

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

A INTERVENÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA SECRETARIA DE HABITAÇÃO  
DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA – PROJETO FNHIS

VALDIRENE CREUSA FERNANDES

DEPTO. SERVIÇO SOCIAL  
DEFENDIDO E APROVADO

EM: 26/02/09

Florianópolis (SC)  
2008

  
Rosana Maria Gaio  
Coord. de Estágio e TCC  
Curso de Serviço Social/CSE/UFSC

**VALDIRENE CREUSA FERNANDES**

**A INTERVENÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA SECRETARIA DE HABITAÇÃO  
DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA – PROJETO FNHIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC como requisito para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Ms. Maria Izabel da Silva**

Florianópolis (SC)  
2008

**VALDIRENE CREUSA FERNANDES**

**A INTERVENÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA SECRETARIA DE HABITAÇÃO  
DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA – PROJETO FNHIS**

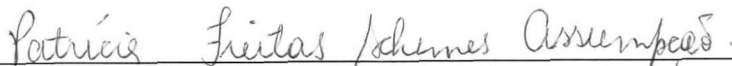
Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para a obtenção do título de Bacharel no Curso de Serviço Social, Departamento de Serviço Social, Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

**Banca Examinadora**



---

**Orientadora - Profª. Ms. Maria Izabel da Silva**  
Departamento de Serviço Social - UFSC



---

**1ª Examinadora - Profª. Ms. Patrícia Freitas Schemes Assunção**  
Departamento de Serviço Social - UFSC



---

**2ª Examinadora - Judite Seresoli**  
Assistente Social

Florianópolis (SC)

Fevereiro de 2009.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por sempre estar ao meu lado, fazendo-se presente em todos os momentos desta minha jornada.

Aos meus pais, por tudo, desde o exemplo de vida, apoio e compreensão em aceitar minhas escolhas. A vocês, o meu eterno agradecimento e amor incondicional.

À meus avós Irma, Sebastião e Tereza “in memoriam”, que estejam onde estiveram, sei que estarão sempre olhando por mim e guiando meus passos. A vocês, meu eterno amor.

À Secretaria Municipal de Habitação de Palhoça, por ter me oportunizado a oportunidade de estágio e em especial a Diretora de Habitação Theresinha Silvia Knabben.

À Assistente Social Judite Seresoli, por ter contribuído em minha formação acadêmica e ter sido tão companheira e amiga nos momentos difíceis.

À minha orientadora Maria Izabel da Silva, por toda a atenção, profissionalismo e amizade. Obrigada por me ensinar a acreditar e confiar em mim mesma.

Aos professores da UFSC, por me ensinarem muito mais do que uma profissão.

Aos amigos e amigas Carlise, Nínive, Aline Vieira, Tatiana, Fernanda, Letícia, Mailiz, Diane, Magda, Iassana, Noara, Cristiane Luci, Osni e Fabiano por tudo que passamos juntos. Minha admiração e amor por vocês.

A todos que acreditam na profissão e lutam por seu reconhecimento, conscientes do seu fazer profissional.

Enfim, todos que respeitaram e apoiaram este trabalho, contribuindo de forma direta ou indiretamente.

*“se amas sem despertar amor,  
isto é, se teu amor, enquanto  
amor, não produz amor recíproco,  
se mediante sua exteriorização de  
vida como homem amante não te  
convertes em homem amado, teu  
amor é impotente, uma desgraça.”*

**(MARX, 1978)**

Fernandes, Valdirene Creusa. **A intervenção do Serviço Social na Secretaria de Habitação do Município de Palhoça – Projeto FNHIS**. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2008.

## RESUMO

O presente trabalho foi realizado a partir da experiência de estágio curricular obrigatório vivenciada na Prefeitura Municipal de Palhoça, mais especificamente na Secretaria Municipal de Habitação de Palhoça, junto ao Projeto FNHIS. Ressaltando que a questão da moradia pode ser considerada um dos mais graves problemas evidenciados na sociedade brasileira, na qual a profunda desigualdade na distribuição de renda, a especulação imobiliária, o déficit habitacional, entre outros, são alguns exemplos dessa problemática. Assim sendo este trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro apresentaremos a Trajetória da Política Habitacional, bem como as respostas dadas pelo Estado, legitimadas no período de sua formação sócio-econômica e política, além de também abordarmos o Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social - FNHIS. No segundo capítulo abordaremos sobre os aspectos históricos de ocupação do município de Palhoça, também as considerações relevantes sobre a regularização fundiária do município, sendo apresentado o Projeto FNHIS com a caracterização sócio-econômica dos usuários desta política habitacional. Já no terceiro apresentaremos a pesquisa qualitativa realizada junto aos Assistentes Sociais atuantes no FNHIS, cujo objetivo foi compreender o seu fazer profissional na Secretaria Municipal de Habitação de Palhoça. Por fim, as considerações finais, onde faremos algumas sugestões que se fizeram pertinentes, seguida das referências bibliográficas, anexos e apêndices. Com este trabalho pretendeu-se contribuir também para desvelar uma importante expressão da questão social, objeto de intervenção do Serviço Social, que é o direito a habitação, garantido constitucionalmente, entretanto jamais efetivado à população brasileira, inclusive demonstrando que o constante descaso dos governos brasileiros com a Política Habitacional no Brasil, em relação às demais existentes.

**Palavras-chave:** Política Habitacional; Projeto FNHIS Palhoça; Intervenção Profissional.

## LISTA DE SIGLAS

APP – Área de Preservação Permanente

BACEN - Banco Central

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDU - Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano

BNH - Banco Nacional de Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

COHAB – Companhia de Habitação

ESA - Educação Sanitária e Ambiental

FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCP – Fundação Casa Popular

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

GTR - Geração de Trabalho e Renda

IAP's – Instituto de Aposentadorias e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBH - Instituto Brasileiro de Habitação

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MBES – Ministério de Bem-Estar Social

MOC - Mobilização e Organização Comunitária

OG – Organização Governamental

OGU – Orçamento Geral da União

ONG – Organização Não Governamental

PAH - Plano de Assistência Habitacional

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PD – Plano Diretor

PEHP – Programa Especial de Habitação Popular

PIB – Produto Interno Bruto

PMP - Prefeitura Municipal de Palhoça

PNH – Política Nacional de Habitação

PNHIS - Política Nacional de Habitação de Interesse Social

PSH - Programa de Subsídio de Habitação de Interesse Social

PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

SERFHA - Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas

SFH - Sistema Federal de Habitação

SFI - Sistema Financeiro Imobiliário

SHIS - Subsistema de Habitação de Interesse Social

SMHP – Secretaria Municipal de Habitação de Palhoça

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SRF – Serviço de Recuperação das Favelas

TCC- Trabalho de Conclusão de Curso

UEM – Unidade Executora Municipal

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
 <b>CAPÍTULO 1 - O CONTEXTO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO BRASILEIRA</b>	
1.1 A Trajetória da Política Habitacional no Brasil .....	12
1.2 A Política de Habitação Popular .....	18
1.3 O Programa FNHIS .....	23
 <b>CAPÍTULO 2 - O MUNICÍPIO DE PALHOÇA</b>	
2.1 As características do Município de Palhoça .....	26
2.2 Considerações sobre a Regularização Fundiária .....	31
2.3 O Projeto FNHIS no município de Palhoça .....	32
2.4 Histórico da Secretaria Municipal de Habitação de Palhoça .....	36
2.5 O Serviço Social na Secretaria Municipal de Habitação de Palhoça.....	40
 <b>CAPÍTULO 3 - O SERVIÇO SOCIAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PALHOÇA</b>	
3.1 A prática cotidiana do Serviço Social .....	43
3.2 Análise da pesquisa.....	45
3.2.1 Interpretação de dados.....	46
 <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>62</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>64</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>67</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso seguiu as exigências do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), para obtenção do título de bacharel em Serviço Social. Tal estudo é fruto da reflexão sobre a vivência do estágio obrigatório II no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação de Palhoça - SMHP, especificamente no Projeto FNHIS, no período de setembro a novembro/2008<sup>1</sup>.

Esta pesquisa científica se caracterizará por ser do tipo qualitativa e empírica, que conforme (Minayo, 1994, p. 21,22), o enfoque dado é qualitativo que se ocupa de uma realidade que não pode ser traduzida em números, mas trabalha com um universo de significados, motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos. Esta pesquisa tem como objetivo geral conhecer como ocorre a intervenção do profissional - Assistente Social na Secretaria Municipal de Habitação de Palhoça, destacando a importância do papel do Serviço Social na mesma. Já seus objetivos específicos são: identificar de que forma o Serviço Social responde as demandas existentes na Secretaria Municipal de Habitação - SMHP; identificar o nível de participação dos profissionais de Serviço Social na equipe multidisciplinar dos projetos habitacionais; identificar as ações prioritárias na SMHP, bem como as maiores dificuldades e/ou limites encontrados pelos Assistentes Sociais no cotidiano de sua prática profissional.

Na coleta de dados será utilizada a pesquisa documental dos registros existentes na instituição acerca da implementação da SMHP. A utilização da pesquisa documental como instrumento de coleta de dados tem o objetivo de traçar um histórico das discussões que percorreram a implementação da política habitacional no município.

A pesquisa também será elaborada através de estudo bibliográfico a partir de artigos científicos, livros e T.C.C.'s produzidos no período compreendido entre 1998 a 2008, bem como por meio de entrevista semi-estruturada. Este último instrumento, segundo Minayo (1994), compreende uma articulação entre uma entrevista estruturada, com perguntas previamente formuladas que orientam o informante ao assunto que interessa ao pesquisador, com uma entrevista aberta que permite ao informante dentro do assunto

---

<sup>1</sup> Vale esclarecer que este estágio na SMHP teve duração de apenas 2,5 meses (setembro a novembro/2008), complementando o estágio curricular obrigatório exigido pelo curso que é de 684 horas, o qual foi realizado em outra instituição.

abordar experiências vivenciadas, possibilitando um diálogo intenso entre o pesquisador e o informante.

Quanto à amostra utilizada, entrevistamos duas Assistentes Sociais que atuam na Prefeitura Municipal de Palhoça nos últimos dois anos, período compreendido de 2006 a 2008.

Vale ressaltar que a questão da moradia pode ser considerada um dos mais graves problemas enfrentados pela sociedade brasileira, a desigualdade na distribuição de renda, a especulação imobiliária, o déficit habitacional, são alguns exemplos dessa problemática.

Desta forma, este trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro abordaremos a Trajetória da Política Habitacional, assim como as respostas que foram dadas pelo Estado, legitimadas no período de sua formação sócio-econômica e política, além de apresentarmos o Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social - FNHIS.

No segundo capítulo trataremos sobre os aspectos históricos de ocupação do município de Palhoça, também as considerações relevantes sobre a regularização fundiária do município, sendo apresentado o Projeto FNHIS com a caracterização sócio-econômica dos usuários desta política habitacional.

Posteriormente no terceiro apresentaremos a pesquisa realizada junto às profissionais de Serviço Social, cujo objetivo foi compreender o seu fazer profissional na Secretaria Municipal de Habitação de Palhoça. A relevância desse estudo é perceptível por se propor uma reflexão sobre a prática profissional dos Assistentes Sociais nesta instituição, desde seu surgimento, evidenciando a correlação de forças e poder existentes, os limites institucionais postos e os próprios limites profissionais face a compreensão deste espaço sócio-ocupacional.

Por fim, as considerações finais, onde faremos algumas sugestões que se fizeram pertinentes, seguida das referências bibliográficas, anexos e apêndices.

## **1. O CONTEXTO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO BRASILEIRA**

### **1.1 A Trajetória da Política Habitacional no Brasil**

Inicialmente, é oportuno esclarecer, segundo Marcos (2006, p. 11), que as questões referentes à falta de moradia surgem no país quando uma grande parcela da população brasileira encontrava-se empobrecida, à margem da sociedade, quanto ao fato de não terem acesso às condições mínimas de vida que garantissem o direito de uma moradia digna.

Segundo o referido autor, os problemas referentes à habitação surgiram ainda no período de um Brasil Colônia, com a chegada da Família Real ao Rio de Janeiro, onde muitas famílias foram despejadas de suas residências dando lugar aos colonizadores e a Corte Portuguesa recém chegada da metrópole, ficando assim desalojadas.

No final do Século XIX, com o crescimento populacional urbano surgem os cortiços nas grandes cidades, face o evidente e crescente problema da falta de habitação. Neste contexto, cabe ressaltar que as condições insalubres dos cortiços passaram a ser alvos de contestação pelos sanitaristas, levando o Estado a tomar medidas de intervenção nestas moradias.

Para o enfrentamento das epidemias e o controle da proliferação, o poder público norteou sua atuação em três tipos, segundo Bonduki (2002, p. 30), a saber:

- 1) criação da diretoria de higiene, com poderes de política e inspeção sanitária, isto é, podia entrar nos domicílios para controlar a vida, as regras de asseio, higiene e saúde de seus habitantes; 2) promulgação de vasta legislação de controle sanitário e de produção de habitações, com destaque o Código Sanitário de 1894; e 3) participação do Estado na gestão de obras de saneamento e de abastecimento de água e coleta de esgoto.

É igualmente importante salientar, segundo Luiz (2006, p. 13), que ao longo dos anos a falta de moradia advém de novos processos de exclusão social, como por exemplo à baixa renda da população que não consegue adquirir uma moradia, entre outros, se estendendo aos dias atuais. As primeiras discussões a cerca desta problemática ocorreram após a Segunda Guerra Mundial (1941 – 1945), com o processo de industrialização do país.

Cabe esclarecer que a questão da moradia é um problema social antigo que sempre atingiu de forma bastante semelhante todas as classes sociais oprimidas em todos os tempos. No entanto, houve um agravamento quando esta passou a atingir, além dos proletários, outros segmentos de classe em decorrência da aceleração do processo de industrialização. Desta forma, a questão da moradia torna-se um problema estrutural no modo de produção capitalista, em virtude da desigualdade social na distribuição de renda, que acentua o aprofundamento da miséria ao lado da expansão da riqueza, provocando graves conseqüências como os baixos salários, o desemprego e a dificuldade de suprir necessidades básicas, entre elas, a moradia. (Engels, 1984 *apud* GONÇALVES, 2000).

Nesta perspectiva, ao entendermos a moradia como uma função social, podemos estabelecer que, além da saúde, da renda, e da educação, a habitação é também um elemento básico que constitui um “mínimo social”, que habilita indivíduos e grupos sociais a fazerem outras escolhas, desenvolvendo suas capacidades.

Neste cenário crescente de falta de moradias, em 1937 foi criado o Código de Obras, numa tentativa de limitar a expansão das favelas, que deveriam ser substituídas por núcleos de habitações de baixa renda, preconizando a construção de habitações populares ou “habitações proletárias” a serem destinadas apenas para “pessoas pobres”.

Conforme (Silva, 2004), durante os governos de Vargas, Dutra, Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros ocorreram medidas pouco significativas no que tange a questão da política habitacional, apenas algumas se destacaram durante esse período, dentre as quais podemos citar:

No Governo de Vargas em 1946, foi implantado a **Fundação Casa Popular – FCP**, primeiro órgão em âmbito nacional destinado a prover habitação às populações de baixa renda. Esta organização atuava independente da vontade popular e reservava para si a decisão sobre o local de construção, seleção e classificação dos candidatos. Dados trazidos por Bonduki (1998, p. 115), comprovam que, a FCP produziu 143 conjuntos, num total de 16.964 unidades habitacionais, enquanto as IAP’s, no mesmo período, mesmo não tendo por intuito enfrentar a questão da moradia, edificaram 124.025 unidades habitacionais, sem contar milhares de apartamentos financiados para a classe média segundo o autor em tela.

Ainda no governo de Vargas, em 1952, foi também criado o **Serviço de Recuperação das Favelas**, subordinado à Secretaria de Saúde e Assistência Social. Esse

serviço representou um avanço sobre a compreensão política dessa questão, pois anterior a esse serviço as habitações populares eram vinculadas ao Departamento de Segurança Pública.

No Governo de Dutra, em 1947, registra-se uma intervenção direta nas favelas do Distrito Federal através da Fundação Leão XIII, cujo objetivo era interromper a divulgação da filosofia comunista que ganhava respaldo nas favelas. Foram criados os Centros de Ação Social, que fomentavam melhorias de caráter geral nas comunidades carentes.

Durante o Governo de Juscelino Kubitschek, recomendou-se que os órgãos previdenciários complementassem a ação da FCP, que destinava a construir casas para pessoas carentes, independente de serem ou não beneficiadas de qualquer Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP's). Em 1956, foi criado o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas – SERFHA, transformada, em 1960, na Coordenação de Serviços Sociais do Estado, que incentivou a criação de associações de moradores de favelas para estabelecer um canal de comunicação entre os moradores e o Estado.

Com o Governo de Jânio Quadros, assiste-se à tentativa de retorno ao nacionalismo desenvolvimentista (Silva, 1989 *apud* SILVA, 2004). Quando Jânio Quadros assume o governo, o país está vivenciando um processo crescente de favelização, de cortiços e habitações precárias, distantes e sem acesso a serviços básicos de água, luz, esgoto, saúde, educação, sem a mínima infra-estrutura necessária à sobrevivência humana. Com o intuito de enfrentar essa situação, é implementado o Plano de Assistência Habitacional – PAH e o Instituto Brasileiro de Habitação – IBH. A política habitacional definida por Jânio Quadros tinha também caráter excludente devido aos critérios propostos de acesso à casa própria que diziam respeito ao tempo de residência na cidade, estabilidade no emprego, e a capacidade de trabalho (Silva, 2004, p. 18). Após a renúncia de Quadros, assume o Governo João Goulart, sem nenhum destaque no que se refere à Política Habitacional.

À distância entre as necessidades sociais e a falta de recursos para sanar a carência de habitações populares fizeram com que a questão da moradia se agravasse ainda mais. Os governos acima citados deram pouca atenção à política habitacional, não conseguindo sanar o déficit habitacional crescente, agravado pelo processo intenso de urbanização que as cidades vinham se submetendo.

Com o Golpe Militar de 1964 há a necessidade de reativação da economia e de legitimação do novo governo militar junto à população. Isso leva o governo a investir na política habitacional, buscando facilitar o acesso à casa própria, construindo habitações populares e eliminando favelas, auxiliando na recuperação da economia pelo estímulo a construção civil e favorecendo a estabilidade social, segundo proposta do governo militar.

Em agosto de 1964, com a Lei 4.380 é instituído o Banco Nacional de Habitação – BNH e o Sistema Federal de Habitação – SFH, com o objetivo de coordenar a política habitacional dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada, estimulando a construção de moradias populares; financiar a aquisição da casa própria, promover a melhoria do padrão habitacional e do ambiente; eliminar as favelas; aumentar o investimento da indústria de construção e estimular a poupança privada e o investimento.

O Banco Nacional de Habitação foi constituído com a finalidade de orientar, disciplinar e controlar o SFH. Ele tem como princípios básicos segundo Azevedo (1995 *apud* SILVEIRA, 2005, p. 29) “... a auto-sustentação financeira e recursos permanentes e em grande escala para financiamentos do setor habitacional, atendendo ao público de todas as camadas sociais”. Como o BNH iniciou suas operações em 1964, com um capital inicial de um milhão de cruzeiros e receita proveniente de 1% da folha de pagamento dos salários de todos os empregados registrados, esses recursos foram considerados escassos para a dimensão da falta de moradias. Sendo assim, com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (Lei 5.107 de 14/09/1966) e a designação do BNH como gestor financeiro do Fundo, a questão dos recursos escassos se resolveria. A outra fonte de recurso para o BNH era proveniente das Cadernetas de Poupança, e com isso o BNH passa a ser o mecanismo de financiamento da produção de habitação (Silva, 2004).

Ainda no ano de 1964, com a publicação da Lei Federal Nº 4.830, são criadas as Companhias de Habitação Popular – COHAB’S. Suas ações estavam dirigidas aos Estados e municípios, com assistência de órgãos federais e tinha a função de executar a elaboração de planos diretores, projeto e orçamentos para a solução de problemas habitacionais cujo público alvo era as classes trabalhadoras de menor poder aquisitivo. As COHAB’S surgem com a finalidade de se constituir no braço operacional do Sistema Financeiro de Habitação, executando o papel de agentes financeiros e promotores, estabelecendo-se na qualidade de sociedades de economia mista, com capital originário constituído em sua grande maioria

por recursos do poder público. Com o crescimento do Sistema Financeiro de Habitação - SFH, puderam se transformar em empresas públicas, autarquias, institutos, fundações ou outros órgãos assemelhados.

É oportuno esclarecer que as COHAB's tinham a finalidade de atender as necessidades sociais de moradia e com isso buscar solução para a grave questão habitacional no Brasil. Os seus recursos eram oriundos do FGTS, que era mantido pela contribuição mensal obrigatória paga por empregados e empregadores e se destinavam ao financiamento de habitações para a população de baixa renda. Entretanto, as COHAB's passaram a privilegiar as faixas de salários mais altos do mercado de trabalho, situados entre três a cinco salários mínimos, o que impossibilitou o atendimento voltado para a população mais empobrecida.

A exclusão do atendimento às necessidades habitacionais da população com rendimento mensal inferior a três salários mínimos, fez com que o Governo Federal adotasse, em 1975, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROFILURB para a elaboração de planos diretores e execução de projetos e orçamentos para a solução de problemas habitacionais e assim atender a demanda excluída do sistema COHAB (Nélsis, 2004).

A partir de 1979, o país passa a sofrer conseqüências de uma crise crescente decorrente do processo inflacionário, e com isso, pressões populares passam a tratar o direito à moradia no contexto da cidadania. O BNH, apesar de estar inserido na sua mais profunda crise, resolve voltar-se para a sua função inicial e social, de atender os segmentos populacionais de baixa renda. No entanto, não obteve sucesso, pela incompatibilidade entre sua função social e seu modelo empresarial de auto-sustentação, o que acarretou seu fechamento em 1986. O BNH foi substituído pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano – BNDU, sendo agora este o responsável pela Política de Habitação voltada às camadas populares. As cadernetas de poupança passaram a ser administradas pelo Banco Central – BACEN, que as utilizava para conceder crédito favorecido aos bancos privados, financiar a agricultura e a compra das safras.

Com isso, o SFH passou a ser de responsabilidade do BACEN e do Conselho Monetário Nacional, o que implicou no pleno controle concedido ao Ministério da Fazenda. A Caixa Econômica Federal assumiu o ativo e o passivo do extinto BNH, porém, com as



constantes transferências deste órgão entre ministérios prejudicaram o desenvolvimento das ações nessa área. (Nélsis, 2004).

No final do ano de 1986 cria-se o Programa de Erradicação de Submoradia – PROMORAR, representando a preocupação do governo José Sarney quanto à população com a faixa etária de zero a três salários mínimos, que tinha como objetivo a urbanização das favelas por meio de desapropriações e vendas de casas financiadas. Mas o PROMORAR revelou-se autoritário ao selecionar as áreas de atuação e ao impor-se às populações, pois as mesmas não possuíam condições financeiras para custear o financiamento de 30 anos, porque os reajustes salariais eram inferiores aos das prestações das moradias.

Em 1987, durante ainda o governo de José Sarney, os programas PROFILURB, PROMORAR e o projeto João de Barro, programas alternativos de habitação popular, foram substituídos pelo Programa Nacional do Mutirão, que se destinava a atender às populações de um a três salários mínimos, apresentando como meta a construção de 500 mil casas em 150 dias e três milhões até em 1991, já no Governo Collor. No entanto, foram construídas apenas 33 mil casas populares durante o primeiro ano. O programa contava com o apoio do governo federal, prefeituras e população (SILVA, 2004).

Neste cenário, o setor habitacional aprofunda sua crise institucional, mesmo os pesados investimentos realizados nos programas alternativos que, se por um lado tiveram mérito de focalizar uma faixa de renda que vinha sendo negligenciada, por outro foram objeto de todo tipo de má utilização de recursos. A atuação do governo Sarney, na área da habitação, foi classificada pelo IPEA como “um conjunto de ações segmentadas, sem articulação adequada a uma política consistente e coerente com os objetivos expressos nos planos de governo, que determinam tratamento prioritário à população de baixa renda” (SILVEIRA, 2005, p.38).

Ao analisar a trajetória da política habitacional na sociedade brasileira, fica claro que ela não tem sido prioritária em relação às demais políticas. A diversidade de programas adotados em momentos distintos não minimizaram a questão habitacional. Segundo Gonçalves (2000, *apud* SILVA, 2004) a política habitacional tem de ser articulada a uma política de desenvolvimento econômico e social que, em outros aspectos, gere empregos,

aumente o nível de renda, e redefina o sistema financeiro habitacional, estabeleça normas para o mercado imobiliário e de terra.

Em suma, isso significa que é necessário que a Política Habitacional esteja articulada entre os níveis de governos e os demais setores da sociedade, para que ela seja efetivada e possa enfrentar o problema da moradia no país, garantindo às famílias, em especial às de baixa renda, o acesso à moradia adequada.

## **1.2 A Política de Habitação Popular**

Com o agravamento da problemática habitacional do país face à profunda crise econômica nos anos 80/90, houve manifestações populares, representadas pelos movimentos de favelas, bairros, de mutuários do SFH e, mais recentemente pelas ocupações coletivas e organizadas de terrenos urbanos, explicitando demandas populares, tais como: reconhecimento da necessidade de que a habitação popular seja subsidiada; prioridade de atendimento às famílias com renda mensal de até três salários mínimos; a participação popular nos programas habitacionais; reconhecimento de entidades populares como promotoras de projetos habitacionais; descentralização da política habitacional, situando a habitação no contexto da cidadania e percebendo a problemática habitacional como fato vinculado à questão urbana (SILVA, 2004).

Com a busca dos movimentos populares pela justiça social e condições de uma vida digna, e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a sociedade passou a contar com um respaldo legal importante no trato do planejamento e gestão urbana, e tem nos artigos 182 e 183 o capítulo correspondente a Política Urbana. O Estatuto da Cidade é a lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da referida Constituição, foi sancionada em julho de 2001 e vigente a partir de outubro do mesmo ano, tendo como principal instrumento o Plano Diretor, que aprovado pela câmara municipal e obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes configura-se objeto básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana. Conforme Oliveira:

O Estatuto da Cidade reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir a efetividade do Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da Política Urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como de instrumento capaz de interferir no processo de desenvolvimento local, a partir de uma compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada nos municípios. (OLIVEIRA, 2001, p. 52 *apud* JUSTINO, 2004, p. 54).

O Plano Diretor é o executor e o operacionalizador das diretrizes da Lei do Estatuto da Cidade. Este deve ser único e participativo, de modo que abranja a totalidade do município, definindo o destino de cada bairro da cidade. O sentido do Plano Diretor é estabelecer uma diretriz que garanta ao cidadão poder acessar e mobilizar o seu direito à cidade, devendo ser entendido como um plano de desenvolvimento econômico territorial, com dimensão socioambiental. (MARQUES, 2006).

Segundo o referido autor, a importância do Estatuto da Cidade reside no fato de garantir: a urbanização e a legalização dos assentamentos; o combate à especulação imobiliária; uma distribuição mais justa dos serviços públicos; a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária; soluções planejadas e articuladas para os problemas das cidades; a participação da população na formação e execução das políticas públicas.

Como estratégia de construção de uma cidade mais justa, o Estatuto procurou garantir, sobretudo em seu capítulo IV, a participação popular através de instrumentos como: os conselhos de política urbana, os debates, audiências e consultas públicas e as conferências de desenvolvimento urbano e Gestão Participativa Metropolitana. Segundo Marques (2006, p. 36), esses mecanismos visam, aumentar a pouca interlocução existente entre poder público e sociedade civil em geral e, pelo forte impacto que os planos e normas urbanísticas acarretam na cidade como um todo, tentam impedir o caráter tecnicista, adotado tradicionalmente na discussão urbana, ampliando para além das fronteiras dos setores que têm atividades ligadas diretamente à construção da cidade.

Nos anos 90, com o *impeachment* de Collor e a posse de Itamar Franco, a gestão da política pública na área da habitação sofreu considerável alteração. Com essa alteração os programas na área de habitação popular, agora sob o comando do Ministério do Bem-Estar Social, foram redesenhados e passaram a exigir a participação de conselhos com

participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União. Segundo Santos (1999 *apud* SILVEIRA 2005):

“além de formular os programas habitacionais na área de habitação popular, a gestão Itamar Franco também se ocupou com a conclusão das obras inacabadas da gestão anterior com recursos do FGTS, fez modificações no SFH e criou o plano de amortização, em substituição ao antigo Plano de Equivalência Salarial”.

A fim de favorecer o entendimento sobre a Política Nacional de Habitação, a mesma pode ser dividida em três grandes grupos, segundo Santos (1999 *apud* SILVEIRA, 2005):

- 1) Atuação no financiamento para a reurbanização de áreas habitacionais muito degradadas com melhoria das habitações existentes/construção de novas habitações e instalação/ampliação da infra-estrutura dessas áreas, ocupadas principalmente por famílias com renda inferior a três salários mínimos mensais;
- 2) Atuação na provisão de financiamentos de longo prazo para a construção/melhoria de habitações destinadas a população de renda mensal até doze salários mínimos; e
- 3) Políticas voltadas para a melhoria da performance do mercado habitacional, na reformulação da legislação e no desenvolvimento institucional e tecnológico do setor.

Com este entendimento, a Política Nacional de Habitação contemplou uma série de ações, programas e instrumentos, entre os quais destacamos os seguintes:

- Programas Habitar Brasil; Habitar Brasil/BID; Morar Melhor; Pró-Moradia; Pró-Infra: são programas voltados para melhorias habitacionais em áreas habitacionais degradadas e habitadas por famílias com renda mensal de até três salários mínimos com o objetivo de elevar os padrões de habitabilidade e qualidade de vida destas famílias;
- Pró-Comunidade; Pró-Sanear: são programas que se destinam a implantação de obras de saneamento e infra-estrutura para a população urbana;

- PAR (Programa de Arrendamento Residencial): pressupõe a produção de novas moradias populares para atender famílias com renda mensal de até R\$ 1.200,00 ou R\$ 1.800,00, através do estabelecimento de um contrato, sob a forma de arrendamento com opção de compra no final do prazo estabelecido para arrendatário;
- Carta de Crédito: trata-se de um programa que permite a concessão de financiamentos de longo prazo para a construção e melhoria de habitações para a população de renda mensal de até doze salários mínimos;
- Programa de Apoio à Utilização Material e/ou Sistema de Construção Alternativa, para produção de habitações voltadas ao atendimento de famílias de baixa renda;
- Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP-H): tem como objetivo aumentar o grau de padronização dos materiais de construção brasileiros o que contribuirá para o aumento da escala de produção das firmas e para a diminuição dos custos de construção;
- Criação do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI e saneamento e flexibilização do Sistema Financeiro de Habitação – SFH: Consistem em ações do governo que visam atuar na direção de possibilitar/garantir a existência de mecanismos de captação de poupança de longo prazo para o setor habitacional;
- Lei 9.514 de 20/11/1997 que constitui a alienação fiduciária da coisa imóvel, uma das bases institucionais que permitem o estabelecimento do Programa de Arrendamento Residencial – PAR<sup>2</sup>;
- Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social: trata-se de um programa que objetiva fomentar o acesso à moradia para segmentos populacionais de baixa renda da complementação do valor na compra da unidade.

É oportuno ressaltar ainda, segundo Silva (2004), que no atual governo do presidente Lula foi criado o Ministério das Cidades através de medida provisória nº 103, de 01/01/2003, ficando a habitação subordinada a este, e mantendo os programas que vinham sendo desenvolvidos pelos governos anteriores. O Programa Especial de Habitação Popular

---

<sup>2</sup> Alienação Fiduciária consiste em o credor entregar a coisa vendida ao comprador, mas este não recebe como proprietário, mas sim como mero depositário, já que a propriedade ainda pertence ao vendedor e só será transferida ao comprador após o pagamento total do preço, tornando-se assim proprietário.

– PEHP, foi criado com o objetivo de oferecer acesso à moradia adequada à população com renda inferior a três salários mínimos. Os recursos para o programa são provenientes do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS e das dotações orçamentárias.

Atualmente, a Política Nacional de Habitação - PNH é composta pelos seguintes órgãos: o Sistema e o Plano Nacional de Habitação – SPNH, o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional – PCDI e o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da área habitacional – SIMA.

Neste contexto, Marques (2006, p.33) apresenta os objetivos atuais da Política Nacional de Habitação:

1. Ampliação do estoque de moradias, para redução progressiva do déficit e atendimento da demanda demográfica, assim como melhoria do estoque existente, de modo a corrigir as inadequações;
2. Melhoria da capacidade de gestão da política, dos planos e dos programas habitacionais, nos diversos níveis de governo, em especial nos municípios, mediante a realização de programas de desenvolvimento institucional;
3. Otimização do uso dos recursos financeiros, públicos e privados, investidos no setor habitacional, através da coordenação da atuação dos órgãos vinculados ao setor;
4. Inclusão da moradia nas políticas compensatórias;
5. Execução de uma política fundiária que garanta o cumprimento da função social da área urbana, disponibilizando-se áreas urbanizadas para habitação, como localização, preço, quantidade compatíveis com as diversas faixas do mercado habitacional, priorizando-se a faixa de interesse social;
6. Provisão de infra-estrutura básica, regularização da posse da terra e execução de melhorias habitacionais, nos loteamentos e assentamentos informais ocupados por população de baixa renda;
7. Promoção e acesso à moradia com a utilização de todos os instrumentos previstos na lei civil, notadamente a promessa de compra, o direito de superfície, o direito de habitação e a concessão de uso;
8. Garantia de fontes permanentes de recursos que possibilitem a continuidade das ações no setor habitacional, em especial, o subsídio às famílias de baixa renda, através da ampliação

- da disponibilidade dos recursos financeiros do Estado, destinado ao setor e canalizado para o FIS, e da participação do setor privado;
9. Adoção de critérios da análise para concessão de crédito compatíveis com as condições sócio-econômicas das famílias de menor poder aquisitivo, criando-se instrumentos que garantam o equilíbrio econômico-financeiro do agente, com atenção especial à minimização do risco;
  10. Melhoria da qualidade e produtividade da construção de habitações e infra-estrutura, mediante adoção de novos procedimentos e tecnologias. (Brasil, Política Nacional de Habitação, 2003 *apud* MARQUES, 2006, p.33).

As legislações que regem esta política são: Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (Lei nº 11.124/05), Programa Arrendamento Residencial (Portarias nº 142/05, 231/04 e especificações técnicas), Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (Lei nº 8.677/93), Estatuto da Cidade (Lei nº 10 257/01), e em maio de 2005 o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (Portaria nº 289/05) foi aprovado pelo Congresso Nacional.

Dentre essas legislações, destaca-se aqui, a Lei Nº 11.124, de 16 de Junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, tema este que será abordado no item a seguir.

### **1.3 O Programa FNHIS**

O programa FNHIS é o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social de urbanização de assentamentos sub-normais, tendo como objetivo promover a qualidade de vida de famílias de baixa renda que residam em aglomerados urbanos e capitais de estados, investindo na recuperação de áreas degradadas ou assentamentos subnormais ocupados predominantemente por população com renda de até três salários mínimos. (Política Habitacional Municipal de Palhoça, 2005, p. 67).

Os planos, programas e projetos a serem executados deverão perseguir estratégias e soluções de atendimento que consigam promover o acesso das famílias de baixa renda, de acordo com as especificidades regionais e perfil da demanda.

O Ministério das Cidades deverá estabelecer linhas de financiamento e programas através do Subsistema de Habitação de Interesse Social, respeitando as peculiaridades dos entes federativos, de forma que a PNH seja descentralizada, promovida pela cooperação entre União, estados, municípios e Distrito Federal.

O FNHIS tem o objetivo de centralizar e gerenciar recursos provenientes do OGU – Orçamento Geral da União destinada ao subsídio para a realização dos programas estruturados do SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social voltados para a população de menor renda.

Este fundo é o instrumento do governo Federal para induzir os estados, Distrito Federal e municípios a constituírem fundos com a mesma destinação, ou seja, para Política Nacional de Habitação de Interesse Social - PNHIS.

O FNHIS é de suma importância para encaminhar ações nos três níveis de governo. Desta forma, o SHIS – Sistema Habitacional de Interesse Social será constituído por recursos onerosos e não onerosos dos seguintes fundos:

- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);
- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador;
- Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nas condições estabelecidas pelo seu Conselho deliberativo;
- Outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SHIS.

O Subsistema de Habitação de Interesse Social, além de ser integrado pelo Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades e o Conselho Gestor do FNHIS, que agregam o Sistema Nacional de Habitação, também fazem parte deste Subsistema entidades estaduais, do Distrito Federal - municipais e agentes promotores, financeiros e técnicos estaduais públicos e privados.

É importante ressaltar que a Lei explicita em sua Seção III sobre as aplicações dos recursos do FNHIS (Política Nacional de Habitação, 2004).



Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

- aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- produção de lotes urbanizados para fins habitacionais e aquisição de terrenos vinculados à implantação de projetos habitacionais;
- urbanização de assentamentos, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas características de Interesse Social;
- implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos complementares aos programas habitacionais de interesse social;
- aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
- recuperação de imóveis encortiçados ou produção de imóveis em áreas deterioradas, centrais ou periféricas para fins habitacionais de Interesse Social;
- outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

Desta forma, com a criação e implantação do FNHIS, o acesso aos recursos destinados a subsídios por parte do Governo Federal passará a ser promovido por intermédio de alocações deliberadas no âmbito do FNHIS, através da prestação de apoio a programas e projetos, preferencial e previamente aprovados no domínio dos estados, Distrito Federal e municípios, ensejando a realização de transferências fundo a fundo.

Cabe ressaltar que a Política Nacional de Habitação institui o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, tendo como principal desafio à produção, sistematização e validação das informações e indicadores geo-referenciados sobre o setor habitacional em escala federal e municipal que possam ser utilizados pelo conjunto de instituições afetos a habitação para discutir as tendências e diagnosticar os principais problemas habitacionais brasileiros, com vistas a fornecer subsídios para a formulação de políticas e programas mais eficazes ao enfrentamento do déficit habitacional e a urbanização e regularização de assentamentos precários, agindo no sentido de reduzir as desigualdades sociais e urbanas. Diante deste contexto no próximo item abordaremos o município de Palhoça e o Projeto FNHIS em nível municipal.

## 2. O MUNICÍPIO DE PALHOÇA

### 2.1 As características do Município de Palhoça

A história do Município de Palhoça se inicia com a história do Brasil, segundo Silveira (1980), contudo até 1651, é possível que a região fosse habitada pelos índios Carijós e Xoklengs. Em 1771, portugueses vindos de São Vicente (São Paulo), fundam Lages. Da necessidade de ligação entre Lages com Desterro (posteriormente a capital Florianópolis), surge um caminho, possibilitando a emergência de alguns povoados, entre os quais Palhoça.

Desta forma, fundado o povoado em 31 de Julho de 1793, Palhoça conta com uma área de 322,7 Km<sup>2</sup>. “Palhoça permanece como arraial até 1873, quando foi elevada a condição de Distrito Policial. Passou à condição de freguesia em 1882 e a Distrito de Paz em 1886. Em 24 de abril de 1984 emancipou-se do Município de São José”. (SILVEIRA, 1980, p. 29).

Segundo relatos de pessoas idosas da Comunidade, o nome Palhoça tem sua origem pelo fato de haver por toda a orla marítima grande número de casas de palha usadas para abrigar as canoas dos pescadores.

O Município de Palhoça surgiu um pouco mais tarde que as cidades vizinhas de São José da Terra Firme (atualmente São José) e Nossa Senhora do Desterro (hoje Florianópolis) como ponto de parada para tropas que transportavam mercadorias entre o litoral e o planalto.

O crescimento da cidade se deu sobre uma região de manguezais, que foi gradativamente aterrada para sua ocupação. Esta não foi planejada, e a primeira correspondia ao plano usual das vilas açorianas. Mas tarde, já no final do século XIX e início do século XX, os imigrantes alemães e italianos, contribuíram neste quadro de expansão urbana. Palhoça faz parte da região conurbada<sup>3</sup> de Florianópolis, tendo como vizinhos os municípios de São José, Santo Amaro da Imperatriz e Paulo Lopes.

---

<sup>3</sup> Juntos os municípios de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu formam uma conurbação, ou seja, um conjunto formado por uma cidade e seus subúrbios ou por cidades que constituem uma seqüência, sem, contudo, se confundirem.

A cada dia que passa, percebe-se que Palhoça está mais diversificada em suas origens étnicas, pois vem recebendo a contribuição de elementos vindos de outros municípios de Santa Catarina, de outros estados brasileiros e até mesmo de outros países. Este fator em muito tem contribuído para o acelerado crescimento da população local. Segundo os dados do IBGE 2007, Palhoça apresenta uma população de 122.471 habitantes, sendo que 95,27% vivem em áreas consideradas urbanas e 4,63% nas áreas rurais. É, portanto, um município predominantemente voltado às atividades urbanas, ou seja, ao comércio, indústria e educação.

Este crescimento acelerado decorre principalmente da migração dos municípios do interior do estado, em especial da região serrana, sendo que os 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, lhes resta a opção pelos municípios vizinhos.

Parte significativa desta população possui uma renda mensal que não ultrapassa os três salários mínimos, cerca de 49,27% conforme o Censo do IBGE em 2000, o que revela, um alto nível de pobreza e conseqüentemente uma grande demanda por mais ofertas de serviços públicos básicos por parte da Municipalidade, como transporte urbano, escolas públicas, postos de saúde, entre outros.

Palhoça, dada a extensa área de preservação permanente (APP), a existência de algumas áreas ocupadas e a falta de uma fiscalização ativa torna-se alvo fácil dos migrantes, gerando ocupações subnormais.

O município tem forma alongada no sentido norte-sul, estendendo-se desde os limites com São José ao norte, até os balneários da Pinheira e Guarda do Embaú ao sul. Palhoça tem aproximadamente 73% de seu território em área de preservação permanente, principalmente no Parque estadual da Serra do Tabuleiro, importante acervo natural e grande atributo ambiental. O Parque criado em 1º de novembro de 1975, com 87.405 hectares ocupados quase 1% da área do estado, abrangendo os municípios de Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, Águas Mornas, São Bonifácio, São Martinho, Imaruí, Garopaba e Paulo Lopes.

As informações acima indicam resumidamente que o município de Palhoça apresenta limitações territoriais impostas pelas áreas de preservação ambiental (Serra do Tabuleiro, restingas e manguezais), um quadro urbano e administrativo bastante sensível às intervenções, sendo assim, ações de instituições capacitadas e voltadas para uma análise e fiscalização efetiva que vai contribuir para a melhoria da qualidade de vida.

Em termos de divisão político-administrativa, Palhoça conta com os seguintes distritos: primeiro a Sede (cobrindo a grande planície, que abriga o centro urbano principal e bairros adjacentes) e o segundo a Enseada de Brito (cobrindo a parte sul do município).

Em relação aos aspectos econômicos, o município de Palhoça, em função do elevado percentual de população residente na área urbana, demonstra uma forte predominância para as atividades terciárias, tais como comércio e serviços em geral.

No Setor Primário, o município se destaca pela aquicultura, com enfoque no cultivo de algas, ostras e mexilhões (maricultura), apresentando significativo desenvolvimento graças às favoráveis condições ambientais das baías e enseadas existentes.

Palhoça faz parte do chamado "*Cinturão Verde da grande Florianópolis*", pois se destaca na olericultura, com importante produção de hortaliças, inclusive cultivo orgânico. A produção de tomate tem destaque regional.

O Setor Industrial é representado por iniciativas de pequeno e médio porte, destacando-se as do setor moveleiro. Todavia, o distrito industrial implantado a mais de uma década, já começa a tomar porte de uma área industrial consolidada, empregando, hoje, mais de mil trabalhadores sendo, inclusive neste momento, objeto de ação da Prefeitura Municipal no sentido de implantação de infra-estrutura básica interna e no seu entorno.

A função industrial por sua vez está localizada, principalmente no Distrito Industrial à margem oeste da BR 101, o que contribui para a formação do quadro geral declaradamente urbano e que apresenta um complexo organizacional e funcional bastante sensível às intervenções exigindo a ação de instituições capacitadas, legais e tecnicamente voltadas para a análise e ação efetiva das necessidades locais, objetivando a melhoria da qualidade de vida. (LUIZ, 2006).

O município por suas características naturais, apresenta no decorrer destes últimos anos, um crescimento potencialmente acelerado, bem como o aparecimento de novos

pontos de ocupação, isto em decorrência do esgotamento e/ou supervalorização de áreas residenciais dos municípios de São José e Florianópolis.

A área central do município encontra-se confinado entre a rodovia BR 101 e uma intensa área de manguezais, sendo este último objeto da crescente pressão demográfica, com a ocorrência diária de invasões, o que exige uma tomada de posição do poder público no sentido de conter novas invasões, bem como dar melhores condições de habitabilidade as famílias que se encontram estabelecidas nessas áreas.

Segundo levantamento realizado em 2000, pela equipe técnica da UEM e pela Secretaria de Habitação, Migração e Meio Ambiente da Prefeitura de Palhoça, o déficit habitacional em relação ao número total de moradias existentes em 1994 era de 11,24%, já em 2000, observa-se um aumento no déficit para 29.422. Desse valor numérico temos 26.163 unidades nos quatro municípios da região conurbada (Palhoça, São José, Biguaçu e Florianópolis).

Só no município de Palhoça a falta de moradias adequadas chega a mais de 5.630 unidades. Neste levantamento foram consideradas as famílias em assentamentos subnormais e famílias que não tem casa própria (aluguel, co-habitações e outros).

Os escassos investimentos do poder público resultam em um aspecto de forte influência quanto ao crescimento do déficit habitacional, apresentado hoje em nossa sociedade, no decorrer dos últimos anos a falta de programas, projetos habitacionais e uma política pública habitacional que possibilite o acesso à moradia para as camadas mais pobres da população e o alto custo dos lotes em loteamentos regularizados e serviços de infra-estrutura, produzidos pela iniciativa privada, que se tornam inacessíveis à grande parcela da população, contribuindo assim, de forma efetiva para toda esta problemática.

Hoje o município apresenta 37 áreas de assentamentos irregulares, sendo que destes, pelo menos 17 encontram-se em áreas de preservação permanente. No ano 2000, foram agregadas ao município uma área com mais de 1000 famílias morando em condições bastante precárias, sem infra-estrutura como água potável e saneamento básico. A comunidade conhecida como Frei Damião pertencia anteriormente ao município de São José e através de legislação estadual passou a fazer parte do município de Palhoça. (SILVEIRA, 2005).

O município de Palhoça conta com um Plano Diretor, sancionado pela Câmara Municipal em 07 de abril de 1993 (Lei Nº 15/93).

**Art. 1º - Parágrafo Único** – O Plano Diretor do Município de Palhoça, é o instrumento técnico-administrativo destinado a ordenar, promover e controlar o desenvolvimento urbanístico do Município, baseado nas condições sócio-econômicas locais.

Este Plano Diretor é composto por leis que tratam do planejamento e controle do uso do solo e das edificações, que são a Lei Nº 15/93 - Lei do Zoneamento, que classifica e regulamenta a modalidade, a intensidade e a qualidade do uso do solo; a Lei Nº 18/93 – Lei do Parcelamento do Solo, que regulamenta os loteamentos, desmembramentos, remembramentos e condomínios horizontais nas zonas urbanas; a Lei Nº 17/93 – Código de Obras, que regulamenta as construções, especialmente com vista a sua segurança e higiene; e a Lei Nº 19/93 – Código de Postura.

Em Palhoça o Plano Diretor foi elaborado pela empresa de consultoria em engenharia ZETA, em 1991, porém, só foi aprovado e sancionado em 07 de abril de 1993 pela Câmara Municipal de Palhoça.

A Constituição Federal de 1988 reconhece o direito à moradia, infra-estrutura e serviços urbanos como direito social básico. As diretrizes dessa política estão definidas no Plano Diretor Municipal. (ROLNIK, 2004).

Conforme a Constituição Federal de 1988, capítulo II, artigo 182, inciso 1º, “o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

Uma das coisas que devem constar no Plano Diretor é o mapeamento da situação fundiária que estabelece quais áreas necessitam de regularização fundiária. Deve conter também a verificação da faixa de renda afetada podendo-se sugerir diferentes propostas para a regularização urbanística e fundiária, através de investimentos públicos e/ou privados. (ROLNIK, 2004).

O Plano Diretor objetiva induzir o repovoamento das áreas centrais e vazios urbanos, destinando áreas infra-estruturadas da cidade para provisão de habitação de interesse social, democratizando o acesso ao solo urbano e a própria cidade, para a

população de baixa renda, reconhecendo a necessidade de inserção social dos assentamentos informais na malha urbana e na própria vida da cidade, entre outras coisas obter com isso a descentralização. (ROLNIK, 2004).

Independente do aspecto cultural, as leis que criam critérios técnicos dentro do Plano Diretor podem ser revistas e atualizadas, inclusive por força de lei federal recente (Estatuto da Cidade), que recomenda a revisão a cada dez anos. Assim, o código de obras pode ser aperfeiçoado, especialmente pelo fato de ser baseado em códigos datados da década de 70.

Portanto, entendemos que o Plano Diretor vem a estabelecer parâmetros de uso e ocupação do solo de acordo com os problemas habitacionais existentes, assim como, também da necessidade de regularização efetiva no município.

## **2.2 Considerações sobre a Regularização Fundiária**

Quanto à regularização de lotes e edificações a legislação municipal concebe estímulos para a regularização de edificações com até 70m<sup>2</sup>, porém, grande parte 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.

A dificuldade de acesso a terra e a habitações pelos meios regulares acaba que por induzir a população a se instalar em áreas públicas ou particulares abandonadas, em áreas alagadas e nas encostas.

A favela é sem dúvida uma das formas mais comuns que a população de baixa renda tem encontrado para fazer frente a esta falta de opção pela moradia, embora a existência destas configurem um grave problema social, não deixa de ser vista por esta população como uma espécie de solução para as suas dificuldades, uma vez que sua localização definitiva, via de regra, pela proximidade dos pontos de trabalho, implicam em menores despesas de transporte, além da possibilidade de não pagarem aluguel e certos tributos.

Hoje, no município de Palhoça existem cerca de 37 áreas de assentamentos irregulares, sendo que, destas pelo menos 17 encontram-se em áreas de preservação permanente.

Durante décadas, os programas de remoção de favelas patrocinados pelo poder público não obtiveram resultados satisfatórios. Isso não significa a preferência da população por favelas, mas, ao serem remanejados para conjuntos habitacionais de periferia, na maioria das vezes precárias em termos de serviços públicos, para ocupar espaços menores e de qualidade inferior, os moradores perdem seus vínculos com a comunidade que serve muitas vezes de apoio nos momentos de dificuldades, além de arcar com custos insuportáveis para seu padrão de vida.

Em decorrência desse processo de remanejamento os moradores abandonam suas novas moradias nos conjuntos habitacionais ou transferem seus financiamentos para pessoas com melhores condições financeiras, não alcançando os objetivos dos programas.

Além das favelas, os cortiços são comuns nas grandes cidades brasileiras desde o século passado. Essa situação é muitas vezes pior visto que os moradores vivem em pequenos cômodos, insalubres, superlotados e com alto preço do aluguel. Apesar da gravidade da situação os cortiços têm sido objeto de poucas intervenções do poder público, pois via de regra, os poucos programas são voltados para a remoção dos moradores desses locais.

Os loteamentos irregulares desconsideram as normas de parcelamento do solo, deixando de cumprir as exigências de implantação de determinado nível de infra-estrutura, de manutenção de áreas verdes e de licenciamento junto aos órgãos públicos. Em alguns casos, esses loteamentos assumem papel de vetores no direcionamento do crescimento urbano, expandindo-se a uma velocidade impressionante e fazendo com que as áreas fiscais das cidades resultem superiores àquela que seria necessária.

Na busca por atender as questões citadas, apresentaremos no item a seguir o Projeto FNHIS, uma alternativa para algumas comunidades do município de Palhoça.

### **2.3 O Projeto FNHIS no município de Palhoça**



O Projeto FNHIS é a denominação do Programa desenvolvido pela Política Nacional de Habitação - PNH. O Programa proposto visa atender 50 (quarenta) famílias, proprietárias de terreno no município de Palhoça, sendo os mesmos localizados em diversos bairros do município, todos em área urbana, que são atendidos com serviços de água, iluminação pública, coleta de lixo e transporte coletivo público. Em relação ao esgotamento sanitário, por não haver rede coletora, só existem soluções individuais com fossa asséptica. A pavimentação existente no município é de 4% dos casos, sendo de acesso regular em todas as localidades.

A maioria das famílias que atualmente residem nestes bairros compraram seus lotes sem escritura de antigos ocupantes ou até mesmo de especuladores imobiliários, fatores estes que despertam na população a necessidade de regularização fundiária, além da reivindicação da implantação de infra-estrutura básica na área.

De acordo com informações contidas no Projeto FNHIS, está proposto urbanização, visando à recuperação de áreas degradadas, incluindo projetos de infra-estrutura, estação de tratamento de esgoto, ampliação da rede de água, drenagem, pavimentação, energia elétrica, iluminação pública, regularização fundiária, bem como estímulo ao desenvolvimento social e ecológico das regiões.

Conforme levantamento da equipe técnica da Prefeitura Municipal de Palhoça, todas as áreas são atendidas por escola de ensino fundamental, posto de saúde e agentes de saúde, bem como creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura Municipal. Foram identificadas entidades comunitárias em todas as áreas atendidas pelo Programa, embora a grande maioria dos beneficiários reconheça desconhecer as lideranças comunitárias. Fica bastante nítida a baixa participação dos mesmos nos eventos comunitários em seus bairros.

Constatou-se que a renda mensal dos usuários varia de 1 a 3 salários mínimos, pode-se dizer que a população a ser atendida se enquadra nas exigências do FNHIS, viabilizando a população de menor renda acesso a uma unidade habitacional.

Evidenciou-se que a situação da maioria das moradias é precária, algumas são construídas com material de péssima qualidade ou reaproveitadas, e não contam com o devido tratamento de esgoto, ou seja, as condições sanitárias em que vivem as famílias são degradantes, insalubres e subumanas. Serão construídas 50 casas em localidades diferenciadas no município de Palhoça, sendo que o prazo para realização do Projeto será

de 7 meses, 6 meses para a execução da obra e 7 meses para o acompanhamento do Projeto Técnico Social para ver a situação pós-ocupação, o início da obra esta previsto para Junho de 2009 e sua conclusão em Janeiro de 2010.

A contra partida municipal de auxílio na construção das casas será de R\$ 220.000,00 este mesmo valor será dividido entre as 50 famílias, as unidades habitacionais terão o valor médio de R\$ 76,38 mensais divididos em até 72 meses para saldar as parcelas de suas casas, não sendo permitido prestações maiores de 30% da renda familiar.

O Projeto FNHIS pretende, através do exercício da participação em todas as etapas da intervenção urbanística e social (aprovação do projeto, construção e avaliação), desenvolver ações que permitam despertar na população o reconhecimento de sua capacidade, despertando o interesse pela sua organização social. Dessa forma, o projeto adota o princípio da Participação Comunitária durante todo o período da intervenção urbanística. Segundo as diretrizes do Projeto, há três macro ações chaves para desenvolvimento do programa:

**Ações de Mobilização e Organização Comunitária (MOC)** – caracterizada pelo trabalho junto à comunidade visando à organização da população, contribuindo desta forma para a valorização da cidadania, por meio da elevação da sua auto-estima e da criação de oportunidades para a melhoria de suas condições sócio-econômicas, ambientais e culturais.

Além da mobilização da população, podemos destacar nesta macro ação as seguintes atividades características deste enfoque:

- Levantamento dos hábitos e costumes, vocações e potencialidades da população;
- Estudo de viabilidade de mercado para as atividades geradoras de trabalho e renda;
- Assessoramento na legalização da Comissão de Moradores e formação de sub-comissões e devido acompanhamento através do fornecimento de subsídios, visando atender as necessidades da população, tais como: acompanhamento das obras; planejamento de ações visando à organização de espaços para atividades esportivas, recreativas e culturais; educação supletiva; educação sanitária e ambiental; capacitação profissional nas diversas áreas; geração de trabalho e renda; dentro outras;
- Elaboração de material didático e de divulgação;
- Formalização de parcerias com OG, ONGs e outras entidades afins.

**Ações de Educação Sanitária e Ambiental (ESA)** – Caracteriza-se por desenvolver ações de caráter pedagógico sobre hábitos de higiene, ecologia e preservação ambiental, com vistas a garantir, por parte dos beneficiários, a correta apropriação ambiental e uso das benfeitorias a serem implantadas. Formação de parcerias com as Secretarias de Infra-Estrutura e Meio Ambiente, Saúde e Desenvolvimento Social, Educação e Cultura, bem como outras OG, ONGs, com objetivos afins.

As principais atividades característica deste tipo de abordagem são, entre outras:

- Mobilização comunitária visando a ESA;
- Campanha de vacinação e de controle de vetores;
- Orientação sobre hábitos de higiene e limpeza;
- Orientação sobre hábitos de preservação e conservação ambiental;
- Incentivo à separação do lixo, visando inclusive à geração de trabalho e renda;
- Orientações voltadas ao não desperdício de água tratada;
- Orientações quanto ao uso adequado e responsável de energia elétrica;
- Orientação quanto à criação e convivência com animais domésticos;
- Orientação quanto ao controle de doenças de veiculação hídrica; e
- Produção e divulgação de material didático.

Estas abordagens deverão respeitar o cronograma de obras urbanísticas e as conseqüentes etapas de entrega das unidades habitacionais.

**Ações de Geração de Trabalho e Renda (GTR)** – Serão desenvolvidas respeitando os princípios de viabilidade de mercado, vocações e aptidões existentes na comunidade. A população adulta e em idade produtiva, com baixos níveis educacionais e de formação profissional, aliado a situação de emprego e renda, indica a necessidade de se desenvolver atividades, com vistas à capacitação profissional para facilitar seu acesso o mercado de trabalho.

As principais atividades são:

- Mobilização visando à geração de trabalho e renda;
- Revisão quanto às vocações, aptidões e potencialidades levantadas quando da realização da pesquisa sócio-econômica;

- Estudo de mercado;
- Adequação de locais apropriados;
- Viabilização e elaboração de cursos e treinamento profissional nas diversas áreas;
- Formalização de parcerias;
- Divulgação e propaganda dos produtos e/ou serviços resultantes.

As parcerias tornam-se indispensáveis para a realização de todas as macro ações descritas visando alcançar os objetivos dessas comunidades, formulando convênios/contratos de prestação serviços com ONGs e demais empresas e/ou instituições.

A população dessas comunidades do município de Palhoça, tiveram conhecimento da priorização em incluir essas áreas onde vivem no Projeto FNHIS, através de contatos profissionais que fazem parte da Unidade Executora Municipal – UEM, estes profissionais tinham também o objetivo de identificar as possíveis lideranças existentes no local quando da apresentação do Programa.

Contudo, conclui-se que é dever do Estado garantir e concentrar a demanda por moradia e realizar através de uma política habitacional condições favoráveis de financiamento juntamente com uma política urbana que permita um crescimento urbano menos concentrado.

#### **2.4 Histórico da Secretaria Municipal de Habitação de Palhoça**

A Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura Municipal de Palhoça foi criada em 1993, durante o governo municipal de Reinaldo Weingartner, tendo como finalidade “promover o desenvolvimento sócio-econômico do Município de forma integrada”, é de natureza pública e depende jurídica e administrativamente da esfera municipal. Porém, em 2001, a mesma passou a ser denominada de Diretoria Municipal de Habitação e no mês de agosto de 2008, passou a ser denominada de Secretaria Municipal de Habitação como observado no Anexo A, devido a reformulações que ocorreram nas Secretarias do município sob Decreto 793/98.

Os recursos do Fundo Municipal de Habitação são provenientes de doações orçamentárias; doações, legados e contribuições; auxílios federais, estaduais ou privados;

valor das prestações dos mutuários; empréstimos; remunerações de aplicações financeiras e outros que lhe forem conferidos.

A Secretaria Municipal de Habitação é responsável por elaborar: projetos de regularização fundiária em áreas de interesse social - utilizando como base os projetos habitacionais; proposta para adequação da legislação para viabilização da regularização fundiária em áreas de interesse social; projetos técnicos para execução das obras; relatórios sobre a situação sócio - econômica das famílias cadastradas para os projetos habitacionais; e relatórios sobre as atividades desenvolvidas pela sua divisão. Essa divisão é responsável pela implantação de projetos habitacionais.

A Secretaria Municipal de Habitação conta com profissionais de várias áreas, Engenharia, Direito, Serviço Social, entre outros técnicos, como observado no Organograma da Secretaria (Anexo A). No organograma podemos visualizar onde o profissional de Serviço Social está localizado na Secretaria e também a quem ele está subordinado.

As demandas atendidas pela SMH evidenciam-se sob déficits habitacionais e inadequações de domicílios da população moradora dos assentamentos precários do município, marcadas pela carência de infra-estrutura, sistema de iluminação elétrica, rede geral de esgotamento sanitário e abastecimento de água, entre outros serviços básicos, bem como inadequações e irregularidades fundiárias, dentre outras demandas correlatas à questão habitacional.

Diante da “importância de se estruturar políticas e programas, assim como instituir um órgão gestor para dar encaminhamentos a estas demandas, dentro dos princípios básicos de manutenção e construção de uma cidade com qualidade de vida e respeito as suas características ambientais”, o Município assumiu o desenvolvimento de uma Política Habitacional, cujo objetivo geral evidencia-se por “universalizar o acesso à moradia, com a melhoria das condições de habitabilidade, de preservação ambiental e de qualificação dos espaços urbanos, avançando na construção da cidadania”. E os objetivos específicos são:

- Promover a implementação das diretrizes, condições e normas gerais relativas à política de habitação em conformidade com o Plano Diretor do Município;
- Promover ações de regularização fundiária visando à titulação definitiva dos moradores de loteamentos, Zonas Especiais de Interesse Social e conjuntos habitacionais;

- Elaborar e implantar os projetos de obras de urbanização de Zonas Especiais de Interesse Social, de construção de conjuntos habitacionais de interesse social, a melhoria de unidades habitacionais e reassentamentos de moradores de áreas de risco.

Tal política vincula-se à Política Nacional de Habitação (PNH) que tem como objetivos gerais:

- universalizar o acesso à moradia digna em um prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação levando-se em conta a disponibilidade de recursos existentes no Sistema, a capacidade operacional do setor produtivo e da construção e dos agentes envolvidos na implementação da PNH;
- promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade;
- fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados;
- tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da PNH;
- democratizar o acesso a terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis;
- ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e
- incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão-de-obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB). (BRASIL, 2004b, p. 07)

O Artigo 182º da Constituição Federal de 1988 explicita que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Diante de tais objetivos evidencia-se também que a política de habitação do município vincula-se ao Estatuto das Cidades. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que denominada de Estatuto da Cidade referenda em seu:

Artigo 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendidos como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; (Lei nº 10.257,2001).

A população insatisfeita com os projetos pontuais desenvolvidos na instituição começa a reclamar por habitação e cobrar da gestão, pois, existe um número grande de famílias vivendo em situação irregular, ocupando tanto áreas públicas quanto privadas. Portanto em 1990, por força da pressão social e mobilização popular, com o apoio de movimentos ligados à moradia para a população de baixa renda, a Prefeitura volta a atuar, ainda que pontualmente, na questão habitacional.

Nesta perspectiva, os programas oferecidos atualmente pela SMH são os seguintes:

**Programa de Subsídio de Habitação de Interesse Social/PSH** - Programa do Governo Federal em parceria com a Prefeitura Municipal de Palhoça, seu recurso é proveniente a fundo perdido e atende às famílias com renda mensal inferior a 2 salários mínimos e que possuem terreno. As famílias beneficiadas recebem uma bolsa de material de construção,

auxílio na mão-de-obra, o projeto de acompanhamento das casas é realizado por técnicos da Prefeitura.

**FNHIS** - Programa de Habitação de Interesse Social que é subsidiado pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Este tem por objetivo contribuir para elevar a qualidade de vida das famílias de baixa renda, predominantemente na faixa de até 03 salários mínimos, que residam em aglomerados subnormais, favelas, mocambos, palafitas e cortiços e, contudo também fortalecer as condições administrativas e institucionais dos municípios.

**OGU** – Este Programa também é um Programa de Habitação de Interesse Social que tem seu recurso proveniente do Orçamento Geral da União e irá beneficiar 20 famílias do município com uma casa.

**Nova Casa (COHAB)** – Programa de Habitação de Interesse Social, este programa é realizado em parceria com a COHAB (Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina). Sendo que serão beneficiadas aproximadamente 100 famílias, sendo que destas, 21 serão beneficiadas com casa e terreno e as demais com casas.

Desta forma, após apresentar resgate sucinto do histórico da Secretaria Municipal de Habitação do Município de Palhoça, abordaremos a seguir como se constitui o Serviço Social nessa secretaria.

## **2.5 O Serviço Social na Secretaria Municipal de Habitação de Palhoça**

O Serviço Social insere-se na organização da SMH subsidiando os setores: habitação, projetos e saneamento básico, uma vez que executa atividades de planejamento sócio-habitacional, bem como, presta assessoria articulando e promovendo a participação da comunidade no desenvolvimento dos Projetos Habitacionais.

Quanto ao objetivo do Serviço Social nessa Secretaria, destina-se a “viabilizar o acesso aos direitos concernentes principalmente à questão da moradia, alicerçando-se em bases democráticas elucidadas pela participação social”. (SOARES,2007, p.14).



As atribuições do assistente social dentro da SMH referem-se à formulação, implantação e execução de projetos habitacionais, no que verte a parte social.

As práticas desenvolvidas na SMH referem-se: Planejamento e Avaliação, Pesquisa, Mediação e Assessoria.

A sustentabilidade das ações sociais implantadas pelo projeto é garantida através da formalização dos grupos criados e assessorados durante o processo, bem com através do fortalecimento das entidades existentes, que com o amparo legal estabelecem parcerias capazes de manter e ampliar o efeito do projeto e firmar convênios para obtenção / captação de recursos financeiros / humanos entre outros.

O conjunto articulado de instrumentos e técnicas que permeiam a operacionalização da ação profissional dentro da organização são:

- Observações, abordagens, visitas domiciliares e institucionais;
- Entrevistas, contatos;
- Informações;
- Assembléias e Reuniões;
- Cadastros;
- Registros: (relatórios, atas, fotos, vídeos e diário de campo);
- Seminários, cursos, oficinas e palestras;
- Campanhas educativas;
- Dinâmica de grupo e outros;
- Estudos de casos;
- Impressos (cartilhas, folders, cartazes);
- Mapas;
- O desenvolvimento de uma prática de trabalho que aproxima as lideranças comunitárias e;
- Registros e elaboração de relatórios.

O Serviço Social desenvolve ações específicas dentro de três macro-ações: Educação Sanitária Ambiental, Mobilização e Organização Comunitária, Geração de Trabalho e Renda, além de realizar as seguintes atividades:

- Pesquisa sócio-econômica em comunidades definidas pela Secretaria;

- Elaboração de projetos sociais;
- Plantão sócio-habitacional na sede da secretaria e na comunidade;
- Elaboração de parecer sócio-econômico para concessão de subsídios habitacionais;
- Remanejamento de famílias em situação de moradia precária;
- Articulação com entidades comunitárias para agregar valor aos projetos desenvolvidos;
- Além da supervisão de estágio de nível superior para acadêmicos do curso de serviço social.

Nesta perspectiva, as atividades desenvolvidas pela Estagiária desde o início de atuação dentro da instituição (Setembro/2008) e que dão subsídios a este trabalho são as seguintes:

- Participação nas reuniões técnicas com a equipe;
- Leitura dos Projetos Habitacionais em implantação, e em processo de viabilização;
- Participação em Visitas a Comunidades, preenchimento de cadastro sócio-econômico e contatos telefônicos;

Procurando compreender como o serviço social se insere nesta política setorial, focaremos a intervenção profissional na execução da política habitacional, no próximo capítulo.

### 3. O SERVIÇO SOCIAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PALHOÇA

#### 3.1 A prática cotidiana do Serviço Social

De acordo com as reflexões de Yamamoto (1998) sobre o trabalho do Assistente Social, e pressupondo que “o Serviço Social é um trabalho especializado, divulgado sob a forma de serviços” (p. 69), que se insere na “divisão social e técnica do trabalho coletivo da sociedade” (p. 22), e, portanto uma atividade direcionada ao fim que “interfere na produção da força de trabalho e no processo de reprodução sociopolítica ou ídeo-política dos indivíduos sociais” (p. 69). Podemos apontar que o objeto de trabalho do Assistente Social é a questão social, em suas múltiplas expressões.

Quanto aos instrumentos do Serviço Social, a referida autora não considera que as “entrevistas são simplesmente um arsenal de técnicas composto, reuniões, plantão, encaminhamentos” (p. 62), mas para além destes:

A noção restrita de instrumento como um mero conjunto de técnicas se amplia para abranger *o conhecimento como um meio de trabalho*, sem o que esse trabalhador especializado não consegue efetuar sua atividade ou trabalho. As bases teórico-metodológicas são recursos essenciais que o Assistente Social aciona para exercer o seu trabalho: contribuem para iluminar a leitura da realidade e imprimir á ação, ao mesmo tempo em que a moldam (p.62).

Nesta perspectiva, o conhecimento, ou melhor, as bases teórico-metodológicas (conjunto de conhecimentos e habilidades) possibilitam ao Assistente Social a aproximação com o objeto de trabalho. Para as Assistentes Sociais pesquisadas é por meio dos instrumentos que se coloca em prática a teoria, os conhecimentos, desta maneira o conhecimento caracteriza-se por balizar o uso dos instrumentos.

Yamamoto (1998) destaca que, parte dos recursos materiais, financeiros e organizacionais necessários ao exercício do trabalho do Assistente Social são fornecidos pelas entidades pagadoras que acabam por organizar seu processo de trabalho. Apesar de regulamentado como uma profissão liberal, o Assistente Social é um trabalhador

assalariado, cuja intervenção depende dos recursos previstos nos programas e projetos da instituição que o requisita e contrata.

Com este entendimento, têm se observado institucionalmente que os objetivos e metas do Assistente Social da SMH são traçados pelas diretrizes dos programas advindos da esfera federal, porém sua operacionalização é definida pelos próprios profissionais.

Segundo Yamamoto, o Serviço Social é uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho que surge para responder as estratégias de dominação da classe burguesa no enfrentamento da questão social que emerge da diferenciação das classes sociais. Ou seja, a atuação do Assistente Social é polarizada, por interesses antagônicos de classes sociais. Segundo a referida autora, o Assistente Social:

participa tanto dos mecanismos de dominação e exploração, como ao mesmo tempo e pela mesma atividade, dá resposta às necessidades de sobrevivência das classes trabalhadoras. A partir dessa compreensão é que se pode estabelecer uma estratégia profissional e política, para fortalecer as metas do capital ou do trabalho. (IAMAMOTO, 1995, p. 100).

Para a autora o profissional do Serviço Social firma-se enquanto prática institucionalizada e legitimada na sociedade, agindo junto às implicações da questão social e suas múltiplas expressões advindas do processo histórico, resultado da forma como as classes sociais interagem na produção e reprodução dos meios de vida e de trabalho, de forma socialmente determinada.

De acordo com Santos (1980, p.116), “as contradições e os conflitos intrínsecos a uma determinada formação social adentram todas as instituições, mas a amplitude e a profundidade variam de acordo com a situação estrutural e/ou conjuntural, com a posição da instituição no conjunto da sociedade, etc”.

O Assistente Social depende da organização empregadora, de suas atividades, visto serem estas que viabilizam aos usuários o acesso aos serviços, fornecem meios e recursos para a sua efetivação, definindo papéis e funções que compõem o cotidiano do trabalho institucional. O Assistente Social como trabalhador especializado atua conjuntamente com outros profissionais formando uma equipe de trabalho.

A instituição organiza o processo de trabalho do qual o Assistente Social participa, visto que este não realiza seu trabalho isoladamente, os demais trabalhadores presentes neste mesmo espaço sócio ocupacional também fazem parte deste trabalho coletivo. Logo, este trabalho é complementar e interdepende do processo na área em que atua, trabalho este que apresenta um conjunto de habilidades que são acionadas para a realização dos fins da instituição.

Na administração pública, o Serviço Social é requisitado para executar programas e políticas sociais públicas voltadas aos extratos mais empobrecidos das classes trabalhadoras, como no caso em tela, a política habitacional. (SILVA, 2004, p.33).

No Estado, o trabalho do Assistente Social está subordinado às decisões de poder que se corporificam nas organizações públicas, o que não significa que o profissional não tenha autonomia. É a capacidade do profissional, de com o conjunto de conhecimentos e habilidades, compreender a realidade e propor possibilidades de ação interventiva para responder as demandas postas. (IAMAMOTO, 1998, p. 119).

Segundo Vasconcelos (2003, p. 416), o exercício profissional em qualquer espaço sócio ocupacional, pressupõe compreender a realidade no seu movimento, captar nela possibilidades de ação, priorizar, planejar, executar e avaliar, num movimento permanente contínuo e conjunto não só com seus pares, mas articulado aos profissionais como um todo.

Compreenderemos melhor como se configura o fazer profissional do Assistente Social na Secretaria Municipal de Habitação do Município de Palhoça, através de uma pesquisa de campo tendo como instrumental de referência à entrevista semi-estruturada<sup>4</sup>, realizada junto a duas Assistentes Sociais do setor de Habitação.

### **3.2 Análise da pesquisa empírica**

Conforme enunciado anteriormente, essa pesquisa é fruto de 1 experiência de estágio curricular obrigatório realizado entre meados do mês de Setembro de 2008 ao mês de

---

<sup>4</sup> O roteiro da entrevista semi-estruturada teve como referência básica o instrumental de pesquisa desenvolvido pela professora Ana Maria Vasconcelos, intitulado “Formulário de entrevista com assistente social”, constante dos anexos do livro *A prática do serviço social: cotidiano, formação e alternativas na área da saúde*. São Paulo, 2002.

Novembro do mesmo ano já mencionado, na PMP, especificamente na Secretaria Municipal de Habitação de Palhoça.

Esta Secretaria conta com 03 Assistentes Sociais, entretanto entrevistamos somente 2 profissionais, pois uma profissional não se disponibilizou a participar da pesquisa.

Vale ressaltar, conforme já mencionado anteriormente, que essa pesquisa visa responder aos seguintes objetivos:

**Objetivo Geral:** Conhecer como ocorre a intervenção do profissional - Assistente Social na Secretaria Municipal de Habitação de Palhoça, destacando a importância do papel do Serviço Social na mesma.

**Objetivos Específicos:** identificar de que forma o Serviço Social responde as demandas existentes na Secretaria Municipal de Habitação; identificar o nível de participação dos profissionais de Serviço Social na equipe multidisciplinar dos projetos habitacionais; e quais as maiores dificuldades e/ou limites encontrados pelos Assistentes Sociais no cotidiano de sua prática profissional.

### 3.2.1 Interpretação de dados

Quanto ao perfil das Assistentes Sociais pesquisadas, observamos que são todos do sexo feminino; estudaram na Universidade Federal de Santa Catarina e se graduaram no ano de 2006. Trabalham na SMHP há aproximadamente 6 meses a 1 ano e meio e estão vinculadas a instituição por contrato temporário de serviço, cumprindo carga horária de 6 hora diárias, uma possui somente graduação e a outra entrevistada cursa mestrado na UFSC, entretanto atualmente está afastada do mesmo (trancado).

Apresentamos a seguir, os dados mais expressivos da entrevista, com o intuito de identificar os pontos que orientam a prática profissional das entrevistadas. No decorrer da entrevista, podemos observar que uma de nossas entrevistadas não respondeu a cinco questões indagadas, a mesma colocou que está há pouco tempo na instituição e não se sente apta a respondê-las.

Assim sendo, inicialmente perguntamos qual sua percepção sobre a habitação. Observamos que para elas, habitação é um mínimo social de qualidade de vida, bem estar, entre outros, conforme suas respostas:

Na verdade habitação é o primordial, é o mínimo dos direitos que deveriam ser cumpridos, mas como a demanda é muito maior que o recurso, ai dificulta esses direitos de serem cumpridos. Na verdade é o direito de você ter um local para poder descansar após o período de trabalho. (A.S-1)

Trata-se de uma unidade habitacional constituída de madeira ou alvenaria que serve para o abrigo de uma ou mais famílias, porém, sua maior importância está dividido em três funções tais como: a social (está como abrigo da família), o ambiental ( a inserção desta família no meio urbano sendo assegurado os princípios básicos como: infra-estrutura, saúde, educação, transporte, trabalho, lazer, etc) e a função econômica ( geração de trabalho e renda). (A.S-2)

Vale ressaltar que é através das políticas públicas que realizamos nossa intervenção profissional, sendo, portanto, fundamental conhecê-las, a fim de viabilizá-las em nossa área de atuação. Desta forma, perguntamos qual sua compreensão sobre a política habitacional municipal de Palhoça. As respostas apresentam uma reflexão sobre as demandas existentes no município, mas não se referem especificamente a política habitacional:

Estão fazendo um trabalho bastante interessante, pois como o município é bastante carente (...), no ano que vem com certeza esta demanda será atendida, aumentando o número de habitações solicitadas, pois a muita espera por habitação. E se for possível, no ano que vem também solicitaremos habitação com terreno, pois outro grande problema é as pessoas que não tem onde construir. (A.S-1)

A política habitacional de Palhoça vem como uma alternativa de forma participativa da população num dos enfrentamentos que Palhoça apresenta quanto à questão habitacional, está política estipula diretrizes, objetivos, ações, estratégias, instrumentos e programas habitacionais a serem desenvolvidos em nosso município. Estes, direcionados não somente para a população de baixa renda, mas também a de média renda. (A.S-2)

Conforme já mencionado no item 3.1, nossa atuação profissional é permeada por conflitos de interesses entre as demandas institucionais e dos usuários. Com isso, indagamos às Assistentes Sociais, como elas se colocam diante dos interesses e demandas institucionais e dos usuários na tentativa de conciliar os conflitos:

A gente tenta ser o mais imparcial possível, a gente tenta se utilizar da precariedade maior da família para atender esta família, verificada a situação quanto mais precária e urgente, sempre verificando a possibilidade para atender o mais rápido, evitando riscos maior para esta família e para o município. (A.S-1)

Coloco-me de forma a intermediar tais interesses tanto institucionais, no caso a Diretoria de Habitação, proporcionando aos usuários uma melhor qualidade habitacional. (A.S-2)

Desta forma, entendemos que mediar tais situações é fundamental para que se entenda esta realidade, estabelecendo ações e executando os projetos e programas propostos. Temos que estabelecer estratégias de ação que garantam estes interesses, porém, infelizmente não poderemos decidir sozinhas, temos que responder também aos interesses da instituição repassando para a mesma os interesses e demandas do usuário.

O trabalho do Assistente Social busca apreender o movimento da realidade para saber quais as possibilidades de intervenção para desenvolvê-las e transformá-las em frentes de trabalho. Com o intuito de compreender como se caracteriza o seu fazer profissional, questionamos a elas como as mesmas caracterizam o Serviço Social efetivado por elas. Elas colocam de maneira geral que o trabalho que realizam caracteriza-se como bom, apesar de não dar conta de atender todos os usuários que necessitam da política de habitação, conforme as respostas:

De interesse da comunidade, tentando sempre priorizar as situações mais precárias. Eu acho que dentro da nossa área, no serviço social eu tento trabalhar da melhor maneira possível, a gente tenta atender o direito do cidadão, incluir ele o máximo em algum projeto. (A.S-1)

O Serviço Social tem como prioridade intervir junto a famílias que se encontram em vulnerabilidade habitacional residentes em locais constituídos de moradias ou barracos em situação precária, constituídos em sua maioria em terrenos baldios, áreas verdes ou inadequadas para a construção, sem as mínimas condições de habitabilidade e sem infraestrutura. Com isso, buscamos garantir padrões mínimos de vida com a dignidade do ser humano. (A.S-2)

Entendemos também que os limites institucionais sempre existirão e como sabemos são fundamentais para executarmos nossa atuação profissional. Assim sendo, o profissional deve ter sólida formação profissional e competência (competência teórico-metodológico,



ético-política e técnico-operativo), para viabilizar com a instituição a efetivação dos seus projetos. Cabe, portanto, ao profissional se firmar como sujeito diante destes limites institucionais.

Perguntamos ainda quais as ações o Projeto FNHIS determina que a Secretaria Municipal de Habitação desenvolva, sendo as respostas:

A gente tenta atender esta população com ações que despertem o interesse de preservação ambiental, do cuidado com seus bens materiais, até porque uma vez atendidas não terão como atendê-las novamente pois a demanda existente é grande (...), e também do que as pessoas têm direito junto a Assistência, quais os projetos que existem, além do Projeto de habitação, para os mesmos exercerem sua cidadania na sua plenitude. Sendo que eles têm direitos, mas eles também têm deveres. (A.S-1)

A construção de uma unidade habitacional isolada com o objetivo de assegurar ao usuário o direito a moradia digna e segura. (A.S-2)

Buscando compreender a intervenção profissional em relação à instituição, indagamos quais as necessidades de habitação que ela identifica no cotidiano profissional <sup>5</sup>:

Os usuários têm necessidade de uma casa maior, com mais cômodos, pois em geral as famílias são numerosas. Não é a residência somente e sim toda uma infra-estrutura local (...) a questão como é tratado o lixo, (...) habitação um ou outro tem, mais precária em más condições. (A.S-1)

Sabemos que um dos grandes dificultadores da política habitacional é a morosidade das obras, desde sua implantação até o término das mesmas, fazendo assim com que os usuários fiquem desestimulados pela espera de sua própria residência.

Ressaltando que as etapas apresentadas pelo Projeto não dependem somente dos profissionais, mas também da própria instituição e do repasse de verbas do governo municipal e federal. Assim sendo, perguntamos quais as ações que a Secretaria Municipal de Habitação prioriza:

As ações que a Secretaria prioriza são as emergenciais, as mais precárias (...), dando prioridade sempre a quem mais necessita. Só que na Secretaria a gente não tem uma reserva de vagas para estas situações, conforme elas surgem, nós verificamos os cadastros e priorizamos os casos de mais necessidade e tentamos atendê-las. (A.S-1)

---

<sup>5</sup> Neste item voltamos a lembrar, que uma de nossas entrevistadas não respondeu cinco questões.

Percebemos que a política social como no caso da política de habitação não se restringe somente aos Projetos de habitação, contemplando também o atendimento da população usuária em caráter emergencial. Tal constatação é fundamental para o êxito do trabalho desempenhado pelo Serviço Social, no sentido de que os Assistentes Sociais tenham conhecimento sobre outras políticas, com vistas aos devidos encaminhamentos necessários no pronto atendimento à demanda citada.

Sendo as ações de caráter social priorizadas pela Secretaria Municipal de Habitação, questionamos quais os benefícios que os usuários terão com o Projeto:

(...) terão toda infra-estrutura, regularização fundiária (...), coleta de lixo, água, rede coletora de esgoto. E também terão a defesa de seus direitos, a participação comunitária. (A.S-1)

Tais usuários terão como benefício a aquisição de uma unidade habitacional e todos os equipamentos necessários para a sua utilização. (A.S-2)

Observamos nestas respostas a garantia dos benefícios aos usuários, a aquisição da habitação, bem como a viabilização de organização comunitária para melhor defender seus direitos.

Questionamos ainda como a SMHP utiliza os recursos que recebe:

Na verdade todo recurso que vem para a parte do social nos utilizamos dessa forma, a Secretaria na verdade ela não tem esse dinheiro, vem uma parte do Governo Federal e uma contra partida da Prefeitura do Município. O recurso é destinado grande parte para a construção das casas e a outra parte é destinada ao Projeto Social que a gente tenta trabalhar na distribuição e confecção de folders (...), no próximo Projeto a gente irá fazer a distribuição de mudas frutíferas para conscientizar a população da preservação da natureza, quando vem algum recurso a mais a gente realiza confraternizações para as famílias reconhecerem o que eles têm em comum e trocar experiências, mas o recurso que vem para as obras físicas nada a gente tem acesso. (A.S-1)

Entendemos que é de fundamental importância os Assistentes Sociais saberem os valores das verbas disponíveis para os Projetos onde atuam. Neste caso, podemos perceber que elas somente têm acesso à verba destinada ao Projeto Social. Desta maneira, inviabiliza

a possibilidade de negociar em favor de outras famílias que estão inscritas no Programa e não tiveram acesso o mesmo.

Em seguida, perguntamos as Assistentes Sociais se o número de profissionais é suficiente para suprir a demanda atendida, onde há divergência de opiniões:

Não. Principalmente agora que foi criado uma Secretaria e com todos os Projetos que estão em andamento, a gente não está dando conta. E no momento, tocando três Projetos, que mal tenho experiência na área, estou aprendendo a lidar com habitação para mim tudo é novidade. No momento também duas das Assistentes Sociais estão afastadas, uma está de licença maternidade e a outra está de férias por quase três meses “por tempo de trabalho”, assim fica difícil de atuar. No ano que vem deverá haver contratação de mais profissionais para tocar estes Projetos e outros que surgirão para não sobrecarregar e conseguimos fazer um trabalho conjunto a esta população que será atendida. (A.S-1)

Atualmente, a Diretoria de Habitação conta com uma equipe de quatro Assistentes Sociais, sendo uma efetiva e três contratadas até o momento vejo ser o suficiente. (A.S-2)

Na primeira fala percebemos a precarização do trabalho, na qual a profissional realizando múltiplas atividades ao mesmo tempo e pelo mesmo salário, evidenciando, portanto, o número insuficiente de Assistentes Sociais na SMHP.

Outro tema importante a ser destacado, refere-se ao planejamento no cotidiano profissional para evitar que as ações se tornem pontuais. O planejamento é a ferramenta indispensável para a eficiência e eficácia dos trabalhos, dando visibilidade e densidade técnico-científica ao mesmo. Desta forma, buscamos entender como este instrumento de trabalho vem sendo utilizado pelo Serviço Social da SMHP.

Questionamos inicialmente, qual o papel creditado ao Serviço Social na sociedade brasileira:

Temos tão pouco campo e tanto para ser feito pela sociedade brasileira,, tanta coisa deveria ser trabalhada no Serviço Social, na verdade em todos os setores. É muito importante. (...), você começa a fazer visitas e começa a conhecer a necessidade do momento e tentar explicar, o que ela tem de direito. (A.S-1)

O de um profissional cada vez mais comprometido com sua profissão e com os usuários que atende, sendo que é através desta atuação do serviço social que cada família percebe que o objetivo dos programas oferecidos pela Diretoria de Habitação são mais amplos do que doar casas, mais

também criar uma motivação para o desenvolvimento de suas potencialidades, favorecendo o bem-estar da família. O Assistente Social acompanha todas as fases do programa, desde a elaboração do projeto ao cadastro e seleção, doação, monitoramento e avaliação. (A.S-2)

Observamos que as Assistentes Sociais buscam a viabilização dos direitos sociais, políticos e também da cidadania dos usuários do Projeto. Assim, perguntamos o que pretende o Serviço Social na Secretaria, obtendo as respostas:

Atender a demanda reprimida; fazendo visita, orientando essas pessoas, tentando ser a mais justa possível (...) priorizar as situações mais precárias, conforme os projetos forem avançando. (A.S-1)

Assegurar as famílias cadastradas o direito a moradia resgatando com isso sua auto estima e cidadania. (A.S-2)

Entendemos que apesar do limites existentes tanto institucionais quanto no próprio Programa as necessidades trazidas pelos usuários vão sendo colocadas no cotidiano da prática profissional e exigem ações planejadas. Com isso, perguntamos as entrevistadas se o trabalho que desenvolvem é em equipe. Constatamos que há uma equipe multidisciplinar composta por Assistentes Sociais, Engenheiros, e que as reuniões são regulares porém, com a finalidade de resolver situações de caráter emergencial:

A gente acaba trabalhando com o Engenheiro Civil e Sanitarista (...), com a própria secretaria geral da habitação sempre em conjunto. Não podemos esquecer do motorista que trabalha para a Secretaria em horários alternativos, pois a mesma não possui um carro pra fazer as visitas no horário adequado. (A.S-1)

Sim, atualmente somos em quatro Assistentes Sociais, um Advogado, um Engenheiro Civil, uma Engenheira Sanitarista e uma estagiária de Arquitetura. Os assuntos são tratados diariamente de forma bem ativa. (A.S-2)

As reuniões com a equipe multidisciplinar devem ser vistas como parte integrada do desenvolvimento do trabalho de todos os profissionais cada qual com suas atribuições, mas todas interligadas. Sabemos que para trabalhar em uma equipe multidisciplinar temos que

ter um planejamento para garantir a efetividade dos Programas aos usuários que depende desta política habitacional.

Entendemos também que as condições de trabalho são imprescindíveis para uma boa atuação profissional. Com isso, questionamos como elas avaliam as condições de espaço, privacidade, entre outros pontos que ocupam na instituição, as quais responderam:

Precisa melhorar muito. Porém, já temos uma proposta que ano que vem a Secretaria terá que ser ampliada, (...), no momento não possui ventilação adequada, salas sem privacidade alguma, fica difícil até para fazer entrevista. (A.S-1)

Razoáveis, porém, estamos em processo de mudança quanto ao espaço físico. (A.S-2)

Podemos observar que o trabalho destas profissionais fica comprometido, pois, a pouca infra-estrutura, a falta de veículos para fazer visitas domiciliares, entre outros, são os instrumentos de trabalho que devem ser previstos como forma de viabilizar o exercício profissional para uma eficaz intervenção.

Perguntamos ainda há quanto tempo existe o Serviço Social na Secretaria de Habitação, que demandas atende e qual a sua rotina de trabalho, obtendo como resposta:

O Serviço Social existe há mais ou menos quinze anos na Secretaria Municipal de Habitação, atende os moradores do município da Palhoça, que estejam em carência de imóveis, recebam até três salários mínimos mensais, pessoas que apresentem baixa renda. Já a rotina das Assistentes Sociais é fazer visitas domiciliares, preencher cadastros, elaboração de projetos sociais. (A.S-1)

Entendemos que o Serviço Social tem como rotina desenvolver as atividades planejadas pela equipe multidisciplinar conforme as necessidades do Projeto. Podemos constatar que o Serviço Social tem seus Projetos de Intervenção definindo os objetivos da profissão junto a Secretaria Municipal de Habitação, assim, como os demais profissionais que atuam no Projeto FNHIS.

Outro assunto destacado nas entrevistas foi se as entrevistadas já desenvolveram ou estão desenvolvendo algum Projeto na Instituição, quais as ações do Projeto que já foram

ou estão sendo desenvolvidas e como as mesmas explicam ao usuário o que faz o Serviço Social em seu Projeto:

Estou desenvolvendo o Projeto Nova Casa/COHAB (...), seguindo um cronograma que não foi eu que elaborei, o PAC/FNHIS que já está em processo de finalização e o da OGU projeto que já estava elaborado e eu só segui o cronograma (...), na verdade são três projetos que eu acabei participando de alguma forma. As ações que já aconteceram foram atividades, reuniões onde os usuários foram avisados através de convites, informativos sobre os projetos habitacionais. (A.S-1)

Sim, Habitar Brasil Bid com 86 famílias, sendo que 20 permaneceram no local e 66 serão remanejadas na Comunidade do Bela Vista. Também desenvolvi o Pat Prosanear hoje Pac na Comunidade do Frei Damião. O PSH que é o Programa de Subsídio Habitacional com 50 unidades habitacionais isoladas. O Projeto OGU (Orçamento Geral da União), que é um projeto de habitação de Interesse Social que realizou a construção de 20 unidades habitacionais isoladas. E finalizando o Programa Nova Casa que é um programa da COHAB que repassou material de construção para a confecção de 100 casas. (A.S-2)

Desta forma, podemos constatar que as profissionais esclarecem os Projetos Habitacionais e o papel do Serviço Social na Instituição, já que as profissionais têm definido o projeto do Serviço Social.

Também perguntamos quais os instrumentos utilizados em atendimento a população usuária e quais os princípios que ferem a ética que você observa no cotidiano de sua prática profissional:

Os instrumentos mais utilizados são: fotografias, a entrevista, as fichas cadastrais, as visitas domiciliares. E que ferem a ética, na verdade é, quando alguém é amigo (...), e é atendido na frente de outra pessoa que apresenta condições mais precárias, na verdade (...), não é que fere a minha ética é que tenho que aceitar porque eu não tenho o poder de decisão.(...) ter que aceitar isto sem poder fazer nada. (A.S-1)

Entrevistas, visitas, domiciliares para averiguação in loco, cadastramento, reuniões, atendimento individual na própria diretoria. (A.S-2)

Constatamos na primeira fala a ocorrência de situações nas quais são desrespeitados os princípios que norteiam a profissão. Entendemos que deve haver maior transparência na administração pública, para que os usuários não tenham seus direitos violados. É

importante também incentivar a prática interdisciplinar, contribuindo com a viabilização da participação efetiva da população usuária nas decisões institucionais. Compreendemos que existem limitações e que estas interferem no fazer profissional, entretanto nossas ações não devem ser vistas como limitadas. Essa limitação é momentânea e não pode jamais limitar nossa ação profissional.

Questionamos as entrevistadas, sobre a documentação utilizada no registro de sua prática e quem definiu estas documentações, ambas ressaltam que:

A documentação utilizada seriam os relatórios mensais e trimestrais, atas das reuniões, os cadastros (...), os pareceres, os termos de desistência, fotos para ficar registrada a precariedade do local e poder ser atendida com mais urgência. Quem definiu esta documentação foram às próprias Assistentes Sociais. (A.S-1)

A documentação mais utilizada seria o relatório social de acompanhamento mensais ou trimestrais contendo os registros quanto a atuação profissional e as ações desenvolvidas. (A.S-2)

Desta forma, entendemos que a documentação é um instrumental importantíssimo para a atuação do Assistente Social, pois é através dos registros que temos a possibilidade de planejar ações, redefinir estratégias, formular programas e projetos, atender as demandas identificadas, etc.

Dando continuidade a nossa entrevista, perguntamos se elas acham importante os Assistentes Sociais analisarem periodicamente o desenvolvimento de sua prática e o porquê:

Sim, até para trocarmos experiências. As reuniões são com esse objetivo de estar trocando idéias. Porém, isso não ocorre com muita frequência. (A.S-1)

Sim, para que possamos avaliar nossa atuação de uma forma mais ampla saindo do senso comum e também para que possamos aprender cada vez mais. (A.S-2)

Percebemos que aqui fica explícito a dificuldade do Serviço Social em analisar o seu próprio fazer profissional, algo não exclusivo das entrevistadas e sim da profissão como

um todo. Também as mesmas ressaltam que deveriam se utilizar mais destas trocas de experiências e saberes diariamente.

Perguntamos como elas avaliam o que o Serviço Social faz na Instituição:

Ele é muito importante, porque a partir de tudo o que a gente faz, os projetos e as visitas, essas pessoas vão ser atendidas ou não. Porque sem este trabalho como seria o processo de seleção para ver quem seria atendido ou não nos Projetos. (A.S-1)

Dentre as famílias cadastradas na Diretoria de Habitação, o Serviço Social considera as particularidades de cada família, bairro dentro dos critérios pelos programas existentes. Famílias com até três salários mínimos, famílias que residam a mais tempo no município, famílias que possuam um maior número de integrantes residindo sobre o mesmo teto, famílias alojadas em sub-habitações, sem instalações sanitárias, moradia em situação de risco e grave precariedade, famílias que tenham deficientes físicos ou mentais entre seus membros, famílias que tenham idosos entre seus membros. (A.S-2)

Entendemos que a prática profissional tem um caráter intencional que significa uma responsabilidade social nos modos pelos quais orienta o seu agir, pois produz efeito em outros sujeitos.

Assim sendo, para compreender os elementos do processo de avaliação sugerido no Projeto, perguntamos se elas têm conseguido alcançar os objetivos propostos no Projeto. Podemos observar que as Assistentes Sociais sabem discernir a diferença entre projeto institucional e projeto de profissão.

A maioria sim. Dentro das ações a que se propõem o Serviço Social no Projeto Técnico Social, as atividades estão sendo desenvolvidas. (A.S-1)

Isto depende de cada programa, da exigência de cada um, exemplo, a CEF tem exigências diferentes do Programa da Cohab. Com isso, procuramos explicar de forma clara e objetiva as ações e exigências de cada programa habitacional oferecido pela Diretoria, sendo que estas informações são dadas individual ou coletivamente através de reuniões com os usuários a serem beneficiados. (A.S-2)

Nesta perspectiva, preocupamo-nos também em saber quais as ações que orientam o fazer profissional de nossas entrevistadas, perguntando quais as conseqüências da ação



profissional dos Assistentes Sociais para a Instituição, para os usuários e para o próprio Serviço Social:

A nossa fala é que vai ser a definidora da participação ou não de um usuário em um Projeto. A participação do usuário é importante em cada etapa do Projeto.

Para a instituição seria difícil se o Serviço Social não existisse (...) pois quem orienta os usuários somos nós.

Para o Serviço Social é ver garantido os direitos dos usuários. (A.S-1)

Conforme resposta da Assistente Social -1, verificamos que a mesma se coloca na tentativa de assegurar os direitos do usuário e auxilia também na conciliação de conflitos entre Instituição e usuário. Desta maneira, compreender a realidade é fundamental para que se estabeleçam ações.

Também indagamos quais seriam as maiores dificuldades e/ou limites encontrados no cotidiano de sua prática:

Acatar algumas decisões. (...) é atendido na frente de outra pessoa que apresenta condições mais precárias, na verdade (...), é que tenho que aceitar porque eu não tenho o poder de decisão (...) ter que aceitar isto sem poder fazer nada. A Secretaria terá que ser ampliada, (...), no momento não possui ventilação adequada, salas sem privacidade alguma, fica difícil até para fazer entrevista. (A.S-1)

A morosidade e a burocracia dos diversos programas assim como a falta da correta documentação dos beneficiários. (A.S-2)

Observamos como os maiores dificultadores: a falta de infra-estrutura da Instituição, a morosidade, a burocracia, além da hierarquia rígida, a subalternidade do Serviço Social, frente às relações de poder constituídas, interferindo diretamente no fazer profissional do Assistente Social.

Por fim, perguntamos o que mais contribuiu para facilitar a sua prática profissional cotidiana:

À vontade de atender, de fazer (...) por essas famílias para que elas tenham assegurados seus direitos sociais. (A.S-1)

O bom atendimento com todos da equipe, com os beneficiários e demais envolvidos nos programas habitacionais que realizamos na Diretoria de Habitação. (A.S-2)

Desta forma, compreendemos que o rompimento com o conservadorismo da prática profissional expressa-se também pelo reconhecimento das contradições existentes na sociedade, colocando-se a serviço dos interesses dos usuários, lutando para alcançar novas bases de legitimação.

Nesta perspectiva devemos ter uma leitura crítica da realidade, a fim de desenvolver nossas ações profissionais sob variadas dimensões, abrindo espaços para melhorar a qualidade dos serviços prestados, construindo respostas profissionais que melhor atendam os usuários.

Para tanto, devemos romper com o comodismo, com a rotinização do trabalho, com o burocratismo, decifrando o mundo contemporâneo e possibilitando a reinvenção do fazer profissional. O Assistente Social tem que ser capaz de propor saídas criativas viabilizando a efetivação dos direitos dos usuários.

Entendemos que a teoria e a prática caminham juntas e são aspectos inseparáveis do processo de conhecimento, interpretação e ações interventivas para atuarmos na realidade. A teoria não só nutre a prática profissional como também representa uma força transformadora que indica à prática os caminhos da transformação.

Finalizando este trabalho, no próximo item abordaremos as considerações finais emergidas após a realização e interpretação da pesquisa realizada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos, ao longo deste trabalho, trazer uma discussão acerca da Política Habitacional Brasileira e refletir sobre a prática profissional das Assistentes Sociais nos programas habitacionais, mais precisamente no Projeto FNHIS no Município de Palhoça. O interesse pela temática surgiu durante o estágio obrigatório que foi realizado na SMHP, no período de setembro a novembro/2008.

Neste sentido, é oportuno salientar algumas limitações encontradas no percurso deste estágio, que refletiram na construção do presente trabalho. Nesta perspectiva, cabe ressaltar o tempo reduzido de apenas 2,5 meses para realizar o referido estágio e também para construir este TCC, além das dificuldades encontradas na SMHP, sobretudo no Projeto FNHIS, quanto a ser aceita neste Projeto, bem como para a realização da pesquisa.

Sabemos que a questão habitacional no Brasil não é um fato atual, sendo constatada ao longo de nossa história. Compreendemos que a questão habitacional para a população menos favorecida no Brasil ainda não foi resolvida, inclusive observamos que a Política Habitacional não tem sido vista como prioridade pelos governos em relação a outras políticas existentes. Percebe-se que grande parte da população trabalhadora recebe um salário baixo e não consegue arcar com o custo de aquisição de uma habitação.

Entendemos que ter uma casa para morar é uma necessidade básica e um direito social, pois é neste ambiente que as pessoas podem relaxar, se sentirem seguras e protegidas, vivenciando suas relações familiares.

É nesta perspectiva que o Serviço Social trabalha na área da habitação, ou seja, com o objetivo de contribuir com a melhoria da qualidade de vida das famílias de baixa renda, proporcionando às mesmas a oportunidade de adquirir uma casa própria.

O Projeto FNHIS atende uma parcela pequena do município de Palhoça, não representando um impacto considerável no déficit habitacional, sendo que seus resultados somente serão efetivos se articulados com as demais políticas públicas, gerando emprego e renda e promovendo a educação dentro de um planejamento político-administrativo.

Nesta perspectiva, é fundamental a emancipação dos usuários que necessitam de alguma política social, construindo autonomia e qualificando-os para o controle social das

políticas e projetos sociais. Efetivando, desta forma, a ampliação da cidadania e da democracia, seguindo os princípios norteadores para o Serviço Social enquanto profissão que atua na realidade social.

Compreendemos que a formação profissional ocorre na graduação acadêmica, entretanto é complementada no transcorrer do exercício profissional cotidiano, onde adquirimos maior solidez conforme nos identificamos como membro da categoria, apropriando-nos do nosso compromisso social e seu significado sócio-histórico da profissão.

Desta forma, os profissionais do Serviço Social buscam a efetivação de um projeto societário ético-político definido pela categoria, salientando que a realidade brasileira atual contraditória e bastante complexa apresenta inúmeros desafios aos profissionais do Serviço Social, entre os quais o de elaborar estratégias para efetivar a participação emancipatória dos usuários, servindo-se dos instrumentos teórico-metodológicos e de sua competência técnico-operativa e ético-política, buscando garantir o direito de participação dos cidadãos no processo de intervenção do projeto FNHIS. Contrapondo-se a visão de participação neoliberal, preconizada pelos programas habitacionais existentes e garantindo a participação democrática que emancipe os usuários, concretizando assim a participação como uma prática política e contribuindo para a construção efetiva do projeto defendido pela categoria.

Entendemos que o presente Trabalho de Conclusão de Curso venha a contribuir com o trabalho desenvolvido pelos profissionais da SMHP, sobretudo no Projeto FNHIS, na perspectiva de efetivar a Política Habitacional, respondendo as necessidades daqueles a quem se destina, bem como qualificar o exercício profissional junto aos usuários da SMHP.

Referindo-se ainda aos desafios propostos ao Serviço Social, conforme ressaltado anteriormente, é importante destacar segundo Iamamoto (1997, p.08) que:

“Um dos maiores desafios que o Assistente Social vive no presente é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e desenvolver proposta de trabalho criativos e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano. Enfim, ser um profissional propositivo e não só executivo”.

Nesta perspectiva, pressupondo que a atuação profissional do Assistente Social deve ser interventiva e propositiva, apresentamos a seguir algumas sugestões emergidas a partir da experiência prática vivenciada e da pesquisa empírica realizada, com vistas a contribuir com o bom desempenho do trabalho dos profissionais do Serviço Social na SMHP .

Desta forma, propomos a necessidade imediata da explicitação do projeto profissional do Serviço Social na SMHP, expondo os objetivos deste trabalho desenvolvido com a equipe multidisciplinar, junto aos usuários e também aos demais membros da SMHP, ampliando desta forma as estratégias de ação utilizadas para lidar com os limites institucionais e com próprio Serviço Social na forma dos enfrentamentos das demandas postas.

Outra sugestão que entendemos ser pertinente é no sentido de que sejam proporcionados a esses profissionais mais encontros, espaços de troca e de discussão e compreensão da ação, num trabalho articulado.

Gostaríamos de sugerir também a ampliação deste espaço de estágio curricular na SMHP para outros acadêmicos do Curso de Serviço Social, por tratar-se de uma experiência enriquecedora tanto para o aprendizado dos alunos quanto para a própria secretaria, pressupondo uma rica troca de conhecimentos, contribuindo assim para a atualização destes profissionais no intercâmbio com a universidade.

Por fim, sugerimos essa temática para outros TCC's do Curso de Serviço Social, no sentido de continuarem essa discussão sobre a Política Habitacional no Brasil, na SHMP e em outros municípios, além de pesquisarem e refletirem sobre o exercício profissional dos Assistentes Sociais nestes espaços, com vistas à efetivação dessa importante Política Brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BID. **Orientação Para Implementação de Projetos de Lotes Urbanizados**. Brasília, DF, 2003.

BONDUKI, Nobil. **Origem da Habitação Social no Brasil: Arquiteturas Modernas, Lei do Inquilinato e Difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade: Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília.

\_\_\_\_\_. **Política nacional de habitação**. Sistema Nacional de Habitação. Ministério das Cidades. Brasília: 28 de maio de 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: Ensaio Crítico**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: Ensaio Crítico**. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 1998.

JUSTINO, Juliana Caetano. **Poder Público x Participação Popular na implantação do Programa Habitar Brasil/BID na região de Chico Mendes – Florianópolis**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2003. Trabalho de Conclusão de Curso do Departamento de Serviço Social da UFSC.

LUIZ, Bianca Leandro. **A perspectiva dos moradores da comunidade do alto da Bela Vista quanto à implantação do Programa Habitar Brasil/BID**. Trabalho de Conclusão de Curso (Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

MARQUES, Cheyenne Vieira. **A Participação dos usuários no Programa Habitar Brasil/BID – Mocotó: desafios para a intervenção profissional do Serviço Social**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2006. Trabalho de Conclusão de Curso do Departamento de Serviço Social da UFSC.

MINAYO, M.C (Org.). **Pesquisa Social**. Petrópolis: Vozes, 1994. 1

NÉLSIS, Camila Magalhães. **As percepções e expectativas dos moradores da Foz do Rio Biguaçu em relação ao Projeto Beira Rio/Programa Habitar Brasil/BID.** Universidade Federal de Santa Catarina, 2004. Trabalho de Conclusão de Curso do Departamento de Serviço Social da UFSC.

#### **Prefeitura Municipal de Palhoça**

Disponível em <http://www.palhoca.sc.gov.br/> acessado em 22/09/2008.

ROLNIK, R (ORG.). **Regularização urbanística e exclusão territorial.** São Paulo: Polis, 2004.

SANTOS, Antônio G. dos. **A prática do Serviço Social na Instituição.** In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 52, Cortez, 1980.

SILVA, Patrícia Anderson. **A Configuração da Política Habitacional no município de Biguaçu.** Universidade Federal de Santa Catarina, 2004. Trabalho Conclusão de Curso do Departamento de Serviço Social da UFSC.

SILVEIRA, Claudir. **Palhoça. Florianópolis:** [s.n], 1980. 141 p.

SILVEIRA, Janice da. **A política habitacional no Brasil: O “Exercício da Participação” na comunidade Alto da Bela Vista em Palhoça/SC Programa Habitar Brasil/BID.** Universidade Federal de Santa Catarina, 2005. Trabalho Conclusão de Curso do Departamento de Serviço Social da UFSC.

SOARES, Fabiana de Souza. **O processo de Negociação no Programa Habitar Brasil BID – Seu significado para os sujeitos de direitos – Os desafios para o Serviço Social.** Trabalho de Conclusão de Curso (Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

VASCONCELOS, Ana Maria de. **A prática do Serviço Social: Cotidiano e formação alternativas na Área da Saúde.** 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

## **APÊNDICES**



## **Roteiro de Entrevista**

### **1. PERFIL PROFISSIONAL**

Nome;  
 Formação Profissional: (Ano, Instituição, Período);  
 Trabalha como Assistente Social há quantos anos?  
 Forma de contratação;  
 Tempo na Instituição;  
 Carga Horária do contrato;  
 Qual sua função no Programa;  
 Formação Continuada.

### **2. PRÁTICA PROFISSIONAL**

O que é habitação para você?  
 O que você teria a ressaltar no momento sobre a atual Política de Habitação do município?  
 Como você se coloca diante de conflitos entre os interesses e demandas da instituição e dos usuários? Por quê?  
 Como você caracteriza o Serviço Social prestado por você?  
 Quais as ações de Habitação que o projeto determina que sejam oferecidas pela Secretaria? Com que objetivo?  
 Quais as necessidades de habitação que você tem conhecimento no dia a dia de sua prática profissional?  
 Quais ações que são prioridade para a Secretaria de Habitação?  
 Quais os benefícios terão os usuários com o Programa?  
 Como a Secretaria de Habitação utiliza os recursos que recebe?  
 Qual o número de Assistentes Sociais existentes na Secretaria de Habitação? É suficiente para atender a demanda de usuários do Programa?

### **3. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO**

Que função você credita ao Serviço Social na atualidade?  
 O que pretende o Serviço Social na Secretaria de Habitação?  
 Você trabalha em equipe no Projeto? Quais os profissionais?  
 Vocês realizam reunião de equipe? Com alguma frequência?  
 Como você avalia as condições do espaço profissional (tamanho, privacidade, entre outros) que ocupa na Instituição?  
 Há quanto tempo existe o Serviço Social na Secretaria, quais demandas atende e qual a sua rotina de trabalho?  
 Você já desenvolveu ou está desenvolvendo algum projeto na instituição?

Quais instrumentos mais utilizados no atendimento a população usuária e teria algum princípio, que você observa no cotidiano de sua prática, que ferem a ética, na instituição?

#### **4. DOCUMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

Qual a documentação utilizada no registro de sua prática e quem as definiu?

Você acha importante que periodicamente os Assistentes Sociais analisem sua prática?

Por quê?

Como vocês analisam o que o Serviço Social pratica na Instituição? Por quê?

Como vocês julgam o atendimento que presta a população?

Você tem alcançado os objetivos a que se propõe no Projeto?

Quais as conseqüências da ação profissional dos Assistentes Sociais:

A – Para a Instituição;

B – Para os usuários;

C – Para o próprio Serviço Social.

6.6 Quais as maiores dificuldades e/ou limites encontradas no cotidiano de sua prática?

6.7 O que mais contribui para facilitar o dia a dia de sua prática?

# **ANEXOS**