar em ações e programas que, embora de elevado custo monetário são de pouca eficácia para atender às necessidades elementares das populações urbanas menos afortunadas.

Ainda, a política habitacional deve para o seu eficiente desempenho, receber o aporte de instrumentos urbanísticos e de organização de espaço, além, é claro, de uma política ambiental pautada no conhecimento e na instrumentalização legal que considere as peculiaridades locais no município de Palhoça²¹.

Não podemos discutir os limites humanos dos sacrifícios exigidos e os prazos da compensação. Verdade é que, nos períodos de expansão econômica os sacrifícios são exigidos em nome da aceleração do processo *fazer o bolo crescer mais rapidamente*, enquanto que nos momentos dramáticos de recessão econômica faltarão os recursos para atender às necessidades das camadas da população menos privilegiada.

Após análise do perfil sócio-econômico dos moradores dos três empreendimentos, constatou-se que essas pessoas moravam em casas, ou seja, não precisavam seguir nenhum tipo de regra que se faz necessário para se viver em condomínio. O fato de que vão se agrupar famílias oriundas de diferentes locais, com culturas, costumes, hábitos e objetivos diferentes, para conviver num mesmo espaço físico e seguindo regras comuns, não se faz naturalmente sendo sempre necessário uma orientação e intervenção social, onde na perspectiva do Serviço Social, torna-se fundamental articular os diferentes sujeitos sociais, para construir coletivamente relações e projetos que atendam sócio-politicamente suas demandas no novo local de moradia com cidadania, facilite a configuração de formas de convivência social, fundadas em valores e ações identificadas com atitudes de cooperação e de uma cultura política.

²¹ 73% de área de reserva: manguezais, dunas, restingas, serras e áreas de risco.

Em Palhoça apresentam-se dois fatos pertinentes a essa questão. Constata-se que há um grande índice de inadimplentes e um certo desconhecimento das normas e regras que se fazem necessárias para a convivência em condomínio, como: falta de cuidados com a manutenção da limpeza em áreas coletivas, mau uso dos equipamentos sociais, como salão de festas, playground, desrespeito ao horário de silêncio, excesso de barulho, entre outros, sendo criados pelo fato de muitos moradores nunca terem morado em condomínio.

Diante disto torna-se fundamental desenvolver um trabalho social junto às famílias no intuito de informá-las sobre seus direitos e obrigações, para que possam compromissar-se com a nova moradia e com o espaço coletivo de maneira que se sintam responsáveis por ele, o que por sua vez resultará em altos índices de adaptação e zelo pelo novo local de moradia. Assim se estabelece uma condição de habitabilidade e de qualidade de vida da população beneficiária, comprometida com a conservação e a manutenção dos imóveis, que porventura será deles.

Seguem, abaixo, alguns dos objetivos que o *trabalho social* propunha-se a desenvolver nos empreendimentos do PAR:

- Orientar²² no processo de ocupação dos empreendimentos;
- Promover a integração e organização entre os condôminos e ao novo local que estão inseridos;

²² Orientar no sentido de que possam esses moradores se estabelecer em suas novas moradias com segurança e habituar-se ao novo espaço com qualidade de vida.

- Esclarecer os moradores sobre seus direitos²³ e obrigações²⁴ frente ao PAR, segundo o que consta na convenção de condomínio;
- Propiciar aos condôminos o conhecimento dos equipamentos coletivos essenciais, existentes na comunidade;
- Desenvolver processos de educação sanitária e ambiental;

Como um conjunto de ações educativas e planejadas a prática do profissional de Serviço Social é importante junto à questão habitacional e urbana. O Assistente Social dispõe de instrumentos técnico-operativos para promover a gestão participativa, a mobilização, e a organização sócio-comunitária junto à questão de educação sanitária e ambiental, na luta por transporte e mobilidade com dignidade social, a capacitação profissional e geração de renda e na construção de espaços públicos para a cultura, o lazer e formação do ser sócio-político.

²³ Uso dos equipamentos coletivos, tanto quanto reparos às deficiências apresentadas no prédio.

²⁴ Conservação e limpeza do prédio e equipamentos coletivos, como respeito às regras que se fazem necessárias para se viver em condomínio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste trabalho de conclusão de curso, podemos inferir que a origem e agravamento da problemática habitacional no Brasil estão proporcionalmente relacionados ao crescimento urbano e industrial, associados à desigualdade social e econômica implantado pelo capitalismo como sistema político e de produção.

No plano teórico-metodológico, podemos reconhecer as demandas da população e fazer uma leitura da realidade observando a problemática habitacional como manifestação da desigualdade social e do rápido desenvolvimento urbano, o qual se processou de forma desordenada sem o acompanhamento necessário dos órgãos competentes, pois se percebe que é com emprego e renda que a população pode adquirir sua casa própria no contexto da lógica capitalista. A participação popular na formulação das políticas públicas e sociais é um elemento decisivo na mudança da relação Estado/sociedade e na efetivação do direito a moradia, mas como se constatou, as políticas estatais beneficiavam apenas aquelas categorias que tinham um maior poder de barganha frente ao modelo político vigente, enquanto os mais pobres não eram atendidos pelas políticas públicas.

O desejo de ter acesso à casa própria é uma aspiração da maioria das pessoas, principalmente quando constituem sua família. O problema reside nas exigências financeiras impostas, significando que a habitação é um bem caro e portanto, inacessível para grande parcela da população que se encontra nos extratos mais carentes da sociedade brasileira.

Sendo assim, o modelo de cobertura social proposto fez parte de uma política constituída de desigualdades, por meio de ações fragmentadas onde nem todas as categorias recebiam os mesmos privilégios, dependia muito do poder de barganha e esta política também foi seletiva, na medida em que a grande massa da população ficava excluída do sistema e a mercê das condições do mercado capitalista. No que tange a Política habitacional, o cenário excluiu parcelas consideráveis da população que não dispunham da renda suficiente para se enquadrar às políticas públicas da época, nem tão pouco da comprovação da renda para ter acesso a financiamentos habitacionais.

A política habitacional foi excludente e seletiva sim, à medida que eram beneficiadas com as ações governamentais as famílias inseridas no mercado de trabalho, pelo menos até o surgimento do BNH, quando se deu uma certa atenção as camadas mais pobres da população, mas insuficiente, pois não tratavam a questão como um todo eram assistencialistas, ou seja, eram utilizados de acordo com a conveniência política.

Até a criação do BNH em 1964, os programas habitacionais produziram pouco mais de 170 mil casa populares no país. As primeiras ações referentes à habitação iniciaram na década de 30, vinculadas aos institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões. Em 1942 o IAPI foi autorizado a financiar conjuntos habitacionais. Criou-se em 1964 a Fundação Casa Popular, centralizando ações e visando responder ao problema da moradia. Em 1964 foram criados o Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação. O BNH teve a incumbência de centralizar a produção e distribuição de unidades habitacionais, como órgão gestor do FGTS (poupança compulsória dos trabalhadores) e órgão

regulador do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, compondo assim o Sistema Financeiro da Habitação – SFH. Os recursos do FGTS eram destinados às camadas de baixa renda. Até 1984 o SFH financiou 4.356.963 unidades habitacionais. As Cohabs – (baixa renda), ficaram com uma fatia de somente 27,7% das unidades produzidas no período.

O processo de estudo e de sistematização da política habitacional atual diante de suas retrações e virtudes, a partir dos programas e projetos que viabilizam a mesma, contribuiu para o aperfeiçoamento da análise entre o Estado e a sociedade civil, em que a formação e aplicação de políticas públicas para a população de baixa renda vêm a ser um elemento decisivo na mudança dessa relação. O problema exige soluções macroeconômicas para distribuição de renda e eliminação de situações de miséria e de pobreza.

A Política habitacional dentro deste contexto deverá estar estreitamente colada à Política Urbana de transporte e saneamento, pois não podemos separar esses itens, mas uni-los em uma Política Integrada já que a cidade é uma só e é por falta de oportunidades que temos uma ordem jurídica, urbanística excludente. Uma característica marcante do déficit habitacional quantitativo é a sua concentração nas camadas de menor renda da população. Aproximadamente 55% do déficit concentra-se nas famílias com renda mensal de até 2 salários mínimos. Famílias com renda entre 2 a 5 salários mínimos correspondem a 30% do déficit.

No Brasil, a tradição da política habitacional foi priorizar a produção de novas moradias, porém este determinante ocasionou às regiões que receberam grande aporte de conjuntos habitacionais, o inchaço populacional.

No que tange a política habitacional do município de Palhoça, devido ao processo de como se desencadeou as políticas habitacionais, diversas áreas foram invadidas, desde áreas verdes dos loteamentos até as de preservação permanente, principalmente os manguezais do município. Isto se deveu ao fato de não haver no município um controle eficaz para evitar as invasões das mesmas além de propiciar aos migrantes um locus de assentamento habitacional próximo às áreas centrais do município de Palhoça e seus vizinhos.

No período de 30 anos Palhoça cresceu assustadoramente, o que se deve principalmente à questão da migração no local. Pode-se afirmar que a cada década com o acréscimo de novos residentes resulta em uma grande pressão ao estoque de infra-estrutura urbana o que já é considerada deficiente. Ainda pode-se verificar que o inchaço deste município é também promovido pelo poder de atração que Florianópolis e São José exercem sobre os indivíduos. Como estes já não comportam a recepção de migrantes, Palhoça torna-se o receptor natural do novo migrante e suas mazelas. Os responsáveis pela política habitacional, bem como os órgãos gestores e financiadores dos programas vêm buscando solucionar o problema habitacional, porém uma grande parte desses programas atende à classe de renda mediana a alta como vimos no PAR, o qual é destinado a viabilizar soluções alternativas de moradia para famílias que vivem em áreas metropolitanas e conurbadas, mediante a construção de conjuntos habitacionais inseridos na malha urbana, mas o qual exclui a camada mais pobre da população que não reúnem condições para satisfazer as exigências dos programas habitacionais atualmente disponíveis.

Em Palhoça o PAR realizou três empreendimentos atendendo em torno de 447 famílias, que em sua maioria são migrantes de municípios vizinhos e até mesmo de outros Estados. O público alvo do PAR de uma maneira geral, são as famílias que possuem no máximo quatro membros, com uma renda de até seis salários mínimos e as quais normalmente não habitam em áreas irregulares ou favelas, mas por outro lado possuem um determinado padrão de vida morando de favor na casa de parentes ou pagando aluguel.

Assim, como é gratificante ver o contentamento expresso no rosto das pessoas que conquistam seu espaço e sua dignidade, ou seja, a importância que o acesso à moradia tem na vida das pessoas, por outro lado, temos que lidar também com a tristeza e decepção das pessoas que não são aprovadas no processo de seleção. Os motivos geralmente são de ordem financeira - famílias com renda inferior a 03 salários ou superior a 06 salários mínimos, ou de idoneidade cadastral, ou seja, pessoas que estão com os nomes no SPC ou SERASA.

A questão reside em perguntar que alternativas as políticas públicas darão às pessoas que ficam excluídas desses programas por terem renda inferior e que expectativas elas podem ter. Pela experiência pude observar que grande parte das pessoas cadastrada não apresentam renda suficiente para participar do programa, ficando assim excluídas da política de habitação. No entanto a habitação se torna cada vez mais inacessível para o trabalhador de classe baixa e até mesmo para a classe média da população brasileira, cujo empobrecimento vem-se aprofundando em consequência da política econômica do Estado, do arrocho salarial e desemprego. Haja vista que desde a década de 1970, o

governo Estadual vem adotando através da COHAB, parcerias junto aos municípios, visando dar aporte na solução da moradia, principalmente das famílias de baixa renda. Em suma, verificar a forma como o setor público age para resolver o déficit habitacional através de políticas municipais, estaduais e Federais.

O Estado e a sociedade civil tem que necessariamente manter uma interlocução permanente. Este fator é bem mais fundamental do que a qualidade dos programas e projetos de habitação.

Nota-se, portanto, que a elaboração de uma política habitacional destinada a promover o bem estar da população beneficiária, requer a articulação das várias esferas de poder, tanto no nível público como privado. No caso específico do PAR precisa haver articulação por parte dos órgãos públicos e privados e uma participação da população beneficiada, para que cada um faça sua parte e os direitos sejam garantidos. Na esfera municipal é de suma importância que o município entre com a infra-estrutura nas localidades onde os empreendimentos são constituídos.

Assim, reforça-se o descomprometimento do poder público com a população, a qual interpreta essa falta de agilidade e compromisso como o eterno jogo de interesses do poder político. Este se sente mais sensível perante suas obrigações quando percebe que pode obter algum benefício em troca de suas ações. Assim, benfeitorias circunscritas em sua obrigatoriedade de agente executor das políticas públicas, são superdimensionadas para insistir numa prática que busca difundir a ideologia da concessão de favores, nociva a constituição do ser-cidadão.

No que tange a prática do Serviço Social, a pesquisa sobre o perfil dos moradores realizadas nos três empreendimentos é uma ferramenta fundamental para ações específicas do Serviço Social na relação com as Políticas Sociais Públicas. Para o Assistente Social, é um instrumento de trabalho que permite imprimir rumos a sua ação profissional, bem como nas suas relações interdisciplinares. De acordo com Yamamoto (1997), o conhecimento adquirido através da pesquisa é um meio através do qual é possível decifrar a realidade e clarear a condição do trabalho a ser realizado. O Assistente Social precisa portanto, apreender como a questão social em suas múltiplas expressões é vivenciada pelos sujeitos em suas vidas cotidianas através do conhecimento e da análise crítica da realidade.

O Assistente Social além de trabalhar na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, enquanto serviço público e enquanto direito do cidadão, cabe ainda a este profissional, implementar as políticas públicas em seu processo de descentralização, o que significa democratizar as informações e a participação da sociedade civil organizada em particular no município de Palhoça/SC, na medida em que no exercício de sua prática cotidiana, este estará coletivizando os interesses e demandas da população, reconhecendo o que lhes é de direito e criando uma identidade comum em torno da luta pela moradia, ou seja, pelos direitos sociais.

A presença do projeto profissional do Serviço Social na política habitacional se expressa, sobretudo, por uma luta coletiva dos cidadãos no processo de atendimento aos programas habitacionais, fortalecendo a luta por qualidade de vida e cidadania, construindo relações que superem toda e qualquer

forma de discriminação e subalternidade. Essa consciência coletiva passa necessariamente por um trabalho sócio-educativo capaz de construir ações concretas de transformação social – O trabalho social desenvolvido com os arrendatários do PAR, por exemplo. O trabalho social tem por objetivo a criação de mecanismos capazes de viabilizar a manifestação dos beneficiários acerca dos empreendimentos, desde a sua definição até a efetiva implantação a fim de adequá-los às necessidades e disponibilidades dos grupos sociais atendidos, incentivando a gestão participativa e a correta utilização e manutenção das benfeitorias implantadas, contribuindo para a sua sustentabilidade.

Portanto a prática do Assistente Social não se traduz somente no plano material²⁵, mas perpassa o plano da subjetividade, através de um trabalho de desenvolvimento da auto-estima de seus sujeitos. Neste sentido em sua prática com os usuários do PAR, o Assistente Social facilita sua expressão, organização, habitabilidade, integração, compromisso e zelo com o imóvel que está arrendando.

De acordo com Abiko e Almeida (1995), para que a habitação cumpra suas funções é necessário que além de conter espaço confortável, seguro e salubre, esteja integrada de forma adequada ao entorno, ao ambiente que a cerca, pois habitação não se resume a casa e sim também ao seu entorno. Isto envolve acesso aos serviços públicos, redes de infra-estrutura urbana e equipamentos sociais. Habitação e contexto urbano são sistemas integrados e que devem ser considerados necessariamente como *interdependentes*.

²⁵ Viabilizando o acesso a bens e serviços públicos.

Enfatizando assim ao problema habitacional que hoje é um dos mais graves efeitos das políticas econômicas recessivas, ainda posso reconhecer que não é o PAR um programa destinado a atender a população de renda baixa, mas o mesmo tem seu valor social.

A questão diz respeito à necessidade de se iniciar um processo de debate e estudos sobre as populações de renda baixa, pois, conforme foi analisado neste trabalho as mesmas não possuem condições de arcar com sua necessidade habitacional em função do programa privilegiar a renda e o número de membros como fatores essenciais para atendimento do programa. Isto não se reflete somente nos tempos atuais, como apresentamos no capítulo I, estes meios de exclusão estão presentes em diversos períodos da história. As políticas habitacionais passaram anos e anos tentando transformar as cidades. Hoje o que temos são cidades mal distribuídas e com déficit habitacional altíssimo. A realidade está em integrar as políticas de habitação, transporte e saneamento para uma melhor adequação do solo. Verdade é que, a solução pode estar na criação de novos programas habitacionais como, de auto-gestão comunitária ou na redefinição dos fatores: seleção e distribuição, de forma a permitir que famílias com rendimento mensal entorno de R\$500,00 tenham acesso aos programas habitacionais. Cabe ao Estado e a União estabelecer as prioridades das áreas e a administração municipal o controle e execução direto dos programas, de forma a evitar o risco de descontinuidade quando das mudanças administrativas. Se não forem encontradas fórmulas para minimizar esta situação dificilmente poderemos pensar em um mínimo de justiça social.

REFERÊNCIA

ABIKO, A. K. ALMEIDA, M. A. P. **Os Processos de Urbanização de Favelas e a Qualidade dos Serviços Urbanos.** São Paulo, USP.

ANDRADE, V. **O perfil dos (as) moradores (as) do Morro da Penitenciária – Florianópolis/SC:** O Saneamento básico na relação com a qualidade de vida e a contribuição do Serviço Social. Trabalho de conclusão de curso em Serviço Social da UFSC, Florianópolis, 2002.

AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder:** da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro, 1982.

BEHRING, E. R. **Principais Abordagens Teóricas da Política Social e da Cidadania.** In. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Nº 3.1, CEAD/ABEPSS/CEFESS, 1999.

BONDUKI, N. G. **Origens da Habitação Social no Brasil:** Arquitetura Moderna do inquilino e difusão da casa própria. São Paulo. Estação liberdade: FAPESP, 1998.

BRASIL, Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

CEFESS. **Dispõe sobre o Código de Ética do Serviço Social resolução nº 290/94 e 293/94 de 13 de março de 1993.** Lex: Coletânea de leis, Santa Catarina, Conselho Regional de Serviço Social, 12ª Região. Gestão 1996 – 1999.

COELHO, V. A. **A Problemática Habitacional em Palhoça 1950 – 1995.** Ufsc, 1995.

DRAIBE, S. M. **O Welfare State no Brasil:** Características e Perspectivas. In. Revista de Ciências Sociais. São Paulo. ANPOCS, 1989.

FLEURY, S. **Estado sem Cidadãos:** Seguridade Social na América Latina. Rio de Janeiro. FIOCRUZ, 1994.

FUNDAÇÃO, IBGE. **Censo Demográfico de 1996 e 2000.** Florianópolis.

IAMAMOTTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade:** Dimensões históricas, teóricas e ético-políticas. CRESS 3º Região. Gestão 96/99. Fortaleza: Dezembro de 1997.

MIRANDA, R. **Habitação Popular & Favelas em Biguaçu, Florianópolis, Palhoça e São José.** Florianópolis, 2001.

NOGUEIRA, V. M. R. **O ser igual ou não igual na sociedade contemporânea: facetas da exclusão social** Eda Schwartz. In. *Katálysis*. Nº 4, editora da UFSC, Florianópolis, 1999.

PAIVA, B. A. de. **Assistência Social e Políticas Sociais no Brasil: Configuração Histórica, contradições e perspectivas**. In. *Katálysis*. Nº 4, editora da UFSC, Florianópolis, 1999.

PETTA, N. L. de; OJEDA, E. A. B. **História: Uma Abordagem Integrada**. São Paulo, 1999.

RIBEIRO, M. S. **A questão da família na atualidade**. Florianópolis, loesc, 1999.

RODRIGUES, S. **Direito Civil: Parte Geral**. São Paulo, 2002.

ROLNIK, R. Fórum Social e gestão de Políticas Públicas. In. *Serviço Social e Sociedade*. Nº 66 ano XXII, Cortez, Florianópolis, julho de 2001.

SERRAN, J. R. **O IAB e a Política Habitacional**. São Paulo Ed. Schema, 1976.

SILVA, A. J. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional (até a emenda const. Nº 35, de 20/12/2001). 2002.

SILVA, Maurício Roque. **Migração e o Viés do Benefício dos Programas Habitacionais: O caso do Município de Palhoça**. Trabalho de conclusão de curso em ciências econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

SPOSAT, A. **Globalização da Economia e Processos de Exclusão Social**. In. *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo I, CEAD, 1999.

_____, **Cidade Proteção e Controle Social**. In. *Serviço Social e Sociedade*. Nº 72 ano XXIII, Cortez, Florianópolis, novembro de 2002.

VALLADARES, L. do P. **Habitação em Questão**. Rio de Janeiro, 1981.

ZACCHI, G. P. **Retratos de Palhoça**. 1ª ed. Florianópolis, 1991.

ANEXO

ANEXO A

CADASTRO SÓCIO-ECONÔMICO



A - IDENTIFICAÇÃO

1 - Nome		2 - Data de Nascimento	
3 - Filiação Nome do Pai: _____ Nome da Mãe: _____			
4 - Endereço: (Rua, Avenida)		5 - N°	6 - Apt° n°
		5 - CEP	
6 - Bairro/ Conjunto Habitacional:		7 - Município:	
		8 - UF	
9 - Ponto de Referência:			
10 - Fone residencial:	11 - Fone p/ contato	14 - Título Eleitor	13 - Doc. Identidade
		14 - CPF:	
15 - Situação civil		16 - Nível de Instrução	
<input type="checkbox"/> Solteiro <input type="checkbox"/> Casado <input type="checkbox"/> Desquitado <input type="checkbox"/> Divorciado <input type="checkbox"/> Amigado <input type="checkbox"/> Viuvo <input type="checkbox"/> Separado		<input type="checkbox"/> Analfabeto <input type="checkbox"/> Alfabetizado <input type="checkbox"/> 1º Grau (1ª a 4ª série) <input type="checkbox"/> 1º Grau (5ª a 8ª série) <input type="checkbox"/> 2º Grau <input type="checkbox"/> 3º Grau	
		17 - Sexo	
		<input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Feminino	
		18 - Naturalidade	
		<input type="checkbox"/> do Município <input type="checkbox"/> Outro Município <input type="checkbox"/> Outro Estado	

B - SITUAÇÃO PROFISSIONAL

1 - Situação de Emprego e Renda		2 - Tempo de Desemprego	
<input type="checkbox"/> Empregado registrado <input type="checkbox"/> desempregado <input type="checkbox"/> Autônomo <input type="checkbox"/> Aposen/Pension. <input type="checkbox"/> faz biscates		<input type="checkbox"/> 1 a 6 meses <input type="checkbox"/> 6 meses a 1 ano <input type="checkbox"/> 1 a 2 anos <input type="checkbox"/> 2 a 5 anos <input type="checkbox"/> Acima de 5 anos <input type="checkbox"/> Não se aplica	
3 - Empresa/local em que trabalha:		3.1 - N°	4 - Telefone
5- Cód. Profissão	6 - Cód. Ocupação	7 - Remuneração do chefe de família: R\$	
8 - Endereço profissional		9 - CEP	
10 - Bairro		11 - Município	
		12 - UF	

C - COMPOSIÇÃO FAMILIAR

1 - Número de membros da família:		3 - Renda Familiar:	
<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> Acima de 8 membros		<input type="checkbox"/> 0 a 1 SM (Até R\$ 151,00) <input type="checkbox"/> Acima de 1 até 2 SM (R\$ 152,00 a R\$ 302,00) <input type="checkbox"/> Acima de 2 até 3 SM (R\$ 303,00 a R\$ 453,00) <input type="checkbox"/> Acima de 3 até 4 SM (R\$ 454,00 a R\$ 604,00) <input type="checkbox"/> Acima de 4 até 5 SM (R\$ 605,00 a R\$ 755,00) <input type="checkbox"/> Acima de 5 até 6 SM (R\$ 756,00 a R\$ 906,00) <input type="checkbox"/> Acima de 6 até 12 SM (R\$ 906,00 a R\$ 1.812,00) <input type="checkbox"/> Acima de 12 SM (Acima de R\$ 1.812,00)	
		2 - Tem Deficiente, Idoso ou pessoa com dificuldades de locomoção na família?:	
		<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	

PROTOCOLO Obrigado por sua participação no levantamento de Demanda Habitacional. A Prefeitura Municipal estará ensejando esforços para atender às necessidades de seus munícipes. Guarde com cuidado este protocolo, pois é sua comprovação de que registrou sua necessidade habitacional junto à prefeitura. Em caso de disponibilidade de programas habitacionais que se adequem às suas aspirações, manteremos contato através do endereço informado.

Se mudar de endereço procure a prefeitura para atualizar seus dados, portando este Protocolo.



LOCAL/DATA: _____ / ____ / 2000