

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” FACULDADE
DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

VALÉRIA DA SILVA BARBOSA GIMENES

**RESIDENCIAL RUBI I: IMPACTOS E DESAFIOS NA PERSPECTIVA
DAS FAMÍLIAS “CONTEMPLADAS”**

FRANCA

2020

VALÉRIA DA SILVA BARBOSA GIMENES

**RESIDENCIAL RUBI I: IMPACTOS E DESAFIOS NA PERSPECTIVA
DAS FAMÍLIAS “CONTEMPLADAS”**

Tese apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Doutor em Serviço Social. Área de Concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade.

Orientadora: Profa. Dra. Analúcia Bueno dos Reis Giometti

FRANCA

2020

G491r

Gimenes, Valéria da Silva Barbosa

Residencial Rubi: Impactos e desafios na perspectiva das famílias “contempladas” / Valéria da Silva Barbosa Gimenes. -- Franca, 2020

272 p. : il., tabs., fotos, mapas

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientadora: Analúcia Bueno dos Reis Giometti

1. Política de Habitação. 2. Direito à moradia. 3. Trabalho Social. I. Título.

VALÉRIA DA SILVA BARBOSA GIMENES

**RESIDENCIAL RUBI: IMPACTOS E DESAFIOS NA PERSPECTIVA
DAS FAMÍLIAS “CONTEMPLADAS”**

Tese apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Doutor em Serviço Social. Área de Concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

**Dra. Analúcia Bueno dos Reis Giometti
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”**

1º Examinador: _____

**Dra. Rosângela Dias Oliveira Paz
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC**

2º Examinador: _____

**Dra. Gabriela Abrahão Masson
Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM**

3º Examinador: _____

**Dra. Adriana Giaqueto Jacinto
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”**

4º Examinador: _____

**Dr. José Fernando Siqueira da Silva
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”**

Franca, _____ de _____ de 2020.

*Dedico em especial ao meu companheiro de
jornada, Júlio César Rogério Gimenes e filhos
amados, Tayane e Luan!
Gratidão por compreenderem minha ausência
nos momentos de estudo e me apoiarem
sempre!*

AGRADECIMENTOS

É momento de agradecer aqueles que fizeram parte de mais uma etapa da minha vida! Finalizar uma jornada percorrida, durante o período de quatro anos, permeada por inúmeros fatos da vida cotidiana, é algo a se comemorar com muita gratidão! Foram tantas pessoas que contribuíram de alguma maneira, compartilhando experiências ou simplesmente, oferecendo o apoio necessário para me manter forte nas escolhas e objetivos de vida.

Com toda certeza, nos transformamos com cada pessoa que nos encontramos pelo caminho, entretanto, agradeço em primeiro lugar, a força espiritual que me move. Tenho uma fé inabalável de que as dificuldades, sempre serão superadas a seu tempo.

Aprendi, desde muito cedo, a acreditar que Deus é este ser que zela, cuida e nos fortalece na labuta diária. Como diz a canção do compositor Caetano Veloso, é uma “Força Estranha” capaz de nos fazer renascer, após os momentos de turbulências.

Agradeço imensamente minha família. Amo incondicionalmente. É ela que me incentiva, acredita no meu potencial e também tolera minhas inseguranças, medos e descrenças. Enquanto humana que sou, tenho momentos de desesperança, principalmente em relação às desigualdades sociais geradas pelo modelo de sociedade em que vivemos.

Gratidão à minha orientadora Profa. Dra. Analúcia Giometti, que acreditou no meu potencial e ofereceu o suporte necessário para a construção da tese. Minha admiração por compartilhar sua experiência profissional, seu conhecimento e sua generosidade. Me fez acreditar que a experiência profissional no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) seria tema de relevância para o serviço social. Na reta final, nossos contatos foram cotidianos e sentirei saudade das trocas de mensagens e ligações até mesmo nas madrugadas.

Meu carinho e eterna gratidão aos professores que aceitaram o convite em participar da banca de defesa, Dra. Adriana Giaquetto Jacinto, Dra. Gabriela Abrahão Masson, Dr. José Fernando Siqueira da Silva e Dra. Rosângela Dias Oliveira Paz.

Tenham certeza que além da minha admiração profissional, por cada um de vocês, os vínculos de afeto vão além do meio acadêmico.

Agradeço imensamente o acolhimento da Profa. Dra. Rosângela Paz, professora da Universidade Pontifícia Católica – PUC/São Paulo, por ter me acolhido no Núcleo de Estudos sobre Movimentos Sociais (NEMOS) e por ter aceito o convite para composição da banca, participando desse momento tão importante da minha trajetória profissional.

Meu carinho especial às professoras, Dra. Edna Aparecida Carvalho Pacheco, Dra. Eliana Bolorino Canteiro Martins e Dra. Nayara Hakime Dutra Oliveira, que estiveram presentes nesse período e se colocaram à disposição nos diferentes momentos da minha trajetória acadêmica.

No campo profissional também sou grata pela confiança e respeito dos gestores e colegas de profissão. Vivenciamos inúmeros embates, desafios e posicionamentos divergentes, mas superamos, pois o exercício da crítica faz parte do aprendizado.

Deixo meu carinho especial à Ângela Beatriz T. Mendonça Peixoto, minha parceira no Setor de Habitação, que muito me ensinou!

Gratidão aos meus amigos de turma do doutorado: Anabella, Bruna, Cristiane, Cléo, Erika, Fabrícia, Joice, Lucélia e Thais. Vocês são muito especiais e espero que nossos laços de amizade permaneçam fortes, apesar da distância física.

Em especial agradeço aos moradores do Residencial Rubi I e, quando falo deles me emociono. Participei do momento de conquista do tão sonhado direito à moradia, direito este negado a grande parte da sociedade brasileira.

Que possamos ser pessoas melhores a cada dia e estarmos abertos às lições da escola da vida sempre!

Operário em Construção

*Era ele que erguia casas
Onde antes só havia chão.
Como um pássaro sem asas
Ele subia com as asas
Que lhe brotavam da mão.
Mas tudo desconhecia
De sua grande missão:
Não sabia por exemplo
Que a casa de um homem é um templo
Um templo sem religião
Como tampouco sabia
Que a casa que ele fazia
Sendo a sua liberdade
Era a sua escravidão.
De fato como podia
Um operário em construção
Compreender porque um tijolo
Valia mais do que um pão? [...]
E assim o operário ia
Com suor e com cimento
Erguendo uma casa aqui
Adiante um apartamento.
Além uma igreja, à frente
Um quartel e uma prisão:
Prisão de que sofreria
Não fosse eventualmente
Um operário em construção.
Mas ele desconhecia
Esse fato extraordinário:
Que o operário faz a coisa
E a coisa faz o operário.
De forma que, certo dia
À mesa, ao cortar o pão
O operário foi tomado
De uma súbita emoção
Ao constatar assombrado
Que tudo naquela mesa.
Garrafa, prato, facão
Era ele quem fazia
Ele, um humilde operário
Um operário em construção.
Olhou em torno: a gamela
banco, enxerga, caldeirão
vidro, parede, janela
casa, cidade, nação!
Tudo, tudo o que existia
era ele quem os fazia
Ele, um humilde operário
um operário que sabia
exercer a profissão [...]*

(Moraes, 1959)

GIMENES, Valéria da Silva Barbosa. **Residencial Rubi: Impactos e desafios na perspectiva das famílias “contempladas”**. 2020. 272.f. Tese de Doutorado em Serviço Social. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2020.

RESUMO

A categoria profissional do assistente social, além de se inserir nos diversos espaços sócio-ocupacionais, tem se preocupado em produzir conhecimentos a partir da realidade social em que atua, buscando refletir sobre as relações sociais estabelecidas nas políticas públicas, nos diferentes contextos históricos. O estudo proposto buscou recuperar as raízes das desigualdades sociais, existentes na sociedade brasileira, desde o início de sua formação e contextualizar a intervenção do Estado a partir do momento em que grande número de trabalhadores e suas famílias, por não serem absorvidas pelo trabalho no campo, migrou para as cidades, ocupando desordenadamente os espaços desprovidos de infraestrutura e serviços básicos. Por meio da revisão de literatura e pesquisa documental foi possível compreender os fatores que influenciaram municípios, estados e o governo federal a regulamentar o planejamento urbano e a implementar programas de habitação, tendo como discurso a expansão e o desenvolvimento das cidades. Foi possível descrever os principais marcos legais desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e os instrumentos previstos em seu texto, até a implementação da Política Nacional de Habitação (PNH), do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), Estatuto das Cidades, dando ênfase às diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado pelo governo federal em 2009. A partir da experiência profissional do assistente social no Setor de Habitação de Interesse Social, foi possível apresentar as ações desenvolvidas após a adesão do município de Franca ao programa e as atribuições do assistente social neste espaço sócio-ocupacional. A pesquisa de campo com os moradores do Residencial Rubi I, subsidiou a compreensão das lacunas e desafios a serem enfrentados para o efetivo cumprimento do direito universal à moradia, a ser garantido pelo Estado.

Palavras-chave: Política de Habitação. Direito à Moradia. Trabalho Social.

GIMENES, Valéria da Silva Barbosa. 2020. 272.f. **Residencial Rubi I: Impacts and challenges from the perspective of “contemplated” families.** Thesis (Doctorate in Social Service) - School of Human and Social Sciences, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2020.

ABSTRACT

The professional category of the social worker, in addition to being inserted in the various socio-occupational spaces, has been concerned with producing knowledge from the social reality in which it works, seeking to reflect on the social relations established in public policies in different historical contexts. The proposed study sought to recover the social inequalities roots, existing in Brazilian society, since the beginning of its formation and also to contextualize the state intervention since when a large number of workers and their families, because of not being absorbed into the countryside work, migrated to cities, disorderly occupying spaces with no infrastructure and basic services. Through literature review and documentary research, it was possible to understand the factors that influenced municipalities, states and the federal government to regulate urban planning and the implementation of housing programs, having the expansion and development of cities as their discourse. It was possible to describe the main legal frameworks since the promulgation of the 1988 Federal Constitution and the instruments foreseen in its text, until the implementation of the National Housing Policy (PNH), the National Housing Plan (PLANHAB), Cities Statute, in addition to emphasizing the guidelines of the *Minha Casa Minha Vida Program* (PMCMV), created by the federal government in 2009. Based on the professional experience of the social worker in the Social Interest Housing Sector, it was possible to present the actions developed after adhesion of Franca municipality to the program and the duties of social worker in this socio-occupational space. The field research with the residents of Residencial Rubi I, supported the understanding of the gaps and challenges to be faced for the effective fulfillment of the universal housing rights, to be guaranteed by the State.

Keywords: Housing Policy. Right to Housing. Social Work.

GIMENES, Valéria da Silva Barbosa. **Residencial Rubi: Impactos y desafíos desde la perspectiva de las familias “contempladas”**. 2020. 272.f. Tesis (Doctorado en Trabajo Social). Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2020.

RESUMEN

La categoría profesional del trabajador social, además de estar insertada en los diversos espacios socio-laborales se ha preocupado por producir conocimiento a partir de la realidad social en que se trabaja, buscando reflexionar sobre las relaciones sociales establecidas en las políticas públicas, en diferentes contextos históricos. El estudio propuesto buscó recuperar las raíces de las desigualdades sociales existentes en la sociedad brasileña, desde el inicio de su formación y contextualizar la intervención del Estado en el momento en que un gran número de trabajadores y sus familias, que no fueron absorbidos por el trabajo en el campo, trasladan a las ciudades, ocupando espacios desordenados sin infraestructura y servicios básicos. A través de la revisión de la literatura y la investigación documental fue posible comprender los factores que influyeron en los Municipios, Estados y Unión para regular la planificación urbana e implementar programas de vivienda, con la expansión y desarrollo de las ciudades como discurso. Fue posible describir los principales marcos legales desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y los instrumentos previstos en su texto, hasta la implementación de la Política Nacional de Vivienda (PNH), el Plan Nacional de Vivienda (PLANHAB), Estatuto de Ciudades, con énfasis a los lineamientos del Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), creado por el gobierno federal en 2009. A partir de la experiencia profesional de la trabajadora social en el Sector Vivienda de Interés Social, fue posible presentar las acciones desarrolladas tras la incorporación del municipio de Franca al programa y los deberes del trabajador social en este espacio socio-laboral. La investigación de campo con los habitantes del barrio Residencial Rubi I, apoyó la comprensión de las brechas y desafíos a enfrentar para el efectivo cumplimiento del derecho universal a la vivienda, a ser garantizado por el Estado.

Palabras clave: Política de Vivienda. Derecho a la Vivienda. Trabajo Social.

LISTA DE SIGLAS

ACIF - Associação do Comércio e Indústria
AMF - Associação dos Mutirantes de Franca
AMUC - Associação dos Mutirantes da Casa Própria
APLIS - Arranjos Produtivos Locais para Inclusão Social
ARENA - Aliança Renovadora Nacional
BNH – Banco Nacional de Habitação
CAP's – Caixas de Aposentadoria e Pensão
CAPS - Centro de Atenção Psicossocial
CCI - Centro de Convivência do Idoso
CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbana
CECAP - Companhia Estadual de Casas Populares
CEF - Caixa Econômica Federal
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
CEREST - Centro de Referência do Trabalhador
CGFPHIS - Conselho Gestor do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social
CODESPAULO - Companhia de Desenvolvimento de São Paulo
COHAB - Companhias de Habitação Popular
COMHAB - Conselho Municipal de Habitação
CICB - Centro das Indústrias de Curtumes do Brasil
CONCIDADES - Conselho Nacional das Cidades
CONPDEC - Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
COSIF - Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS – Conselho Federal de Serviço Social
CTA - Centro de Testagem e Acompanhamento
DECOMTEC - Departamento de Economia, Competitividade e Tecnologia
DINFRA - Distrito Industrial de Franca

FAR - Fundo de Arrendamento Residencial

FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

FAR - Fundo de Arrendamento Residencial

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FATEC - Faculdade Tecnológica

FCP – Fundação Casa Popular

FDF - Faculdade de Direito de Franca

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social

FIPLAN - Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FPHIS - Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social

FUSSOL - Fundo Social de Solidariedade

GIHAB - Gerência Executiva de Habitação

IAP's – Institutos de Aposentadoria e Pensão

IBGE - Instituto Brasileiro de Estatística

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

GPI - Grupo de Planejamento Integrado

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

HIS – Habitação de Interesse Social

LASEP - Liga de Assistência Social e Educação Popular

LDO - Leis de Diretrizes Orçamentárias

MBES - Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social

MDS - Ministério de Desenvolvimento Social

MHU - Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento

NAIA – Núcleo Ambulatorial da Infância e Adolescência

NGA - Núcleo de Gestão Assistencial

AO - Orçamentos Anual

ONG's – Organizações não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC - Organizações da Sociedade Civil

PAC - Programa de Aceleração de Crescimento

PACCEP - Programa de Auxílio à Construção da Casa Econômica Popular

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PCS - Programa Crédito Solidário

PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

PLANHAB – Plano Nacional de Habitação

PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra no Domicílio

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNH – Política Nacional de Habitação

PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana

PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural PNHR

PNPDEC - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

PMAS – Plano Municipal de Assistência Social

PPA - Plano Plurianual

PROACO - Programa Habitacional em Convênio

PRODEC - Programa de Desenvolvimento Comunitário

PROED - Programa de desfavelamento

PROHAB - Habitação Popular de Franca

PRO-SER - Programa Social de Erradicação da Mendicância

PROTECH - Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo

PSB - Proteção Social Básica

PSE - Proteção Social Especial

PTS - Projeto do Trabalho Social

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SEAC - Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária

SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados

SEDU - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano

SEPURB - Secretaria de Política Urbana

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SINDICOURO - Sindicato da Indústria do Curtimento de Couros e Peles

SINPDEC - Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

SNH - Sistema Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUDEC - Subprograma de Desenvolvimento Comunitário

UBS - Unidade Básica de Saúde

UH - Unidade Habitacional

UNESP - Universidade Estadual Paulista

Uni-FACEF - Centro Universitário Municipal de Franca

UNIFRAN - Universidade de Franca

UPA - Unidade de Pronto Atendimento

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Mapa que demonstra a distância de Covas à Freguesia de Nossa Sra. da Conceição da Franca.....	113
FIGURA 2 – Mapa da zona urbana de Franca em 1890.....	117
FIGURA 3 – Limite urbano de Franca em 1900.....	118
FIGURA 4 – Mapa do limite urbano de Franca no final da década de 1970.....	121
FIGURA 5 – Limite urbano de Franca no final da década de 80.....	124
FIGURA 6 – Mapa da Região Administrativa de Franca.....	126
FIGURA 7 – Mapa de localização e raio de influência do Residencial Rubi I.....	184
FIGURA 8 – Mapa da região do entorno do Residencial Rubi.....	185

LISTA DE FOTOS

FOTO 1 – Local de realização das inscrições – Parque Fernando Costa.....	165
FOTO 2 – Sorteio público no estádio Dr. José Lancha Filho.....	167
FOTO 3 – Avenida Ministro Rui Barbosa.....	170
FOTO 4 – Rua Francisco Marques.....	171
FOTO 5 – Área sem edificação vista a partir da Rua Paulo Archetti.....	173
FOTO 6 – Área sem edificação vista a partir da rua Cláudio Poppi.....	173
FOTO 7 – Unidade Básica de Saúde (UBS) da Vila São Sebastião.....	179
FOTO 8 – Unidade de Pronto Atendimento (UPA) região oeste.....	179
FOTO 9 – Pátio externo do Residencial Rubi I.....	187
FOTO 10 – Lateral de um dos blocos.....	187
FOTO 11 – Visão do hall que acessa apartamentos do Residencial Rubi I.....	188
FOTO 12 – Parte Interna do apartamento visão da sala e corredor que acessa os quartos.....	189
FOTO 13 – Parte Interna: cozinha do apartamento (em construção)	189
FOTO 14 – Parte Interna: banheiro do apartamento.....	190
FOTO 15 – Parte Interna: lavanderia do apartamento (em construção).....	191
FOTO 16 - À esquerda salão de festas e ao lado direito guarita.....	192
FOTO 17 – Parquinho infantil de madeira.....	192
FOTO 18 – Mini quadra desportiva descoberta.....	193
FOTO 19 – Estágio de obras em março de 2015.....	205
FOTO 20 – Estágio de obras em março de 2015.....	205
FOTO 21 – 1ª Reunião com os moradores(as) do Residencial Rubi I.....	208
FOTO 22 – Atividade com as crianças.....	209
FOTO 23 – Encontro para apresentação do Projeto Arquitetônico.....	210
FOTO 24 – Projeto Arquitetônico do Residencial Rubi I.....	210
FOTO 25 – Apresentação do Projeto Arquitetônico para as crianças.....	211
FOTO 26 – Maquete do Residencial Rubi I.....	212
FOTO 27 – Banheiro adaptado para pessoa idosa.....	213
FOTO 28 – Vistoria das unidades habitacionais pelos moradores(as).....	214
FOTO 29 – Trecho da Rua Paulo Archetti sem pavimentação.....	227
FOTO 30 – R. João Custódio Araújo que acessa o loteamento de chácaras.....	231

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Avaliação do 1º encontro do Trabalho Social em %.....	206
GRÁFICO 2 – Avaliação em relação ao horário dos encontros do Trabalho Social.....	207
GRÁFICO 3 – Avaliação em relação ao local dos encontros em %.....	207
GRÁFICO 4 – Serviços elencados como prioridade pelos moradores(as).....	215

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Diretrizes Gerais do Estatuto das Cidades.....	75
QUADRO 2 – Faixa de renda do PMCMV através do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).....	94
QUADRO 3 – Objetivos do Trabalho Social no PMCMV.....	102
QUADRO 4 – Fases de execução, instrumentos de planejamento e atividades a serem desenvolvidas no trabalho social	106
QUADRO 5 – Redução do número de trabalhadores (as) no setor curtumeiro no Brasil	129
QUADRO 6 – Estabelecimentos no município de Franca por setor.....	130
QUADRO 7 – Estrutura administrativa da Habitação Popular de Franca (PROHAB) em 2013.....	147
QUADRO 8 – Ações desenvolvidas pelos membros da Associação dos Moradores.....	152
QUADRO 9 – Loteamentos vinculados ao PAR e demais bairros localizados na região oeste.....	171
QUADRO 10 – Recursos existentes na região do Residencial Rubi I, vinculados à Política de Assistência Social.....	174
QUADRO 11 – Recursos existentes na região do Residencial Rubi I, vinculados à Política da Saúde.....	177
QUADRO 12 – Recursos existentes na região do Residencial Rubi I, vinculados à Política de Educação.....	180
QUADRO 13 – Relação das escolas municipais, estaduais e creches com respectivos endereços.....	180
QUADRO 14 – Centro Comunitário e Associação de Moradores existentes na região do Residencial Rubi I.....	183
QUADRO 15 – Quantidade de crianças e adolescentes por faixa etária e a correspondência por número de escolas na região.....	202
QUADRO 16 – Dúvidas dos moradores(as) do Residencial Rubi I.....	204

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Produção de unidades habitacionais por entidade pública no Brasil (1930-1964)	66
TABELA 2 – Sistema Financeiro da Habitação no Brasil (1964 - 1986) – produção de unidades habitacionais por período.....	67
TABELA 3 – Situação dos municípios em relação a elaboração do Plano Diretor (%)	81
TABELA 4 – População brasileira em domicílios com inadequações por região em 2017 (%)	83
TABELA 5 – Total de unidades habitacionais (UH) contratadas pelo PMCMV por modalidade.....	98
TABELA 6 – Decréscimo de empregos formais em Franca em 2017.....	127
TABELA 7 – Admissões e demissões no município de Franca em 2018.....	128
TABELA 8 – Número de contratações até o 3º trimestre em Franca em 2019.....	128
TABELA 9 – Empregos formais por setor no município de Franca.....	133
TABELA 10 – Acionistas da Habitação Popular de Franca (PROHAB) em 1985.....	147
TABELA 11 – Conjuntos habitacionais construídos através da PROHAB - Habitação Popular de Franca S/A.....	154
TABELA 12 – Empreendimentos habitacionais construídos pelo PAR através da CEF no município de Franca/SP.....	156
TABELA 13 - Demanda por moradia no município de Franca até o ano de 2023.....	157
TABELA 14 - Número de unidades habitacionais do Residencial Rubi I de acordo com os grupos e critérios de pontuação.....	166
TABELA 15 - Procedência dos moradores do Residencial Rubi I (%).....	196
TABELA 16 - Escolaridade dos responsáveis pela unidade habitacional (quantidade e percentual).....	202
TABELA 17 - Grupos de moradores divididos por região.....	203
TABELA 18 – Grupos prioritários e necessidade de adaptação das unidades habitacionais.....	212
TABELA 19 – Vulnerabilidades dos moradores beneficiários do Programa Bolsa Família.....	217
TABELA 20 – Classificação do perfil dos entrevistados no Residencial Rubi I. Idade inferior e igual a 30 (trinta) anos.....	220
TABELA 21 – Classificação do perfil dos entrevistados no Residencial Rubi I. Faixa etária acima de 30 e até 40 anos.....	221

TABELA 22 – Classificação do perfil dos entrevistados no Residencial Rubi I. Faixa etária – acima de 40 e até 50 anos.....	222
TABELA 23 – Classificação do perfil dos entrevistados no Residencial Rubi I. Faixa etária – acima de 50 e até 60 anos.....	222
TABELA 24 – Classificação do perfil dos entrevistados no Residencial Rubi I. Faixa etária – acima de 60 anos	223
TABELA 25 – Aspectos relacionados à moradia e infraestrutura do Residencial Rubi I.....	223
TABELA 26 – Aspectos relacionados ao território (violência).....	229
TABELA 27 – Aspectos relacionados ao território (localização do empreendimento)	230
TABELA 28 – Aspectos relacionados ao território (lazer e educação)	233
TABELA 29 – Aspectos relacionados ao território (transporte público)	235
TABELA 30 – Aspectos relacionados ao território (convivência e participação social)	236

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS.....	24
PARTE I TERRITÓRIO, POVO BRASILEIRO E O DIREITO DE MORAR.....	33
CAPÍTULO 1 O PROCESSO DE FORMAÇÃO E URBANIZAÇÃO DAS CIDADES.....	34
CAPÍTULO 2 FORMAÇÃO DO POVO BRASILEIRO: EXPROPRIAÇÃO DO TRABALHO INDÍGENA E AFRICANO.....	42
2.1 - Vilas, cidades e ocupação do território brasileiro.....	51
CAPÍTULO 3 CONTEXTUALIZANDO A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PRODUÇÃO DE MORADIA NO BRASIL.....	58
CAPÍTULO 4 POLÍTICA HABITACIONAL COMO UM DIREITO: MARCOS E INSTRUMENTOS LEGAIS.....	72
4.1 Realidade dos municípios brasileiros em relação ao cumprimento da lei e elaboração do Plano Diretor.....	81
CAPÍTULO 5 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO NO BRASIL E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV)	86
5.1 Trabalho Social no PMCMV faixa I.....	100
PARTE II A POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM ÂMBITO MUNICIPAL: FALANDO FRANCAMENTE.....	110
CAPÍTULO 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE FRANCA.....	111
1.1 O contexto econômico do município de Franca: 2014 a 2019.....	126
1.2 Os rebatimentos das legislações em relação à regularização do espaço urbano na cidade de Franca.....	137
CAPÍTULO 2 A PRODUÇÃO DE MORADIA DE INTERESSE SOCIAL A PARTIR DO SÉCULO XX NO MUNICÍPIO DE FRANCA.....	144
CAPÍTULO 3 PERCURSOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV - FAIXA I, NO MUNICÍPIO DE FRANCA.....	158
3.1 O Processo de seleção dos moradores(as) do Residencial Rubi I.....	164
3.2 Diagnóstico socioterritorial: especificidades da região de abrangência do Residencial Rubi I.....	169

3.3 Projeto Arquitetônico do Residencial Rubi I.....	186
3.4 O Trabalho Social com os moradores(as) do Residencial Rubi I.....	195
CAPÍTULO 4 A REALIDADE DO RESIDENCIAL RUBI I SOB A PERSPECTIVA	
DO(A) MORADOR(A).....	220
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	239
REFERÊNCIAS.....	247
APÊNDICES	
APÊNDICE A – Roteiro 1.....	263
APÊNDICE B – Roteiro 2.....	266
ANEXOS	
Anexo A - Resolução municipal nº 01.....	268
Anexo B - Ficha de Cadastro Habitacional	270
ANEXO C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).....	272

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

A História nos mostra que as relações de produção vão interferir radicalmente nas relações sociais, quando são alterados os processos de trabalho, deslocando o homem do campo para a cidade. De acordo com Marx (1982, p.25) *“em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, dentro das quais aquelas até então se tinham movido”*.

Na medida em que o setor industrial vai adquirindo predominância no sistema econômico e passa a se desenvolver em nível mais acelerado do que no setor agrário, alteram-se também, drasticamente, as relações de trabalho surgindo diferentes categorias de trabalhadores e trabalhadoras que serão incorporados ao sistema capitalista, além daquelas já existentes no campo.

A intensificação do processo de industrialização foi responsável pelo crescimento das cidades, atraindo grande número de pessoas e famílias, que foram se fixando ao redor das indústrias, buscando oportunidades de trabalho e renda para o atendimento de suas necessidades.

A cidade passou a concentrar os instrumentos de produção, o capital, o poder, bem como as necessidades, os conflitos e as contradições. Nesse contexto, a questão habitacional, assumiu um lugar de destaque, dentre as diversas expressões da questão social. A partir desse momento, a moradia também se tornou mercadoria e objeto de exploração do mercado, tendo em vista a crescente procura do trabalhador e da trabalhadora por um local que oferecesse abrigo e descanso, nas horas livres do processo produtivo.

Na medida em que as cidades cresceram, a ocupação dos seus territórios ocorreu de forma desigual e hoje, grande parcela da população não usufrui de espaços adequados e moradia digna. Importante salientar que na maioria dos países, as cidades se desenvolvem de forma semelhante. Porém, as condições urbanas da população terão resultados melhores ou piores, de acordo com os investimentos destinados pelo Estado em relação ao planejamento, regulamentação, oferta de serviços públicos, infraestrutura básica e distribuição de renda.

O trabalhador e a trabalhadora, excluídos do mercado formal de trabalho, sempre foram colocados “a margem” dos direitos fundamentais e a solução encontrada por muitas famílias que se deslocaram do campo para a cidade foi a ocupação de morros, encostas, loteamentos e áreas irregulares, através da autoconstrução das habitações, muitas vezes, com materiais precários, sem respaldo do poder público e sem apoio técnico.

Historicamente, o Estado brasileiro, além da função de legislador, assumiu o papel de mantenedor da ordem e do poder, aliando-se aos interesses das classes dominantes. A insuficiência de moradia e as condições precárias de vida dos trabalhadores e trabalhadoras, levam o Estado a desenvolver um aparato institucional para intervir nas mazelas provocadas pela intensa urbanização. As primeiras intervenções estatais, relacionadas a regulamentação do trabalho e do sistema previdenciário, se deram a partir de 1930, período de intensificação do capitalismo e expansão urbana.

Foi nesse contexto que o Serviço Social surgiu enquanto profissão, com o objetivo de intervir junto à classe trabalhadora, buscando minimizar as contradições existentes entre o proletariado e a burguesia, e do processo de pauperização da classe trabalhadora e dos excluídos do mercado de trabalho. Conforme afirma Iamamoto (2013, p.101), “o Serviço Social surge como *“atividade auxiliar e subsidiária no exercício do controle e na difusão da ideologia da classe dominante junto à classe trabalhadora”*”.

A partir de 1940, amplia-se consideravelmente o mercado de trabalho para o assistente social, inserindo-o na atividade institucionalizada, tendo em vista a progressiva ampliação do controle da sociedade civil pelo Estado. A profissão se consolida e se insere nas empresas privadas e nas instituições estatais. Enquanto prestador de serviços e assalariado, desde então, a esfera estatal passa a ser o setor predominante na contratação do assistente social.

Foi em decorrência das profundas transformações ocorridas pelo processo de redemocratização no país, a partir dos anos 70, realizado pela classe operária e movimentos sociais, reivindicando a elaboração da Carta Constitucional e defesa do Estado de Direito, que a categoria profissional dos assistentes sociais iniciou o movimento de renovação crítica, passando a orientar sua atuação na defesa dos direitos sociais nos diversos espaços sócio-ocupacionais.

De acordo com Mota (2008, p. 10), *“foi nos anos 80 que o eixo das concepções assistenciais, deslocando-se da tradição assistencialista, se transladaram para a esfera dos direitos e foram se relacionar com as políticas sociais”*.

Em 1987, ocorre o Movimento pela Reforma Urbana, envolvendo diversas categorias profissionais, lideranças políticas e representantes dos movimentos sociais. Nesse contexto as entidades representativas do Serviço Social, dentre elas o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABPESS), tendo como compromisso a concepção e compreensão ampliada de seguridade social, no qual está inscrito o direito social à moradia, estiveram envolvidas com o movimento que tornou-se um marco para incorporação de propostas na Constituição Federal de 1988, que incluiu a moradia como direito fundamental da sociedade brasileira. Apesar dos avanços nas legislações internacionais e nacionais, a agenda neoliberal empreendida a partir desse período, ocasiona inúmeros retrocessos que não condizem com os direitos sociais estabelecidos nos preceitos constitucionais na sociedade brasileira.

Verifica-se que a questão urbana e o direito à cidade sempre estiveram inseridos nos debates, seminários, simpósios, conferências e encontros que envolvem a categoria profissional, tanto em âmbito municipal, estadual e nacional. Destacam-se duas publicações do conjunto CFESS-CRESS sobre a temática. A primeira apresentada no caderno de textos da Conferência Nacional das Cidades realizada em 2013, documento denominado “O Conjunto CFESS-CRESS na luta pela Reforma Urbana: uma pauta com urgência política” e a segunda, em 2016, intitulada “Atuação dos Assistentes Sociais na Política Urbana: subsídios para reflexão”. Ambas refletem o envolvimento e compromisso da categoria sobre esse debate de extrema relevância.

Os desafios de inserção do assistente social na política urbana são inúmeros, uma vez que, a ausência de moradia reflete nas condições de vida da população usuária e de suas famílias, assim como: ausência de trabalho, baixos salários, violência, escolaridade, entre outras, provocadas pelo modelo econômico vigente.

Foi, portanto, em razão do trabalho profissional realizado pelo assistente social no Setor de Habitação de Interesse Social na cidade de Franca, Estado de São Paulo, no período de 2014 à 2016, que emergiu o interesse em realizar o estudo proposto, cujo objetivo é contextualizar o processo de implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – faixa I, dando ênfase à realidade vivenciada pelos moradores

e moradoras do Residencial Rubi I, primeiro conjunto habitacional construído através do programa.

De acordo com Yazbek (2001), *“é preciso demonstrar, no tempo miúdo do trabalho cotidiano, nas situações singulares com que o assistente social se defronta no exercício profissional, situações essas carregadas tanto de dimensões universais quanto particulares”*.

Lamentavelmente, são poucos os municípios que possuem um setor específico para o planejamento das ações que se referem à Habitação de Interesse Social (HIS), que tem por objetivo a construção de moradia para população de baixa renda. Considerando a particularidade da cidade de Franca, tendo em vista a ausência de uma estrutura organizacional (física e de recursos humanos) para o planejamento contínuo da política habitacional, foi definido pelo gestor municipal em 2014 que a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – faixa I fosse executada pela Secretaria de Planejamento Urbano e Secretaria de Ação Social, visando o cumprimento das atribuições estabelecidas pelo Ministério das Cidades.

A partir da adesão do município ao programa, coube à Secretaria de Ação Social a responsabilidade de organizar um setor, no qual se insere o Serviço Social, com o objetivo de realizar o cadastramento, a seleção, a habilitação das famílias, além da execução e acompanhamento do trabalho social a ser realizado com os moradores e moradoras dos conjuntos habitacionais que seriam construídos. Na ocasião da seleção da demanda, que foi realizada através de sorteio público, foi necessário o envolvimento de funcionários de outros setores da prefeitura.

Importante destacar que o enfoque da pesquisa será o Programa Minha Casa Minha Vida, vinculado ao Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV-FAR), que possui diretrizes diferentes das demais modalidades, destinadas às outras faixas de renda.

Tendo em vista que a pesquisa parte de inquietações profissionais, diante da realidade contraditória, buscou-se estabelecer mediações na tentativa de desvelar os fatos e relações, historicamente construídas na sociedade brasileira, considerando o contexto social, econômico, cultural e político permeado por contradições engendradas pelo sistema capitalista.

Para o alcance dos objetivos almejados, foram utilizados três procedimentos de obtenção de dados: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo.

A pesquisa bibliográfica ocorreu durante todo o processo de pesquisa. Segundo, Triviños (2011, p. 99) “[...] as maiores deficiências nos resultados de uma pesquisa podem derivar de um embasamento teórico para explicar, compreender, e dar significado aos fatos que se investigam”. A escolha dos autores estudados buscaram reafirmar o compromisso com a análise crítica sobre a formação da sociedade brasileira, a questão urbana, as condições de moradia e a Política de Habitação no Brasil.

A pesquisa documental ocorreu através da leitura das legislações municipais, estaduais e nacionais que envolvem a Política Nacional de Habitação e do Programa Minha Casa Minha Vida – faixa I, que serão apresentados na primeira parte da tese e posteriormente através dos documentos municipais, dentre eles leis, relatórios relacionados ao trabalho social realizado com os moradores e moradoras, bem como do diagnóstico socioterritorial, disponibilizados pela Secretaria de Ação Social.

A análise dos relatórios elaborados nos encontros mensais com os responsáveis pelas unidades habitacionais, permitiram a aproximação da pesquisadora com dados que possibilitaram conhecer o perfil dos mesmos. Vale ressaltar que a questão de gênero merece destaque, no Residencial Rubi I, pois do total das 160 unidades habitacionais, 137, ou seja, 86% foram destinadas às famílias chefiadas por mulheres.

Foi possível também, através da análise do diagnóstico socioterritorial, identificar os equipamentos públicos e infraestrutura existentes na área de abrangência do conjunto habitacional pesquisado.

Tanto a pesquisa bibliográfica, quanto a pesquisa documental, revelam o quanto o direito à moradia no Brasil foi historicamente construído para as pessoas vinculadas ao mercado formal de trabalho. Neste sentido também é uma pesquisa que denuncia essa realidade, historicamente determinada.

Visando a obtenção de dados da pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas utilizando dois roteiros norteadores, sendo um estruturado e outro semiestruturado.

A entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizada no âmbito das ciências sociais. Psicólogos, sociólogos, pedagogos, assistentes sociais e praticamente todos os outros profissionais que tratam de problemas humanos valem-se dessa técnica, não apenas para coleta de dados, mas também como objetivos voltados à diagnóstico e orientação (GIL, 2007, p.117).

Foi realizado o pré-teste da entrevista que visa, segundo Gil (2007), “*evidenciar possíveis falhas na redação, complexidade das questões, exaustão e constrangimentos ao informante*”. Os participantes da pesquisa não foram escolhidos de forma aleatória, mas sim com a intencionalidade de contemplar os representantes dos diferentes grupos de moradores que participaram do sorteio público.

Após agendamento prévio, as entrevistas foram realizadas nos domicílios dos participantes e apenas uma moradora optou por participar da entrevista no local de trabalho da pesquisadora. Foram entrevistados vinte e dois moradores, sendo 02 do grupo de idosos, 05 do grupo dos que tivessem em sua composição familiar pessoas com deficiência e 15 dos grupos I e II, que atenderam os critérios estabelecidos na Portaria nº 595 de 2013 e Resolução municipal nº 01 de 2014.

Importante destacar que o percentual de entrevistados buscou proporcionalidade ao número de unidades habitacionais destinadas a cada grupo, que serão explicitados na parte II, capítulo 3, desta tese. Foi realizada leitura e preenchimento do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) com todos os participantes. Os registros das entrevistas foram gravados e posteriormente transcritos e a identidade dos(as) entrevistados(as) foi mantida sob sigilo, sendo escolhidos nomes fictícios de origem indígena e africana.

Cabe salientar que no campo da pesquisa, assim como no exercício profissional, a ética deve permear a conduta do pesquisador. Segundo Baldani e Moysés (2012), “no campo da pesquisa, a ética deve guiar a prática e o comportamento dos cientistas, garantindo que os estudos sejam conduzidos de forma a proteger e assegurar os interesses dos sujeitos pesquisados”. Além da garantia do sigilo, será compromisso da pesquisadora, a socialização dos resultados da pesquisa aos participantes.

A pesquisa de campo alicerçou-se na abordagem qualitativa de acordo com os três pressupostos apontados por Martinelli (1999, p. 22-23): o reconhecimento da singularidade do sujeito, o reconhecimento da importância de se conhecer a experiência social do sujeito, o reconhecimento de que conhecer o modo de vida do

sujeito pressupõe o conhecimento de sua experiência social. Os dados quantitativos apresentados na pesquisa, tiveram como intencionalidade, demonstrar as fragilidades das políticas públicas e da realidade vivenciada pelos(as) moradores(as) do conjunto habitacional.

Oportunizar a escuta dos moradores e das moradoras, contribuiu de forma imprescindível para aproximação da realidade concreta, buscando conhecer o perfil dos participantes através da história oral, reafirmando a importância da singularidade de cada indivíduo.

O recorte temporal da pesquisa foi de 2014, quando o município de Franca aderiu ao Programa Minha Casa Minha Vida – faixa I, até 2019, quando foi realizada a pesquisa de campo com os moradores e moradoras do Residencial Rubi I.

A tese foi estruturada em duas partes. A primeira denominada: Território, Povo Brasileiro e o Direito de Morar, está subdividida em cinco capítulos e tem como objetivo realizar a aproximação do processo sócio-histórico de ocupação do território brasileiro, as bases de dominação que contribuíram para acentuar as contradições existentes entre as classes sociais, além de contextualizar a intervenção do Estado na provisão de moradias.

O primeiro capítulo, intitulado O Processo de Formação e Urbanização das Cidades, contextualiza, de forma breve, as alterações provocadas após o advento da industrialização e modo de produção capitalista, que vai refletir nas condições de vida da classe trabalhadora da Inglaterra, país que foi o berço da revolução industrial, bem como aborda de forma breve as especificidades do contexto brasileiro.

O segundo capítulo, denominado Formação do Povo Brasileiro: expropriação do trabalho indígena e africano, recupera através da História o processo de colonização e ocupação do território brasileiro, com vistas a compreender as heranças do regime colonial, as raízes das desigualdades entre as classes sociais, além do modelo de organização do Estado brasileiro, ocupado de maneira a atender os interesses da classe dominante.

O terceiro capítulo, cujo título é Contextualizando a Intervenção do Estado na Produção de Moradia no Brasil, enfatiza as principais razões que levaram o Estado a intervir nas condições de moradia da classe trabalhadora. Apresenta as iniciativas do setor privado na produção de moradias, bem como das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP's) e dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's).

No quarto capítulo, intitulado Habitação como um Direito: marcos e instrumentos legais, foi introduzido o tema da habitação, enquanto política pública, a partir da Constituição Federal de 1988; as legislações internacionais e nacionais relacionadas ao planejamento urbano, além de apresentar dados sobre as principais inadequações da moradia nas diversas regiões do país.

O quinto capítulo, denominado A Política Nacional de Habitação no Brasil e Implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), apresenta a estrutura do Ministério das Cidades e as diretrizes do PMCMV – faixa I, que atende famílias de baixa renda e, de forma breve, descreve as diretrizes do trabalho social a ser realizado com os(as) moradores(as), requisito obrigatório aos municípios que aderiram a esta modalidade.

A segunda parte da tese, intitulada A Política de Habitação em Âmbito Municipal: Falando Francamente, está subdividida em quatro capítulos que tem por objetivo contextualizar processo de formação e urbanização da cidade de Franca, descrever o percurso para implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - faixa I no município e apresentar os resultados obtidos na pesquisa de campo realizada com os(as) moradores(as) do Residencial Rubi I.

O primeiro capítulo: Contextualização do Processo de Urbanização da Cidade de Franca, apresenta o crescimento urbano a partir de 1805, que originou a Vila, posteriormente sua incorporação à Sesmaria de São Paulo e o contexto social, político e econômico vivenciado até sua constituição, enquanto cidade. Descreve os rebatimentos das legislações relacionadas a regularização do território no município de Franca, a partir de diretrizes do Plano Diretor, instrumento de planejamento das cidades, estabelecido na Constituição Federal de 1988.

No segundo capítulo, denominado A Produção de Moradia de Interesse Social a partir do Século XX no município de Franca, intensifica-se a discussão sobre a construção de moradias e os programas habitacionais implementados para a população de baixa renda.

O terceiro capítulo: Percursos para Implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – faixa I no Município de Franca, descreve as ações desenvolvidas pelo Setor de Habitação de Interesse Social, enfatizando as ações desenvolvidas no trabalho social.

No quarto e último capítulo, denominado: A Realidade do Conjunto Habitacional Rubi I sob a perspectiva do(a) morador(a), apresenta os dados obtidos na pesquisa de campo.

Constata-se que foi em virtude de muitas lutas sociais envolvendo trabalhadores, lideranças políticas e diversas categorias profissionais, que ocorreram avanços em relação à legislação, participação social e política. Todavia, o número de brasileiros sem acesso ao direito à moradia revela o quanto a Política de Habitação de Interesse Social (HIS) precisa avançar.

Cresce a cada dia, a população que utiliza como refúgio as marquises dos prédios, os viadutos, as praças, entre outros espaços públicos ou privados, vivendo em situação de rua e, diante da histórica negligência do Estado, tornam-se invisíveis aos olhos das diversas instâncias de poder. Para muitas famílias a única esperança para a conquista da casa própria tem sido os escassos programas habitacionais que, historicamente, são regidos pela lógica excludente, seletiva e permeada por processos burocráticos, contrariando o direito universal da moradia, garantido no artigo 6º da Constituição Federal.

PARTE I

TERRITÓRIO, POVO BRASILEIRO E O DIREITO DE MORAR

Na cidade, sobretudo na grande, os cimentos se dissolvem e minguam as solidariedades ancestrais, a economização da vida social impõe uma competitividade e um selvagismo crescente.

(SANTOS, 2012, p. 29)

CAPÍTULO 1 O PROCESSO DE FORMAÇÃO E URBANIZAÇÃO DAS CIDADES

A divisão manufatureira do trabalho pressupõe a autoridade incondicional do capitalista sobre seres humanos transformados em simples membros de um mecanismo que a ele pertence.
(MARX, 2004, p. 411)

Antes de iniciar o debate relacionado à implementação de políticas públicas voltadas à Habitação de Interesse Social (HIS) e especificamente do Programa do Governo Federal, Minha Casa Minha Vida em âmbito nacional e municipal, considera-se necessário resgatar historicamente e de forma breve o modo de viver e morar da classe trabalhadora, bem como o processo de formação das cidades, antes e pós processo de industrialização, que mais tarde, vai requerer providências e intervenção do Estado frente à questão habitacional e ao planejamento urbano.

De acordo com Rolnik (1988), a primeira forma de cidade se refere a uma organização com poder altamente centralizador e despótico conduzido pela realeza.

A cidade da realeza é a cidadela: recinto murado e fortificado onde se encontram o palácio, o templo e o silo. É da cidadela que se dirigem os grandes trabalhos de construção, se contabilizam a produção e os tributos, se comanda a guerra. Sua manutenção provém do trabalho de todos os súditos – por isso quem é morador da cidade está ao mesmo tempo protegido e compelido por suas muralhas (ROLNIK, 1988, p.20).

A organização do espaço nas cidadelas tinha como divisão a área central em que eram ocupadas por reis, sacerdotes, guerreiros e escribas e ao seu redor artesãos, camponeses e escravos. A construção e manutenção implicavam o reforço de uma organização baseada na exploração e privilégio.

Verifica-se que a organização baseada em privilégios já demonstrava as diferentes classes sociais da época. Conforme enfatiza Singer (2018) a história das relações entre campo e cidade na maioria das vezes desconsidera as relações de classes existentes em cada um dos sistemas, supondo que os dois sistemas, urbano e rural, se contrapõem. Todavia a origem da sociedade de classes precede a origem da cidade.

A transformação da cidade em centro de produção (e não só de exploração do campo) só pode resultar de uma luta de classes entre senhores e servos ou patrícios e plebeus, no curso do qual ambos os lados se redefinem, redefinindo o conjunto de suas relações. Neste processo, parte do mais-produto, que ainda continua vindo à luz como

valor de uso, transforma-se, na mão de uma nova classe dominante, em valor de troca, em mercadoria (SINGER, 2018, p.14).

Foi no século XVI, com a crise do sistema feudal decorrente das pressões e explorações dos senhores feudais sobre os servos, que ocorreu o crescimento das cidades, a intensificação do comércio e o processo de migração, fragilizando assim, o poder dos nobres.

Netto e Braz (2008) ressaltam que a condição servil dos camponeses no regime feudal implicava compromissos mútuos, sendo estes: a prestação de serviços pelos servos e a proteção da vida do servo pelo senhor. Entretanto, o regime também era baseado na violência e expropriação do que era produzido:

A condição servil dos camponeses era muito distinta da condição dos escravos – embora duramente explorados (não só pelo dever do trabalho nas terras do senhor, mas ainda por inúmeros tributos, inclusive o dízimo recolhido pela igreja), dispunham de instrumento de trabalho e retiravam seu sustento do que produziam nas glebas e nas terras comunais. A economia do feudalismo era essencialmente rural e autárquica: cada feudo compunha-se de uma área de terra de extensão variável, envolvendo uma ou mais aldeias, e sua produção era destinada essencialmente para autoconsumo (NETTO; BRAZ, 2008, p. 69).

De acordo com Rolnik (1988, p.35), ao migrarem para as cidades, os camponeses se libertavam do regime de servidão, não mais se submetendo ao vínculo com o senhor feudal que se apropriava do seu trabalho. A autora compara a cidade como um ímã, que atraiu, reuniu e concentrou milhares de pessoas, mas somente se tornou um local permanente de trabalho e moradia quando passou a ser produtora de mercadorias para além das necessidades de consumo dos seus moradores.

Sobre o surgimento e as transformações ocorridas na cidade, Singer afirma que:

A cidade não inventa o comércio, mas muda-lhe o caráter, transformando-o de mero escambo irregular de excedentes agrícolas em intercâmbio regular de bens de luxo em geral manufaturados. Com a cidade surge a produção regular e especializada de bens mais sofisticados (amuletos, jóias, armas) de cujo intercâmbio generalizado se destaca uma mercadoria que, pouco a pouco, se transforma em equivalente geral de todas as outras, tornando-se moeda, e é a troca monetária que finalmente torna possível a divisão social do trabalho (SINGER, 2018, p. 11).

Embora a cidade carregue o peso de ter transformado as relações sociais e de exploração do homem através do trabalho, a obra de Lefebvre, traduzida por Martins

(1999), vem reafirmar que a teoria marxista da mais-valia tem suas raízes no campo e desloca para a cidade na medida em que a mesma se transforma em sede de produção do comércio e posteriormente da indústria.

Será por volta do século XVI que as grandes cidades-estados começaram a conquistar cidades vizinhas se tornando monarquias¹, ocupados por nobres, militares e com poderes centralizados:

As novas avenidas abertas nas cidades se transformam nos espaços por onde circulam a classe dominante, geralmente contendo suas áreas de habitação ou centros de lazer. Nestes espaços o Estado investe em infraestrutura, com o que há de melhor na época, em matéria de limpeza, iluminação, pavimentação. (ROLNIK, 1988, p. 61)

Na medida em que as grandes construções de palácios e catedrais reforçavam a aliança entre patriarcado-igreja, também aqueciam o mercado, gerado pelos trabalhadores envolvidos com tais obras.

Essa virada representa uma transformação na composição das forças políticas que sustentam esse poder, fruto da incorporação do grupo social diretamente envolvido na acumulação do capital nas esferas dominantes. [...] A pressão da classe capitalista sobre a ação do Estado se dará no sentido de este beneficiar a maximização da rentabilidade e retorno de investimentos (ROLNIK, 1988, p.54).

Serão as grandes cidades que irão fomentar a necessidade de construção de ferrovias, canais e estradas e, conseqüentemente, o rápido processo de urbanização nas cidades industriais, que contribui para o desaparecimento da pequena burguesia, ampliação do número de proletários pobres e concentração da riqueza nas mãos da classe rica. O processo de urbanização, sem adequado planejamento, gerou pauperização, desemprego e contradições para a classe trabalhadora.

A cidade de Manchester foi a primeira cidade Industrial da Inglaterra e do mundo. A indústria, foi responsável pela construção e ocupação de cada espaço livre ao seu entorno e atraiu a massa de operários explorados pelos proprietários dessas habitações construídas da maneira mais precária possível, com preços de aluguéis altos, enriquecendo-se às custas da miséria, exploração, saúde e escravidão do proletariado e sua família.

¹ Estado ou forma de governo em que o soberano é um monarca.

A concentração da produção, reunindo os trabalhadores na linha de montagem das fábricas e intensificando a divisão social do trabalho, leva a concentração da população operária que residindo nos seus arredores, vai incrementar o processo de urbanização. Era flagrante a ausência de investimentos em infraestrutura urbana, o desprezo pelas condições de vida operária, significativos níveis de morbidade, mortalidade da população infantil e adulta, habitações em locais insalubres, doenças, fome, baixos salários (SANTOS, 2012, p. 37).

Percebe-se nesse período uma mudança radical em relação ao poder urbano, que até então não existia. A cidade passa a ser vista como um lugar que concentra oportunidade, trabalho e riqueza, levando milhares de pessoas a ocuparem os seus espaços.

A revolução industrial teve para a Inglaterra a mesma importância que a revolução política teve para a França e a revolução filosófica para a Alemanha [...]O fruto mais importante dessa revolução industrial, porém, é o proletariado inglês (ENGELS, 2010, págs. 58 e 59).

A obra de Engels, escrita entre os finais de 1843 e janeiro de 1844, critica e denuncia a situação vivenciada pelos operários em seu cotidiano, descrevendo com detalhes a vida degradante e os sofrimentos decorrentes da exploração dos detentores dos meios de produção. Salienta que embora no campo, as condições dos homens, mulheres e crianças na Inglaterra, não fossem as melhores, as mudanças geradas pela revolução industrial contribuíram ainda mais para subtrair a autonomia dos(as) trabalhadores(as) do campo, exacerbando a exploração já sofrida.

A descrição das vilas inglesas habitadas pelos(as) trabalhadores(as) nas cidades industriais no início do século XIX, não se diferenciava das demais cidades daquele período. As moradias existentes nos bairros operários em Londres, estavam longe de serem consideradas apropriadas, na maioria delas até mesmo os porões eram habitados por várias famílias. O trecho a seguir, demonstra a falta de condições sanitárias e a precariedade em que viviam:

Habitualmente as ruas não são planas nem calçadas, são sujas tomadas por detritos vegetais e animais, sem esgotos ou canais de escoamento, cheias de charcos estagnados e fétidos. A ventilação na área é precária, dada a estrutura irregular do bairro e, como nesses restritos vivem muitas pessoas, é fácil imaginar a qualidade do ar que se respira nessas zonas operárias – onde, ademais, quando faz bom tempo, as ruas servem aos varais que, estendidos de uma casa a outra, são usados para secar roupa (ENGELS, 2010, p.70).

Era comum na época milhares de pessoas, inclusive imigrantes de países vizinhos, se abrigarem em albergues e quando não possuíam recursos para se hospedarem se acomodavam em qualquer lugar onde a polícia ou os proprietários não implicassem ou, em caso de sorte, pernoitavam em abrigos construídos por instituições beneficentes.

As condições sanitárias da época contribuíam para o alto índice de mortalidade, pois não existiam esgotos, banheiros públicos ou latrinas nas casas. Toda sujeira, detritos e excrementos eram jogados em valetas. Só havia água em fontes públicas e inexistiam os meios de limpeza. As indústrias, normalmente construídas às margens dos rios, contribuíam para poluição da água, assim como as enchentes que lavavam a sujeira das precárias habitações construídas próximas às fábricas. O trecho abaixo, descreve o quanto eram inadequadas as condições urbanísticas da época:

As partes mais velhas da cidade, construídas nas encostas íngremes, são apertadas e irregulares. Nas ruelas, becos e pátios acumulam-se lixo e imundície; as casas são degradadas, sujas e desconfortáveis; nas vizinhanças imediatas do rio e do fundo do vale, encontrei várias cujo piso inferior, por ser escavado no flanco da colina, é inteiramente inabitável. Em geral, os bairros do fundo do vale, onde, comprimidas entre as altas fábricas, estão as habitações dos operários, são os piores e os mais sujos de toda a cidade (ENGELS, 2010, p.83).

As grandes indústrias demandaram que ao seu entorno fossem se formando vilas de operários que em pouco tempo se transformaram em pequenas, médias e conseqüentemente, grandes cidades.

Os bairros operários eram rigorosamente separados das partes da cidade em que viviam a classe média e da classe alta que construíam habitações grandes e confortáveis, próximas do centro comercial e longe da poluição gerada pelas chaminés das fábricas.

Embora nesse período não existisse nenhuma legislação que regulamentasse o planejamento urbano, fica evidente que a segregação espacial se deu de acordo com a classe social de seus moradores.

É certo ser frequente a miséria abrigar-se em vielas escondidas, embora próximas aos palácios dos ricos; mas em geral é-lhe designada uma área a parte, na qual longe do olhar das classes mais afortunadas, deve safar-se, bem ou mal sozinha (ENGELS, p. 70, 2010).

Foi nesse contexto que o espaço urbano se inseriu, também na lógica capitalista, tornando-se campo de investimento e especulação, exigindo assim que o Estado desenvolvesse um aparato para intervir nessa lógica. As áreas passaram a ser ocupadas de acordo com a condição de renda de determinadas classes sociais. Os territórios tinham atenção do poder público de forma diferenciada no provimento de infraestrutura e serviços, de acordo com o poder aquisitivo de seus moradores.

A lógica capitalista do espaço urbano, transforma a terra em mercadoria cujo preço será estabelecido de acordo com suas características: topografia; metragem; localização (proximidade com áreas públicas, centros comerciais, serviços), qualidade construtiva, entre outras.

Sei perfeitamente que essa disposição urbana hipócrita é mais ou menos comum a todas as grandes cidades; também sei que os comerciantes varejistas, pela própria natureza de seu negócio, devem ocupar as ruas principais; sei igualmente que nessas ruas em toda parte, encontram-se edificações mais bonitas que feias e que o valor dos terrenos que as rodeiam é superior aos daqueles bairros periféricos. Entretanto, em lugar nenhum como em Manchester, verifiquei tanta sistematicidade para manter a classe operária afastada das ruas principais, tanto cuidado para esconder delicadamente aquilo que possa ofender os olhos ou os nervos da burguesia (ENGELS, 2010, p.90).

Se no contexto mundial as condições impostas pelo processo de industrialização geraram segregação, exploração e precarização das condições de vida dos(as) trabalhadores(as), no contexto brasileiro, os resultados oriundos da exploração das riquezas naturais, da força de trabalho indígena, dos negros e negras escravizados e mais tarde de imigrantes, foram desastrosos e refletem as imensas desigualdades sociais existentes em seu território até os dias atuais.

A partir do século XVII, o território brasileiro sofreu grande influência da Inglaterra, quando Portugal, perdia espaço no comércio de açúcar, aliando-se a grande potência industrial em troca de privilégios políticos. Tal fato contribuiu para alavancar o processo de industrialização do governo inglês, além dos benefícios econômicos imensuráveis às custas do ouro e recursos provenientes do país. Os acordos concluídos com a Inglaterra em 1642-54-61, estruturaram essa aliança que marcará profundamente a vida política e econômica de Portugal e do Brasil durante os dois séculos seguintes.

De acordo com o historiador Caio Prado Junior (2006), para compreender o Brasil contemporâneo torna-se necessário refletir sobre as bases que sedimentaram o país “no conjunto dos fatos e acontecimentos essenciais, constituídos num largo período de tempo”. Durante três séculos de atividade colonizadora o território brasileiro foi terreno fértil e propício para extração de riqueza pelos países desenvolvidos e que refletem sobremaneira a vida da população. Conforme destaca o autor, as atividades econômicas e políticas implementadas por Portugal em relação ao Brasil, inicialmente, eram apenas comerciais, voltadas para o comércio exterior europeu:

Será a empresa do colono branco, que reúne à natureza, pródiga em recursos aproveitáveis para a produção de gêneros de grande valor comercial, o trabalho recrutado entre raças inferiores que domina: indígenas ou negros africanos importados [...] Se vamos à essência da nossa formação, veremos que, na realidade, nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros. Mais tarde, ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu (PRADO JÚNIOR, 2006, p. 32).

Após a independência, de acordo com Ianni (1985), a história do Brasil, foi marcada por governos autoritários e ditadores:

No princípio, sob o Estado monárquico (1822-89), no qual o poder moderador do rei tem uma conotação arbitrária, predominam os interesses do bloco agrário vinculado principalmente à cana de açúcar e ao café. Em seguida, sob o Estado oligárquico (1889-1930), no qual a política dos governadores, tem um papel saliente, reforçando o autoritarismo, predomina os interesses do bloco agrário, apoiado principalmente na cafeicultura. Depois sob o Estado Populista (1930-64), que passa por um período de “formação” (1930-37) e pela ditadura do Estado Novo (1937-1945), predominam os interesse do bloco industrial agrário, vinculado principalmente ao café e à indústria de bens de consumo duráveis. A partir de 1964, sob o Estado militar, apoiado em um poderoso bloco industrial, ou melhor, financeiro e monopolista predominam os interesses da grande burguesia financeira e monopolista estrangeira. Em todas as épocas, os imperialismos inglês, alemão, norte-americano e outros estão presentes e decisivos (IANNI, 1984, p. 21).

Durante os governos mencionados, comprova-se que nos diferentes ciclos da economia, as relações de produção, foram provenientes do campo, especialmente através do cultivo da cana de açúcar e café e, mesmo após o processo de expansão da industrialização, as relações de produção entre campo e cidade permaneceram e se intensificaram a partir de 64, sendo a produção excedente destinada às cidades

brasileiras e para o exterior pelos grandes proprietários de terras, com o objetivo de alimentar o modelo econômico adotado, que sempre privilegiou o mercado internacional e seus próprios interesses.

Será na medida em que ocorre a expansão do capitalismo agrário e da consequentemente mecanização, que os latifúndios vão se tornando grandes empresas, incentivadas e financiadas pelo Estado, expulsando de forma violenta milhares de trabalhadores(as) do campo para as cidades, fato que gerou expressivas lutas pela terra.

Quando se altera as relações de produção, intensificando a expansão da industrialização no setor urbano, constata-se que transforma-se também as relações de trabalho do homem do campo, que busca a cidade como espaço de moradia, entretanto muitos trabalhadores(as) não encontram trabalho formal, surgindo assim as diversas formas de trabalho precarizado na área rural, dentre elas o trabalho informal e temporário, além do acirramento da exploração da força de trabalho na cidade.

Diante do contexto de intensa exploração da força de trabalho e das condições de pauperização de grande parte da classe trabalhadora é que se evidencia a questão habitacional e de *espoliação urbana*, termo utilizado por Kowarick (1980, p. 59), que significa o somatório de extorsões em razão da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que se apresentam como socialmente necessários em relação ao níveis de subsistência, que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho.

Pretende-se no capítulo seguinte, recuperar fatos históricos importantes, para compreensão das ambivalências e desigualdades promovidas desde o início da colonização do Estado brasileiro, marcado por violência e dominação dos povos que desbravaram, plantaram, produziram riquezas, mas foram expropriados dos seus direitos fundamentais: a vida e a liberdade.

CAPÍTULO 2 FORMAÇÃO DO POVO BRASILEIRO: EXPROPRIAÇÃO DO TRABALHO INDÍGENA E AFRICANO.

Toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos. É preciso considerar esse fato para se compreenderem exatamente as condições que, por via direta ou indireta, nos governaram até muito depois de proclamada nossa independência política e cujos reflexos não se apagaram ainda hoje.
(HOLANDA, 1988, p. 41)

O território brasileiro possui uma área total de 8.510.295,914 Km² (IBGE, 2019) dividido em cinco regiões bastante distintas em relação à vegetação, demografia, industrialização, desenvolvimento econômico, desenvolvimento educacional, entre outros aspectos. Infelizmente, encontra-se hoje como um dos países com maior nível de desigualdade social do mundo (desigualdade que está relacionada a configuração do capitalismo tardio e dependente), exigindo intervenções governamentais que alterem as condições em que vive a maioria da população.

O conteúdo deste capítulo não é algo novo, todavia considera-se necessário resgatar como ocorreu o processo de formação do povo brasileiro e ocupação do território, que reflete na realidade de 210.147.125 pessoas (IBGE, 2019), distribuídas nos 5.571 municípios e 26 Estados (IBGE, 2019).

As terras brasileiras foram cultivadas e as cidades construídas, através de muito trabalho, trabalho este realizado não pelos colonizadores, mas por diferentes raças. No prefácio (denominado “Artigo de Fundo”) da obra, Brás Bexiga e Barra Funda, o autor Alcântara Machado (1922), enfatiza a diversidade mencionada. O trecho imprime uma linguagem literária e poética, mas não revela a face cruel vivenciada por cada personagem daquele período.

A primeira, as caravelas descobridoras encontraram aqui comendo gente, e desdenhosa de “mostrar suas vergonhas”. A segunda veio nas caravelas. Logo os machos sacudidos desta se enamoraram das moças “bem gentis” daquela que tinham cabelos “mui pretos, compridos pelas espádoas”. E nasceram os primeiros mamelucos. A terceira veio nos porões dos navios negreiros trabalhar o solo e servir a gente. Trazendo outras moças gentis, mucamas, mucambas, mumbandas, macumas. E nasceram os segundos mamelucos. E os mamelucos das duas fornadas deram o empurrão inicial ao Brasil [...]. Então os transatlânticos trouxeram da Europa outras raças aventureiras. Entre elas, uma alegre que pisou na terra paulista (MACHADO, 1997, p. 15).

Sobre o processo de ocupação, Ribeiro (1997), salienta que antes mesmo da chegada de Pedro Álvares Cabral, foram instituídos no Brasil, alguns povoados europeus com base na prática do *cunhadismo*². Tal prática, tinha como finalidade multiplicar a população nos lugares em que os europeus se fixaram. Segundo o autor, o primeiro e principal núcleo foi formado no litoral paulista, centrava-se ao redor de João Ramalho e de seu companheiro Antônio Rodrigues. Outro núcleo de grande importância foi o de Diogo Álvares Caramuru, fixado na Bahia e um terceiro foi de Pernambuco. Franceses e espanhóis, também participaram da fase cunhadística, início da miscigenação do povo brasileiro.

Primeiro, junto com os índios nas aldeias, quando adotam seus costumes, vivendo como eles, furando os beijos e orelhas e até participando de cerimoniais antropofágicos, comendo gente. Então aprendem a língua e se familiarizam com a cultura indígena. Muitos gostaram tanto que se deixaram ficar na vida boa de índios, amistosos e úteis. Outros formaram unidades apartadas das aldeias, compostas por eles, suas múltiplas mulheres, índias, seus inúmeros filhos, sempre em contato com a incontável parentela delas (RIBEIRO, 1997, p.64).

De acordo com Fausto (1977), pode-se analisar a formação do território brasileiro através dos três períodos, que vão desde o descobrimento até a independência:

O primeiro [momento] vai da chegada de Cabral à instalação do Governo Geral, em 1549; o segundo é um longo lapso de tempo entre a instalação do Governo Geral e as últimas décadas do século XVIII; o terceiro vai dessa época à independência, 1822. [...] O primeiro período se caracteriza pelo reconhecimento e posse da nova terra e um escasso comércio. Com a criação do Governo Geral inicia-se a montagem da colonização que irá se consolidar ao longo de mais de dois séculos, com marchas e contramarchas. As últimas décadas do século XVIII são uma referência para indicar um conjunto de transformações na ordem mundial e nas colônias, que dão origem à crise do sistema colonial e aos movimentos pela independência (FAUSTO, 1977, p.41).

Em 1532, ameaçada pelos núcleos europeus, instalados na costa brasileira, a coroa portuguesa, estabeleceu no Brasil o regime de donatarias. Os donatários detinham o poder de nomear autoridades administrativas, juízes, impor impostos e taxas, além de conceder glebas de terras àqueles que fossem de sua confiança.

² Consistia em dar uma moça índia como esposa e através dessa união se estabelecer, automaticamente, laços que o aparentavam com todos os membros do grupo.

O donatário era um grão-senhor investido de poderes feudais pelo rei para governar sua gleba de trinta léguas de cara. Com o poder político de fundar vilas, conceder sesmarias, licenciar artesãos e comerciantes, e o poder econômico de explorar diretamente ou através de intermediários suas terras e até com o direito de impor a pena capital (RIBEIRO, 1997, p. 67).

O regime adotado influenciará na estrutura organizativa do país, baseado nas grandes propriedades, monocultura e produção em larga escala. O colono europeu, antes acostumado a apenas explorar os abundantes recursos naturais do território se deparou com a dificuldade de mão de obra que a plantação, a colheita e a produção do açúcar, produto mais rentável daquele período, demandava.

Nas demais colônias tropicais, inclusive o Brasil, não se chegou nem a ensaiar o trabalhador branco. Isto porque nem na Espanha, nem em Portugal, a que pertencia a maioria delas, havia como na Inglaterra, braços disponíveis e dispostos a emigrar a qualquer preço (PRADO JUNIOR, 2006, p. 30).

Em 1549, com a instalação do Governo Geral, a colônia passa para o período de ocupação do território. A alternativa para resolver as dificuldades encontradas em relação à força de trabalho e exploração do território será inicialmente o aprisionamento dos povos originários. De acordo com Furtado, (1967):

A captura e o comércio do indígena vieram constituir, assim, a primeira atividade econômica estável dos grupos de população não dedicado à indústria açucareira. Essa mão de obra indígena, considerada de segunda classe, é que permitirá a subsistência dos núcleos de população localizados naquelas partes do país que não se transformaram em produtores de açúcar (FURTADO, 1967, p. 46).

Nesse período era comum o aprisionamento dos indígenas, em guerras denominadas “justas”, leilões, com anuência da metrópole portuguesa, pois estes eram utilizados como força de trabalho para construções de obras públicas, igrejas e casarões.

Milhares de índios foram incorporados por essa via à sociedade colonial. Incorporados não para se integrarem nela na qualidade de membros, mas para serem desgastados até a morte, servindo como bestas de carga a quem deles se apropriava. Assim foi ao longo dos séculos, uma vez que cada frente de expansão que se abria sobre uma área nova, deparando lá com tribos arredias, fazia delas imediatamente um manancial de trabalhadores cativos e de mulheres capturadas para o trabalho agrícola, para gestação de crianças e para o cativo doméstico (RIBEIRO, 1997, p.76).

O projeto da colônia portuguesa era tornar a população indígena cativa e usá-la como força de trabalho de subsistência. Era introduzida na condição de escravos e apropriada por seus senhores, que nomearam missionários jesuítas, delegando a eles poderes de organização das aldeias missionárias. Sobre a ação de disciplinamento exercido pelos missionários da Companhia de Jesus, Holanda (1988, p.11) salienta que:

Foram ainda os jesuítas que representaram, melhor de que ninguém, esse princípio da disciplina pela obediência. Mesmo em nossa América do Sul, deixaram disso exemplo memorável com suas reduções e doutrinas. Nenhuma tirania moderna, nenhum teórico da ditadura do proletariado ou do Estado totalitário, chegou sequer a vislumbrar a possibilidade desse prodígio de racionalização que conseguiram os padres da Companhia de Jesus em suas missões (HOLANDA, 1988, p. 11).

A escravidão indígena predominou durante o primeiro século da invasão europeia. Entretanto, aos poucos foi sendo substituída pela força de trabalho africana em decorrência de doenças e guerras, que geraram a sua diminuição.

A mão de obra africana chegou para expansão da empresa, que já estava instalada e quando a rentabilidade do negócio está assegurada que entra em cena, na escala necessária, os escravos africanos: base de um sistema de produção mais eficiente e mais densamente capitalizado (FURTADO, 1967, p. 46).

Segundo Schwarcz (2015), estima-se que a população brasileira em 1584 era de 25.000 brancos, 18.000 índios domesticados e 14.000 negros e negras escravizados. No século XVIII, com a descoberta das minas de ouro, os escravos foram sendo transferidos para Minas Gerais, Mato Grosso e Colônia de Sacramento, ao sul da colônia, no território do atual Uruguai.

De acordo com Santos (2012, p. 57), é de fundamental importância compreender que a escravidão no Brasil nada tem a ver com o modo de produção escravista. A força de trabalho foi utilizada já no contexto do capitalismo de natureza comercial.

A escassez de força de trabalho, portanto, é o que move Portugal na direção do revigoramento da escravidão na era moderna, uma vez que exploravam a costa da África e passaram a comercializar africanos. Além de solucionar o problema da mão de obra, esse foi um dos mais rentosos negócios lusitanos num período que cobre cerca de três séculos (SANTOS, 2012, p. 57).

No caso brasileiro a escravidão se tornou tão disseminada que era comum, padres, funcionários públicos, militares, artesãos, taberneiros, comerciantes, pequenos lavradores, pobres e remediados e até libertos possuírem escravos.

Por essas e por outras é que a escravidão, mais que um sistema econômico, ela moldou condutas, definiu desigualdades sociais, fez de raça e cor marcadores de diferença fundamentais, ordenou etiquetas de mando e obediência e criou uma sociedade condicionada pelo paternalismo e por uma hierarquia estrita (SCHWARCZ, 2015, p. 96).

A atividade produtiva no período colonial, além de repetitiva, cansativa e extremamente árdua, era violenta. Os escravizados viviam sob a autoridade de seus senhores que lhes impunham castigos físicos, punições, utilização de açoites em troncos públicos como forma de discipliná-los e subordina-los com base no medo.

A reação dos negos(a) escravizados ao tratamento desumano, se dava através de insubordinações, até revoltas e fugas, surgindo assim os quilombos³.

O processo de resistência negra se reitera nas fugas, nas revoltas e na formação dos quilombos contra a escravidão, o preconceito e dominação. E, ainda, a apropriação do espaço por essas populações tornou-se referência para construção da identidade quilombola e da afirmação cultural que se configuravam como parte das estratégias de resistência (SANTOS, 2015, E-book).

A subsistência da população dos quilombos provinha daquilo que tiravam da mata e do que plantavam. Quando careciam de algo, ou recebiam dos vizinhos que conviviam de forma amistosa, ou saqueavam fazendas ou viajantes nas estradas.

É fato que os quilombos ofereciam uma possibilidade aos escravos de viver em uma comunidade livre da opressão e condições de vida autônoma, porém os senhores desenvolveram uma força especializada para perseguição aos fugitivos e nos casos em que identificassem os focos de aglomeração, tinham autorização para incendiar, destruir e matar aqueles que resistissem à captura.

Além do trabalho nos engenhos, havia grande parcela de negras escravizadas que exerciam trabalho doméstico na casa grande, desempenhando funções de cozinheiras, amas de leite, lavadeiras. Era comum o abuso sexual pelos senhores e

³ Santos (2015), salienta que é preciso ampliar o conceito atribuído ao termo quilombo, pois é muito mais amplo do que reduto de escravos fugidos, contempla a luta, resistência e estratégias de sobrevivência física e cultural.

como consequência, muitas sofriam mais violência a mando das senhoras que culpavam as negras escravizadas pelos atos dos seus maridos.

Conforme escreveu Antonil, os escravos eram tratados com três PPP, a saber: pau, pão e pano. Os senhores brancos sabiam ser minoria e tinham consciência de que só sob um clima de medo premeditado, poderiam controlar seus cativos (SCHWARCZ, 2015, p. 93).

Altas taxas de mortalidade acompanharam esse sistema, tanto dos adultos, que não possuíam imunidade a determinadas doenças, pesadas condições de trabalho, má alimentação, condições de vida insalubre, vestimenta inadequada, bem como da mortalidade infantil, que era também preocupante, devido a subnutrição e falta de assistência.

Embora em número pequeno, a alforria existiu no sistema escravocrata e poderia ser concedida como recompensa pela lealdade e afeição construída ao longo de anos de dedicação, sendo muitas delas concedidas em testamento a mulheres, crianças, cativos especializados e mulatos. Porém, tendo em vista que tal prática não estava legalizada, muitos(as) alforriados(as) poderiam ser reescravizados, anulando o documento elaborado pelos seus senhores.

O tráfico de escravos no Brasil trazia muitas vantagens econômicas a quem dele fazia parte, fato que perdurou de forma desumana até 1888, mesmo que a lei tenha proibido essa prática em 1850.

Segundo, Freyre (2002), em sua obra *Casa Grande e Senzala*,

O colonizador português do Brasil foi o primeiro dentre os colonizadores modernos a deslocar a base da colonização tropical da pura extração de riqueza mineral, vegetal ou animal – o ouro, a prata, a madeira, o âmbar, o marfim – para a de criação local de riqueza. Ainda que riqueza – a criada por eles sob pressão das circunstâncias americanas – à custa do trabalho escravo: tocada, portanto, daquela perversão de instinto econômico que cedo desviou o português da atividade de produzir valores para a de explorá-los, transportá-los ou adquiri-los (FREYRE, 2002, p.91).

De acordo com Prado Junior (2006, p. 35), as estatísticas demográficas do período colonial são extremamente escassas. Não havia coleta regular e sistemática de dados, e faziam-se levantamentos em duas situações: eclesiástico ou militar. Os núcleos de povoação eram distribuídos de forma irregular e esparsos.

Verifica-se, portanto, que o povo brasileiro foi formado através da exploração e subjugação dos povos originários e dos negros(as) escravizados(as), forçando-os ao

trabalho compulsório, castigos e exploração. Foram aliciados para o trabalho de extração do pau brasil, da produção do açúcar, da extração do ouro, bem como das riquezas naturais, se constituindo no contingente de força de trabalho do nosso país. Tiveram uma importância fundamental para a elite colonizadora e agrária, pois produziram e construíram tudo o que aqui se tem, deixando heranças de luta e resistência e construindo a identidade do povo brasileiro.

O brasilíndio como o afro-brasileiro existiam numa terra de ninguém, etnicamente falando, e é a partir dessa carência essencial, para livrar-se da ninguendade de não índios, não europeus e não negros, que eles se veem forçados a criar sua própria identidade ética: a brasileira (RIBEIRO, 2015, p. 99).

Schwarcz (2015), ressalta que a mais terrível das nossas heranças é a cicatriz de torturador impressa na alma e pronta para explodir na brutalidade racista e classista, que permanece nas autoridades dispostas a torturar, seviciar e machucar os pobres que lhes caem às mãos. Entretanto, salienta também, que essa mesma herança provoca crescente indignação, nos dando forças para conter os possesores e criar uma sociedade mais solidária.

Negou- lhe a posse de qualquer pedaço de terra para viver e cultivar, de escolas que pudesse educar seus filhos, e de qualquer ordem de assistência. Só lhe deu, sobejamente, discriminação e repressão. [...] O negro rural, trasladado às favelas, tem de aprender os modos de vida da cidade, onde não pode plantar (RIBEIRO, 2015, p. 167).

Após a queda do Império e Proclamação da República e abolição da escravatura milhares de negros e negras foram substituídos pelo trabalho do imigrante e como alternativa buscaram ocupar, “ilegalmente”, terrenos baldios em que pudessem acampar para viverem livres como nos quilombos, plantando sua própria lavoura como meio de subsistência.

Grande parte dos(as) negros(as) se dirigiram para as cidades, pois em todos os lugares que acampavam, os fazendeiros convocavam forças policiais para expulsá-los. Na cidade, apesar da miserabilidade, encontraram um ambiente de convivência social menos hostil, ocupando bairros periféricos, que mais tarde foram denominados “favelas” ou formando comunidades quilombolas, mas vivendo continuamente sob ameaça de serem expulsos, por ocuparem terrenos privados ou estatais, como se não

tivessem o direito de serem ressarcidos pelo tempo que foram expropriados de sua força de trabalho.

De acordo com Fernandes (2020), na medida em que se intensifica a expansão da lavoura sob as condições econômicas, sociais e políticas possibilitadas pela organização do Estado nacional, ocorre o deslocamento de senhores rurais das fazendas que foram gradativamente se inserindo no cenário urbano em razão de interesses econômicos e ambiente político.

Essa porção de senhores rurais tendeu a secularizar suas ideias, suas concepções políticas e suas aspirações sociais; e, ao mesmo tempo, tendeu a urbanizar, em termos ou segundo padrões cosmopolitas, seu estilo de vida, revelando-se propensa a aceitar formas de organização da personalidade, das ações ou das relações sociais e das instituições econômicas jurídicas e políticas que eram mal vistas e proscritas do passado. Em uma palavra ela “aburguesou-se” desempenhando uma função análoga à de certos segmentos da nobreza europeia na expansão do capitalismo (FERNANDES, 2020, p. 46).

Será nesse contexto que se insere duas figuras centrais na economia brasileira, o “fazendeiro” e o “imigrante” ocasionando grandes transformações no cenário econômico, social e político (Fernandes, 2020, p.51).

Nesse período o plantio de café, exigia uma divisão de trabalho, que foi absorvida pelos imigrantes que, além do plantio, realizava tarefas como derrubada das matas e colheita. Muitos negros(as) libertos(as) que se estabeleceram próximos às fazendas eram contratados como trabalhadores(as) sazonais.

A disponibilidade da força de trabalho europeia era resultado do grande número de pessoas que estavam sendo obrigadas a saírem do campo para as cidades em razão do crescimento industrial e que não absorvia a classe trabalhadora.

Os europeus, recém chegados, foram denominados colonos e eram contratados mediante o fornecimento de passagens para a família, garantia de ajuda para sua manutenção durante determinado período, além de um acordo para plantio da lavoura, visando sua subsistência e de seus familiares. Coube ao Estado subsidiar as passagens, ficando as outras despesas a cargo dos fazendeiros que descontavam dos salários a serem pagos aos colonos.

As colônia criadas em distintas partes do Brasil pelo governo imperial careciam totalmente de fundamento econômico; tinham como razão de ser a crença na superioridade inata do trabalhador europeu, particularmente daqueles cuja “raça” era distinta da dos europeus que

havam colonizado o país. Era essa uma colonização amplamente subsidiada (FURTADO, 1967, p. 132).

É incontestável que a chegada dos imigrantes, representou soluções para os problemas da cafeicultura e dos fazendeiros. Entretanto, como afirma Ribeiro (2015), gerou vários efeitos na sociedade brasileira: a evolução constante da disputa entre caipiras e negros forros pela conquista da condição de granjeiros e a crescente desvalorização do trabalhador nacional, em face da força de trabalho mais qualificada dos europeus.

Além das desavenças entre os trabalhadores que disputavam “um lugar ao sol”, os imigrantes também, após esgotada sua força de trabalho, primeiramente na lavoura e depois na construção de obras públicas, passaram a viver de forma precária nas colônias formadas através das companhias de imigração. Furtado (1967, p. 133) descreve a situação vivenciada de uma colônia alemã, instalada na cidade de São Leopoldo, no Estado do Rio Grande do Sul:

A vida econômica das colônias era extremamente precária, pois, não havendo mercado para os excedentes de produção, o setor monetário logo se atrofiava, o sistema de divisão do trabalho involuia e a colônia regredia a um sistema econômico rudimentar de subsistência. Viajantes europeus que passavam por essas regiões se surpreendiam com a forma primitiva de vida dos colonos e atribuíam os seus males às leis inadequadas do país (FURTADO, 1967, p. 133).

Constata-se que foi através do trabalho (baseado na exploração, escravização, poder oligárquico e ausência do Estado) de muitas raças que se produziu toda a riqueza existente em todo território brasileiro, todavia riqueza concentrada nas mãos de poucos. Inúmeros trabalhadores tanto da área rural como da área urbana, foram abandonados quando sua força de trabalho já não era essencial. Será esse povo que sofrerá drasticamente as dificuldades do acesso ao direito de morar quando inexistiam leis a seu favor.

2.1 - Vilas, cidades e ocupação do território brasileiro

Como mencionado anteriormente, foi a partir de 1549, que a coroa portuguesa se preocupou em ocupar o território brasileiro. De acordo com Ribeiro (2015, p. 148), cerca de mil pessoas, dentre eles: funcionários civis, militares, soldados, artesãos, colonos e jesuítas, instalaram-se na Bahia, utilizando a força de trabalho de parte da tripulação vinda de Portugal, bem como dos povos originários, construindo assim a primeira cidade, que foi batizada de Bahia de Todos os Santos que tornou-se sede do governo da Suprema Corte e dos principais agentes fiscais do rei e, em razão de sua situação portuária, transformou-se em posto de exportação de pau-brasil e cana-de-açúcar.

As cidades e vilas da rede colonial, correspondentes à civilização agrária, eram essencialmente, centros de dominação colonial criados, muitas vezes, por ato expresso da Coroa para defesa da costa, como: Salvador, Rio de Janeiro, São Luís, Belém, Florianópolis e outras. Exerciam como função principal, o comércio, através de importação e contrabando, e a prestação de serviços aos setores produtivos, na qualidade de agências reais de cobranças de impostos e taxas, de concessão de terras, de legitimação de transmissões de bens por herança ou por venda e de julgamentos nos casos de conflitos (RIBEIRO, 2015, p. 148).

Segundo Prado Junior (2006), as principais atividades econômicas desenvolvidas ao longo do processo de povoamento do vasto território brasileiro, apresentam duas características a serem destacadas: uma significativa diversidade regional e uma política de ocupação dos territórios que tinham ligação direta com a atividade mais lucrativa no momento. Durante o primeiro século de seu descobrimento, a costa nordestina: Bahia e Pernambuco, foi utilizada para a plantação de cana-de-açúcar e escoamento da produção, em razão do clima e da proximidade dos portos. Também foram construídas as cidades: Rio de Janeiro e João Pessoa. Nos séculos seguintes, intensifica-se o processo de ocupação das terras brasileiras, surgindo São Luís, Cabo Frio, Belém e Olinda. No terceiro século: São Paulo, Mariana em Minas Gerais e Oeiras no Piauí.

Ainda de acordo com Prado Junior (2006), a cidade de Recife, enriquece-se com a ocupação pelos holandeses, bem como as cidades da Bahia e Rio de Janeiro que se ostentam em decorrência dos recursos provenientes da exploração do ouro nas minas de Ouro Preto e outras cidades mineiras. É diante da valorização do açúcar

que os senhores de engenho escolhem Recife e Bahia para construção de seus sobrados.

A partir do século XVII, a arquitetura no Brasil, foi se tornando cada dia mais imponente, porém, para determinada classe social.

Os solares por certo variavam na feição arquitetônica e nas dimensões. Todos eram, porém, servidos de muito janelões, varandas ao redor da residência, beirais feitos de pilares elegantes, e costumavam ser erguidos no ponto mais alto do engenho para que pudessem ser observados. Divididos em vários cômodos, tais solares contavam com frequência com numerosos quartos – que abrigavam família e agregados: sogros, sobrinhos, netos, aliados políticos, compadres, comerciantes, além do vigário – sala de visitas e de jantar, quarto de oratório, escritório, sala e cozinha (SCHWARCZ, 2015, p. 69).

Em contraste, próximo as casas grandes, dos senhores de engenho, existiam as senzalas, onde residiam dezenas ou até centenas de escravos, com frequência, presos pelos pés e braços, vivendo em chão batido, dormindo e vivendo em precárias condições.

As circunstâncias variavam: por vezes os escravos eram alojados coletivamente; em outras situações foram achados registros de barracões distintos para homens e mulheres, e em alguns casos até mesmo alojamentos para casais com filhos. No Nordeste, o mais normal era encontrar barracas contíguas, dispostas em filas e a certa distância da casa-grande. As senzalas eram trancadas a noite pelos feitores, a fim de evitar fugas e de estabelecer a disciplina, pois dessa maneira se determinava o horário de se recolher e de despertar. O repouso era breve e o local dos mais insalubres, uma vez que, sem luz, nem janelas – para impedir evasões -, ali se vivia numa completa penumbra, além de faltar ar por conta da localização (SCHWARCZ, 2015, p.70).

A região da Amazônia, ocupada pelos portugueses com objetivo de expulsar os franceses, holandeses e ingleses foi um território permeado por grandes conflitos. A economia nessa região era baseada no cultivo de algumas plantas indígenas, tabaco, cacau, algodão e mais tarde a borracha.

Nesse período, a Coroa portuguesa, empenhada em consolidar a ocupação da Amazônia, fez grandes investimento na área, custeado pelo ouro de Minas Gerais, construindo uma rede de cidades urbanizadas e dotadas de serviços públicos e igrejas que chegaram a ser suntuosos para a região. Alguns deles, construídos em cantaria importada de Portugal, ainda estão de pé e constituem as melhores edificações de certas áreas e o orgulho de sua civilização urbana (RIBEIRO, 2015, p. 235).

Com o crescimento da população, as cidades dessa região também vão crescendo, se enriquecendo e se transformando em metrópoles, como as cidades de Belém e Manaus.

As vilas da região do nordeste, inicialmente, tinham como principal fonte econômica a criação de gado, corte de cana e mais tarde o cultivo do algodão. Porém, era comum outras áreas serem utilizadas para atividades extrativistas como a exploração dos palmais de carnaúba, para a produção de cera e de artefatos de palha. Essa região sempre castigada pela seca, faz com que o excedente de força de trabalho procure melhores condições de vida e trabalho em outras regiões, principalmente a região sudeste. Outro fator que comprometia o desenvolvimento da região nordestina se referia a grande concentração de terra nas mãos de poucos, que monopolizavam não só as terras, mas também a classe trabalhadora.

O regime de meação era muito comum, sendo vantagem aos senhores de engenho ou fazendeiros, que possuíam a terra e exploravam a força de trabalho daqueles que não possuíam os meios de produção. Os fazendeiros contratavam famílias para derrubada das matas, cedendo parte da terra para plantio e parte para utilização do gado. Garantindo assim que a tarefa onerosa e braçal fosse realizada pelos(as) trabalhadores(as) rurais que não tinham, senão, sua força de trabalho.

A região paulista, marginalizada do processo econômico da colônia, formou grande parte de sua população em homens de guerra, que eram responsáveis pelo aprisionamento dos povos originários e dos(as) negros(as) para o trabalho forçado.

Enquanto entreposto mercantil, São Paulo era um módulo da trama econômica transatlântica de produção e comércio, comunicada através de naus oceânicas. Sua principal mercadoria eram os índios caçados para vender como escravos aos núcleos açucareiros do nordeste e também para outros lugares. (RIBEIRO, 2015, p. 273).

Segundo, Cavalcante (2005), quando se iniciou a ocupação em território brasileiro, adotou-se o regime de sesmaria como forma de distribuição de terra e no final do século XVIII, era prática comum a aquisição por meio da posse.

As concessões por sesmarias eram feitas devendo os sesmeiros cumprir determinadas obrigações: entre elas a de comprometer-se a cultivar a terra. Entretanto, muitos sesmeiros não cumpriam com esse acordo, e esse precedente possibilitou o surgimento do posseiro, que passou a ocupar e cultivar as terras improdutivas (CAVALCANTE, 2005, p. 2).

Foi no século XVIII que o ouro foi descoberto pelos bandeirantes, inicialmente na cidade de Taubaté e depois em Minas Gerais e tal fator gera um grande êxodo para essas regiões. Na ocasião foi necessária a intervenção da Coroa, devido à preocupação com a força de trabalho nos engenhos.

O garimpo e a busca pelo ouro, foram responsáveis pela formação dos arraiais, vilas e depois das cidades de Minas Gerais, porém esse mesmo ouro foi o gerador de grandes conflitos entre os paulistas contra baianos, pernambucanos e demais brasileiros, que migravam para a região, atraídos pela possibilidade de se enriquecerem.

O afluxo de gente para as áreas de mineração e a sofreguidão com que todos se dedicavam à cata ao ouro geravam graves problemas sociais, fome e conflitos. Toda uma copiosa documentação histórica mostra como se podia morrer de fome ou apenas sobreviver comendo raízes silvestres e bichos mais imundos, com as mãos cheias de ouro (RIBEIRO, 2015, p. 275)

Os primeiros exploradores das minas, se fixavam em ranchos e quando não havia mais o que retirar, levantavam acampamento a procura de novas minas. Comerciantes também se aproveitaram do movimento dos garimpos para instalarem suas vendas, armazéns e estalagens. Era comum mascates e tropeiros, que comercializavam diversas mercadorias aos garimpeiros.

Ribeiro (2015, p.276), relata que a abertura das regiões mineradoras, além da transladação da população, contribui para a mudança da capital colonial da Bahia para o Rio de Janeiro, que era na época, um arraial paupérrimo.

A região sul teve sua ocupação pelos jesuítas espanhóis e o modelo implementado teve características diferenciadas das demais regiões do Brasil. A preocupação segundo Ribeiro (2015, p.300), era com a subsistência e desenvolvimento da população indígena. Tal fato culminou na expulsão das Companhias de Jesus e ocupação das missões pelos fazendeiros que aprisionaram os ex-catecúmenos e se apropriaram de seus bens.

Após a independência, a região foi ocupada por muitos imigrantes, responsáveis por ativarem economicamente a região, através da criação de gado. No final do século XVIII, se inicia o fabrico de charque⁴, que cresce rapidamente, ocasionando a valorização e industrialização do gado.

⁴ Carne bovina, salgada e seca. Aurélio. 2008

O gado também contribuiu para expulsar o lavrador das terras e expropriar seu trabalho, gerando no campo grande excedente de trabalhadores, que eram convocados apenas em períodos sazonais.

O Estado do Rio grande do Sul experimentou um grande processo de urbanização sem industrialização, vendo multiplicar-se nas grandes e pequenas cidades, uma massa enorme de subocupados, de mendigos e prostitutas (RIBEIRO, 2015, p.311).

É fato que o processo de urbanização da região sul possui particularidades, pois grande número de imigrantes, ocupou a região através de incentivos do governo imperial que assegurou o pagamento de transporte e facilidades de instalação, manutenção e concessão de terras. Tal situação gerou atritos, segregação e auto segregação.

Somente a penúria que enfrentava o campesinato de seus países de origem, desarraigados do campo pelos efeitos reflexos da Revolução Industrial ou envolvidos na crise do período de consolidação das nacionalidades europeias, explica a persistência com que enfrentaram tão difíceis condições. Aqui, porém, eram proprietários, é verdade, de terras virgens e de quase nenhum valor, mas férteis que eles confiavam valorizar pelo próprio esforço (RIBEIRO, 2015, p.320).

O ouro do Brasil foi responsável por custear guerra, expansão da indústria na Inglaterra, bem como criar condições para o surgimento de uma agricultura comercial diversificada que sustentava a população urbana. Porém, mediante a exploração sem limites, ocorre a decadência da mineração e consequentemente muita pobreza da maior rede urbana da colônia. Em virtude da economia estagnada, a população se dispersa, a vida nas cidades se deteriora e as casas são vendidas a preços baixos. Difunde-se, na época, a agricultura itinerante, bairros rurais, mutirão, sendo esta última uma das primeiras formas de associação para o trabalho e convivência social entre os moradores vizinhos (CAVALCANTE, 2005).

Foi a partir de 1821, conforme ressalta Cavalcante (2005, p. 2), que se inicia a discussão de projetos de leis para reavaliação e regularização da situação dos sesmeiros e posseiros (que se configuravam, inicialmente, em pequenos lavradores), pois estes se constituíam em ameaça ao sesmeiro que não cultivava as terras sob sua responsabilidade. Segundo o autor, o primeiro personagem a elaborar uma proposta de reavaliação do uso de terras foi José Bonifácio, entretanto suas ideias feriam os interesses dos sesmeiros ou grandes posseiros, pois os obrigavam a cultivar

suas respectivas terras, proibia novas doações, além de propor concessões aos imigrantes europeus pobres, indígenas e africanos alforriados. Apesar dos ideais progressistas, o projeto não foi colocado em prática e após um ano foi decretado o fim de concessões de sesmarias pelo príncipe regente D. Pedro, fato que beneficiou os posseiros (que se tornaram grandes fazendeiros), e que passaram a ter importância para o desenvolvimento da agricultura do país, naquele período.

Em 1850 foi decretada a Lei de Terras, ficando proibida a simples ocupação e o cultivo da terra pelo cidadão. A partir da nova lei seria necessário, a compra ou estabelecimento de contratos via cartório, autorizando o seu uso. É importante ressaltar que a nova lei permitiu a comercialização das terras, transformando-a em mercadoria e mecanismo de gerar lucros. Conforme descreve Cavalcante, constituiu-se a partir desse momento um aparato de controle de terra pelo Estado:

Antes da promulgação da Lei de Terras, os lotes eram cedidos gratuitamente aos colonos, que se instalavam por conta própria, por conta do governo ou por conta das companhias de colonização. Após essa lei em regra, o governo cedia gratuitamente terras às companhias, que por sua vez as revendiam aos imigrantes em condições lucrativas (CAVALCANTE, 2005, p. 5).

O crescimento do cultivo do café foi responsável pelo processo de reordenamento social, ampliando o número de trabalhadores(as) rurais, o estabelecimento do sistema de colonato e em virtude da crise e desemprego na Europa, milhões de europeus migraram para o Brasil, sendo que grande parte deles se fixaram em São Paulo, fato que também promoveu um impulso no processo de industrialização e urbanização.

Confinado nas terras mais sáfaras, enterrado na sua pobreza, o caipira vê, impassível, chegarem e se instalarem, como colonos das fazendas, multidões de italianos, de espanhóis, de alemães ou poloneses para substituírem o negro no eito, aceitando uma condição que ele rejeita (RIBEIRO, 2015. p. 285).

Foi a partir desse período que, como aponta Ribeiro (2015), o país vivenciou um intenso crescimento, passando de 30,6 milhões de habitantes em 1920, para 70,9 milhões em 1960, bem como no mesmo período, a rede metropolitana cresceu de 6 cidades com mais de 100 mil habitantes para 31 cidades. Assim também cresceu o número de cidades pequenas e médias, constituindo núcleos urbanos articulados às regiões metropolitanas.

Verifica-se que com o processo de industrialização, a classe dominante mantém seus privilégios e a subalternidade do proletariado, pois não se altera a estrutura baseada na estrutura fundiária nas mãos de uma minoria. Permanece distante também a participação e remuneração adequada da classe trabalhadora rural e desenvolve-se pelo Estado uma estrutura político-administrativa de repressão, destinada a manter a antiga organização, defendendo os interesses da elite agrária.

Segundo Fernandes (2020), a construção do Estado nacional independente teve que ser acompanhado da criação e diversificação de rede de serviços, fato que contribuiu para acelerar o processo de desenvolvimento urbano e controle do poder pelas elites senhoriais.

A ínfima intervenção do Estado, as intensas disputas das classes dominantes e o modelo político e econômico adotado pelos governantes, não favoreceram a universalização dos direitos sociais básicos, pelo contrário acirrou a situação de miserabilidade. Segundo Netto,

Desde a constituição da base urbano-industrial da sociedade capitalista, o que tem resultado da acumulação é, *simultaneamente*, um enorme crescimento da riqueza social e um igualmente enorme crescimento da pobreza. Da dinâmica do modo de produção capitalista – ou, se quiser, da sua lógica – resulta que o avanço da acumulação polarize, de um lado, uma gigantesca massa de valores e, de outro, uma imensa concentração de pobreza. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 137).

Constata-se que a questão social brasileira possui uma particularidade que é a questão agrária que, se manifesta na injusta distribuição e propriedade de terras; no latifúndio monocultor e da exploração da força de trabalho de negros(as), dos povos indígenas e do povo resultante da mistura destes, que não obtiveram o direito à terra, ao trabalho e à moradia. Verifica-se no capítulo seguinte que com a implementação da República, algumas medidas tiveram que ser adotadas, diante das aglomerações urbanas que foram se formando e se intensificando, sem nenhuma preocupação com as condições de vida da classe trabalhadora.

CAPÍTULO 3 CONTEXTUALIZANDO A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PRODUÇÃO DE MORADIA NO BRASIL

O trabalhador não tem apenas de lutar pelos seus meios de vida físicos, ele tem de lutar pela aquisição de trabalho, isto é, pela possibilidade, pelos meios de poder efetivar sua atividade.
(MARX, 2004, p.25)

Em razão do processo de crescimento urbano, várias alternativas de moradias destinadas a abrigar os trabalhadores, surgiram. Dentre elas podemos destacar: os alojamentos, as hospedarias, casas cômodos e cortiços, sem a menor infraestrutura.

Segundo Bonduki (2017),

Embora sempre tivessem existido habitações precárias na cidade de São Paulo, elas só passaram a ser consideradas um problema para as autoridades em meados da década de 1880, quando começaram a florescer as atividades urbanas associadas ao complexo cafeeiro, gerando extraordinária expansão do mercado de trabalho e, em consequência, uma aglomeração de trabalhadores mal alojados, que constituía grave ameaça à saúde pública (BONDUKI, 2017, p.25).

Associado ao processo de aglomeração em razão da expansão do mercado cafeeiro, a questão da imigração, intensificada em 1886, também contribuiu para a crise habitacional vivenciada naquele período, se tornando um obstáculo para o crescimento das cidades.

Diante da expansão desordenada das cidades e falta de investimentos públicos nos bairros populares, ocorreu um agravamento das condições higiênicas nas habitações, provocando epidemias, sendo necessária a intervenção do Estado.

Segundo Hobsbawm (2005), o desenvolvimento urbano sem a atenção do Estado, provocou um gigantesco processo de segregação de classes que afastava os trabalhadores(as) pobres dos centros de governo e das áreas residenciais ocupadas pela burguesia.

As cidades e as áreas industriais cresciam rapidamente, sem planejamento ou supervisão, e os serviços mais elementares da vida da cidade fracassavam na tentativa de manter o mesmo passo: a limpeza das ruas, o fornecimento de água, os serviços sanitários, para não mencionarmos as condições habitacionais da classe trabalhadora [...] A consequência mais patente dessa deterioração urbana foi o reaparecimento das grandes epidemias de doenças contagiosas (principalmente transmitidas pela água) notadamente a cólera (HOSBAWM, 2005, pags.282-284).

O Relatório da Comissão de Exame e Inspeção das Habitações Operárias e Cortiços, publicado em 1894 por Motta, descreve os tipos de moradia da classe trabalhadora no final do século XIX. As características comuns dos diversos tipos de moradia eram aglomeração de famílias, precárias condições de habitabilidade (iluminação e ventilação), ausência de infraestrutura básica (rede de água, esgoto e energia elétrica).

No Rio de Janeiro, desde meados do século, XIX, ainda em pleno império, o cortiço já havia se constituído em uma modalidade de alojamento muito utilizada por escravos libertos, imigrantes recém-chegados, prostitutas e antigos trabalhadores livres que chegavam à cidade à procura de ocupação. [...] Numa cidade cada vez mais populosa, densa e concentrada pelas dificuldades físicas de expansão territorial, explorar cortiços era tão rentável que mesmo membros da família real, como o Conde d'EU, esposo da princesa regente, se dedicavam ao negócio (BONDUKI, 2014, p.30).

O livro *O Cortiço*, de Aluísio de Azevedo, é considerado o melhor romance do Realismo-Naturalismo. Escrito em 1890, apresentou as condições de vida da classe trabalhadora nesse período. O trecho abaixo retrata as condições de moradia no cortiço de propriedade de João Romão, personagem principal da obra literária:

[...] as casinhas do cortiço, à proporção em que se atamancavam, enchiam-se logo, sem mesmo dar tempo a que as tintas secassem. Havia grande avidez em alugá-las; aquele era o melhor ponto do bairro para a gente do trabalho. Os empregados da pedreira preferiam todos morar lá, porque ficavam a dois passos da obrigação. (AZEVEDO, 1997, p. 28).

Segundo Lucchesi (2015), em São Paulo também foi necessária a intervenção do Estado nos cortiços do centro da cidade, pois com a chegada massiva dos imigrantes que aportavam em Santos para o trabalho nas lavouras de café, grande parte tentava colocação nas indústrias paulistas. O volume de pessoas transformou-se em perigo aos padrões higiênicos na promissora cidade.

A presença dos cortiços no cenário urbano da capital era um incômodo higiênico e social. Ao mesmo tempo em que a falta de abastecimento sanitário e o pouco cuidado com a limpeza e circulação de ar dos cortiços fazia destas moradias focos de doenças - que acabaram tornando-se endêmicas em São Paulo - o amontoamento dos cortiços também representava uma ameaça à beleza e à ordem social do centro da cidade que era considerada a locomotiva do Brasil. Os cortiços enfeavam as ruas do Brás, Santa Ifigênia, Consolação e Bom Retiro com suas estruturas apertadas, mal iluminadas e quintais sujos, onde crianças, lavadeiras e galinhas construíam seu dia a dia.

Também vinham dos cortiços as quituteiras, os negros ambulantes e as prostitutas que circulavam na cidade divulgando seu trabalho e desprestigiando a imagem da metrópole do café, dos fazendeiros, dos industriais (LUCCHESI, 2015, p. 03,).

Foi durante esse período, em decorrência das diversas epidemias, que o poder público iniciou o controle sanitário das habitações, elaborou legislação e códigos de postura e deu início a obras de saneamento básico. Essas ações foram denominadas ações higienistas, pois, eram permeadas por uma visão preconceituosa e racista em relação aos imigrantes e aos pobres.

A questão de higiene passou a ser compreendida como caso de polícia, sendo muitas vezes tratadas de forma violenta.

“As visitas domiciliares, por sua vez, eram interferências diretas no cotidiano dos moradores, com os inspetores procurando determinar os comportamentos e hábitos de vida e de asseio doméstico” (BONDUKI, 2017, p. 42).

Apesar da elaboração do Código de Posturas e o Código Sanitário, que restringiam determinadas construções coletivas, tais regras não eram obedecidas.

Os Códigos de Posturas e o Código Sanitário aparecem com o intuito de conferir este padrão higiênico e de ordem que a cidade precisaria manter a partir do momento em que passou a abrigar, sem as devidas condições, os imigrantes e trabalhadores nacionais pobres. Regular o espaço e o cotidiano dos cidadãos seria essencial, por isso, a oficialidade cria, em 1875, o primeiro Código de Posturas do Município, que codificava não só as regras de construção, utilização e funcionamento dos equipamentos urbanos, mas também dispunha sobre modos de se portar, horários e outros elementos que conferissem disciplina aos costumes indesejáveis da classe pobre (LUCCHESI, 2015, p. 05).

Segundo Correia (1998, p.19), em 1912, no Rio de Janeiro, foi projetado o primeiro bairro operário, denominado Marechal Hermes, nome dado em homenagem ao presidente do país. Tratava-se de um conjunto urbano, composto de moradias unifamiliares construídas em série. Infelizmente, a iniciativa não teve sucesso, pois apenas pessoas com melhores qualificações, como funcionários públicos, comerciários e outros assalariados de classe média, conseguiam assumir o valor do aluguel.

Mesmo as vilas operárias, que entraram como projeto prioritário somente nas primeiras décadas do século XX, eram em número insuficiente, sendo algumas de padrão econômico superior ao que a maioria da população poderia pagar ou então desinteressante do ponto de vista de sua localização, devido à carência do abastecimento de transporte público (RODRIGUES, 2010, p. 86).

Muitas indústrias eram construídas em locais isolados, próximos aos rios e demais fontes de energia para utilização em sua produção e junto ao seu entorno iam surgindo as mais diversas formas de moradia, visando facilitar o ir e vir da classe trabalhadora. Os industriários construíam casas com o objetivo de atrair a força de trabalho para suas fábricas.

Com esse sistema, apesar de cobrar um aluguel abaixo do valor de mercado, o empresário conseguia vantagens adicionais: pagamento do aluguel garantido, pois era descontado na própria folha, salários menores, trabalho de vários membros da família, e fidelidade do trabalhador, pois a demissão implicaria perda da casa, inibindo a procura de emprego por melhor remuneração (BONDUKI, 2014, p.21).

A rotina do trabalhador da fábrica era controlada pela sirene e alguns proprietários implementaram alguns equipamentos sociais, necessários a manutenção e controle do proletariado urbano e de sua família próximos ao local de trabalho. Apesar da qualidade da moradia e da estrutura oferecida pelos equipamentos sociais, disponíveis nas vilas operárias, como: escola, igreja, farmácia, praça, creche, sapataria, áreas de recreação, armazéns, entre outros, o controle e falta de liberdade dos moradores era um fator negativo, pois os donos das fábricas impunham seus valores morais e até religiosos.

Em maior número do que as vilas operárias, as vilas particulares ofereciam moradias de diversos tamanhos, procurando contemplar as diferentes famílias. Porém buscando maior lucro, esses empreendimentos eram construídos em locais afastados, onde o valor do terreno era mais barato. Outro fator para ampliar o lucro dos construtores era a utilização de materiais de qualidade inferior e otimização do terreno para construção de maior número de unidades.

Movidos por essa preocupação, os empreendedores optaram por renques de casinhas ou sobrados geminados, com a utilização de paredes comuns, panos contínuos de telhados, áreas livres mínimas e ausências de recuos. Alguns desses princípios projetuais anteciparam o conceito de habitação econômica, desenvolvido pela arquitetura moderna, mas, ao contrário do que acontece nesta, as

condições de habitabilidade não eram colocadas no mesmo plano de importância que a rentabilidade (BONDUKI, 2014, p. 26).

Foram construídas vilas por companhias privadas que administravam a poupança da classe trabalhadora com melhor poder aquisitivo e que, preocupados com sua aposentadoria, reservavam parte do seu salário para esta finalidade. Tais companhias aplicavam parte dos fundos na construção de moradias, o que mais tarde foi implementado por diversos setores de acordo com as categorias profissionais

O investimento nas habitações coletivas era altamente rentável, pois os proprietários aproveitavam toda extensão possível dos terrenos, construindo esses alojamentos sem respeitar qualquer tipo de norma e regra.

Interessante compreender que os governos municipais ofereciam incentivos fiscais, na época, para os investidores. Porém, como não existia regulamentação dos preços dos aluguéis, os incentivos acabavam ampliando ainda mais o lucro dos construtores, que cobravam o valor que quisessem aos inquilinos.

Na classe pobre [...], especialmente na classe operária, o aluguel da casa absorve uma boa parte dos limitados ganhos do chefe de família. A exiguidade do salário [...] põe o operário entre as portas de um angustioso problema: ou comer pouco e mal, ou morar num cortiço. Em nove casos sobre dez, ele opta pela segunda opção. Obedece ao estômago (BOLETIM DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DO TRABALHO, 1916, apud BONDUKI, 2014, p.30).

Segundo Bonduki (2014), a forma mais comum de moradia coletiva, encontrada no período, era o cortiço-corredor, formado por uma sequência de pequenos cômodos geminados em estreitos corredores, desprovidos de instalações sanitárias. A privada e o tanque se localizavam nos fundos do terreno e eram utilizados por inúmeras famílias.

Em 1904, na cidade de São Paulo, estima-se que um terço das unidades habitacionais, concentradas em 8.100 edificações, eram cortiços, onde as forças vivas do trabalho se ajuntavam em desmedida [...] Em cada cubículo, verdadeira colmeia humana, [...] se comprime toda uma família de trabalhadores, às vezes composta de oito ou nove pessoas” (FANFULLA, 1904 apud BONDUKI, 2014, p. 30).

Com a Revolução de 1930, em decorrência de Getúlio Dornelles Vargas assumir o Governo Provisório, e posteriormente sendo eleito de forma indireta em 1934 ocorrem profundas transformações no Estado Brasileiro, que passou a intervir em todos os aspectos da vida econômica do país, inclusive na questão habitacional. O

governo regulamentou as relações entre locadores e locatários, através da Lei do Inquilinato em 1942, determinou o congelamento dos aluguéis, proibição do despejo e investiu esforços para construção de moradias populares, através de autarquias estatais, estimulando a construção de moradias pela classe trabalhadora, através de vendas de lotes a prestação. Regulamentou, em 1937, a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP's) e dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's).

Infelizmente, as ações do governo engendraram benefícios aos detentores do capital, pois caberia ao Estado e ao trabalhador, esforços para aquisição da casa própria, contribuindo assim para a acumulação do capital e investimento maior na industrialização. Conforme ressalta, Bonduki;

O Estado, ao produzir ele próprio a moradia, ao penalizar fortemente os *rentiers* urbanos, como congelamento dos aluguéis, e ao estabelecer o clima *laissez-faire* nas favelas e nas periferias das cidades, agiu conscientemente, ou não, para reduzir o custo da reprodução da força de trabalho, que contribuiu para altas taxas de acumulação de capital e para o esforço da industrialização que marcaram o período (BONDUKI, 2014, p.41).

Verifica-se que na medida em que trouxe a habitação social como responsabilidade estatal, contribui para a ampliação de um modelo de acesso à moradia baseado no auto empreendimento em assentamentos precários e afastados das áreas centrais.

Foi a partir de 1934, que a Constituição Federal, dispôs sobre o direito de propriedade, contido no art. 113, item 17, o qual não poderia ser exercido contra o interesse coletivo e estabeleceu o princípio da função social da propriedade, princípio este que fora mantido nas Constituições de 1937 e 1946.

É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior (BRASIL, 1934).

Bonduki (2017, p. 81), ressalta que o clima político, econômico e cultural durante a ditadura Vargas (1930-1945), colocou em cena o tema da habitação com uma força

jamais vista anteriormente, pois a moradia absorvia porcentagem significativa dos salários dos(as) trabalhadores(as), influenciando no seu modo de vida.

O assunto passou a ter destaque na arena política e jornalística, gerando intensa produção intelectual e ideológica nesse período. Destaca-se o 1º Congresso de Habitação, promovido pelo Instituto de Engenharia e Instituto de Organização Racional do Trabalho em 1931 e as Jornadas de Habitação Econômica realizada em 1941.

As Jornadas de Habitação Econômica, contaram com a participação de higienistas, engenheiros, advogados, assistentes sociais, urbanistas, sociólogos, economistas, demográficos, empresários, geógrafos, jornalistas e escritores. Abre-se um período de reflexão sobre o problema da moradia, tornando-se um tema multidisciplinar, com o objetivo de viabilizar soluções habitacionais alternativas para a população de baixa renda.

De acordo com a Política Nacional de Habitação (PNH), instituída em 2004, a primeira iniciativa de cunho inteiramente pública foi criada em 1946, através da Fundação da Casa Popular (FCP), que tinha como atribuição solucionar o problema habitacional.

A intenção do governo com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), era a unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's) distribuídos por categorias profissionais, ampliando o nível de atuação nas áreas de desenvolvimento urbano, social e econômico. Previa, além da produção de moradias, o financiamento de obras de infraestrutura urbana, serviços sociais, apoio a pesquisas sobre processos construtivos e financiamentos para indústrias de materiais de construção. Pretendia também incluir os(as) trabalhadores(as) informais e da área rural, o que não foi concretizado, pois o órgão foi extinto em decorrência de pressões e interesses de grupos corporativos, econômicos e políticos, em especial representantes das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's) e Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's).

Segundo Bonduki, as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's) e Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's) investiam recursos na produção de moradias através de três planos:

Plano A: locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com objetivo de proporcionar aos associados, moradia digna, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido.

Plano B: financiamento aos associados para aquisição da moradia ou construção em terreno próprio.

Plano C: empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa, física ou jurídica, bem como, outras operações imobiliárias que o instituto julgasse convenientes, no sentido de obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas. No período da ditadura, os investimentos no plano C foram relativamente maiores, enquanto que no período de 1945 a 1950, deu-se maior prioridade à habitação social (planos A e B), tanto nos Institutos de Aposentaria e Previdência (IAPs) quanto na Fundação Casa Popular (FCP) (BONDUKI, 2017, p. 112).

A produção habitacional dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's), baseava-se na lógica do lucro, pois as moradias eram alugadas e rendiam considerável quantia mensal, convertida em novos investimentos, fato que com o congelamento dos aluguéis, deixa de ser tão atrativo.

Importante destacar o programa de remoção das favelas a partir de 1960, que ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, de uma área valorizada na zona sul para grandes conjuntos habitacionais: Cidade de Deus e Vila Kennedy, localizados nas periferias da cidade. O programa foi implementado pelo governador Carlos Lacerda e contribuiu para ampliação do processo de segregação socioespacial da cidade.

No governo de Jânio Quadros, em 1961, foi proposta a criação do Instituto Brasileiro de Habitação, com a meta de produzir 100.000 moradias e, embora tenha se transformado em projeto de lei, não foi colocado em prática, em razão da renúncia do presidente.

Durante o governo de João Goulart (1961-1964), a questão da moradia se tornou questão política, pois conflitos internacionais entre partidos progressistas contra partidos conservadores, trouxeram repercussões no meio político brasileiro, levando o governo a investir em conjuntos habitacionais por receio de revoltas e expansão do comunismo.

Segundo, Molinari (2006, p.21), o marco inicial sobre a reforma urbana, acontece em 1964, através do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, realizado em Petrópolis – RJ, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil e pelo Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado. Porém, com o golpe militar, essa agenda foi adiada, somente, para a década de 80, quando o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) foi rearticulado através das mobilizações contra o regime autoritário e criação de novos princípios e instrumentos de planejamento ao texto constitucional. O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) era formado por representantes

dos movimentos sociais, universidades, ONG's, entidades de pesquisas e técnicos-profissionais ligados à área de urbanismo. O golpe militar interrompeu também as reformas de base reivindicativas dentre elas a reforma agrária, tão necessária para efetivação da democratização e distribuição de terras no país.

Contabiliza-se entre o período de 1930 a 1964, a produção e financiamento de 175.000 unidades habitacionais, número muito aquém da necessidade na época, em razão do crescimento urbano. Porém, impulsionou a indústria de materiais de construção civil e contribui para aprimoramento das técnicas, formação de profissionais na área, bem como da política de habitação no país.

TABELA 1 – Produção de unidades habitacionais por entidade pública no Brasil (1930-1964)

Órgão Promotor	Plano A Conjuntos residenciais		Plano B	Total
	Unidades projetadas	Unidades construídas	Financiamento para construção ou aquisição	Financiadas/construídas
IAPI - Industriários	37.505	19.779	17.219	36.998
IAPC - Comerciantes	18.237	12.917	16.219	29.136
IAPB - Bancários	6.028	5.511	12.347	17.858
IPASE - Servidores Públicos	7.510	6.361	s/i	6.361
IAPETC - Transportes e Cargas	6.382	3.473	2.917	6.390
IAPM - Marítimos	1.345	1.345	2.451	3.796
IAPFESP - Servidores Públicos	3.151	1.603	25.053	26.656
TOTAL IAPs	80.158	50.989	76.206	127.195
FCP - Fundação da Casa Popular	20.278	19.156	-	19.156
DHP - Departamento de Habitação Popular	2.881	755	-	755
Outros órgãos regionais	10.519	5.954	-	5.954
Áreas residenciais das cidades novas	24.700	22.000	-	22.000
TOTAL GERAL	138.536	98.854	76.206	175.060

Fonte: BONDUKI (2014, p. 50).

Verifica-se na Tabela 1, que o número de casas projetadas esteve sempre acima da quantidade de unidades construídas e que apesar disso a categoria dos(as) trabalhadores(as) da indústria sobressaia em relação aos demais associados. Observa-se, também, que a maior quantidade de unidades habitacionais era destinada ao plano A, o que não fica claro se a quantidade de unidades era para locação ou aquisição. Todavia esse período propiciou o desenvolvimento da economia na área de construção civil.

O primeiro presidente escolhido pelas forças armadas, para governar o período da ditadura, foi o marechal Castelo Branco, que extinguiu os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's), criou o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), substituindo a Fundação da Casa Popular (FCP).

O Banco Nacional de Habitação (BNH) estabeleceu a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com o objetivo de garantir uma fonte de renda estável proveniente de depósito compulsório pelo empregador (8% do salário) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que era operado por agentes privados. Ambos tiveram papel fundamental para fomentar o financiamento da casa própria, em especial da classe média.

Segundo Bonduki (2014, p. 64) o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) financiou em 22 anos, cerca de 4,3 milhões de unidades habitacionais, sendo 2,4 milhões com recursos do FGTS, para camadas populares e 1,9 milhões para camadas médias.

TABELA 2 – Sistema Financeiro da Habitação no Brasil (1964 - 1986) – produção de unidades habitacionais por período

Período	Presidente	Habitação Popular			Total Habitação Popular	SBPE	Total Geral
		Cohab	Outros	Cooperativas			
1964-1969	Castelo Branco e Costa e Silva	178.895	64.727	61.223	304.845	120.469	425.314
1970-1974	Garrastazu Médici	77.902	55.833	100.227	233.962	326.146	560.108
1975-1979	Ernesto Geisel	593.777	31.134	178.008	802.919	400.108	1.203.027
1980-1984	João Figueiredo	655.888	112.842	156.493	925.223	972.366	1.897.589
1985-1986	José Sarney	71.402	19.984	14.656	106.042	79.482	185.524
TOTAL		1.577.864	284.520	510.607	2.372.991	1.898.571	4.271.562

Fonte: BONDUKI (2014, p. 64).

Percebe-se, conforme Tabela 2, que no período de 1964 a 1986, o intervalo compreendido entre 1975 e 1984, foi o período com maior produção de unidades habitacionais, tanto aquelas destinadas a famílias de baixa renda, como as financiadas pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), destacando-se a atuação das Companhias de Habitação Popular – COHAB, cuja produção representou o maior percentual de unidades nesse período.

Pode ser observado, também, que o período referente ao governo José Sarney, foi o que teve menor produção de unidades, período este em que o país viveu uma

grande crise econômica, com altas taxas de inflação, que inviabilizavam os financiamentos habitacionais.

A crítica da maioria dos pesquisadores ligados a arquitetura e urbanismo, em relação a produção habitacional do período do BNH, se refere à construção de empreendimentos desarticulados de uma concepção urbanística, predominando a construção de grandes conjuntos habitacionais localizados nas “franjas urbanas”, visando a redução de custos pelos setores da construção civil, desconsideração das diferenças regionais, que não levavam em conta a diversidade ambiental e cultural, além da reprodução de projetos padronizados, desconsiderando as diferenças regionais e composição familiar. Apesar dos pontos negativos, Bonduki (2014), ressalta um ponto positivo que deve ser levado em consideração, nesse período foram formulados mecanismos inovadores de política fundiária, permitindo o acesso à terra para produção habitacional.

Em âmbito municipal, os conjuntos habitacionais eram construídos em locais em que o preço da terra era mais barato, muitas vezes ocasionando problemas ambientais e urbanos, contribuindo com a periferização da população que migrava do campo para a cidade. Tal fato se refletia de maneira perversa na vida da classe trabalhadora que passavam a maior parte do tempo entre o trajeto da moradia até o local de trabalho e, além da carência de transporte e mobilidade, os bairros não possuíam equipamentos sociais e infraestrutura urbana básica.

Segundo Maricato (2014), a partir de meados dos anos 1970, inicia-se um intenso movimento social reivindicatório de moradia e melhorias urbanas, que resultou em governos locais com maior abertura política para atendimento das demandas populares.

Os movimentos urbano e operário inauguraram uma nova forma de fazer política no Brasil a partir da segunda metade dos anos 1970, reivindicando espaço na cena política. De modo inédito e após muito acúmulo, os movimentos urbanos construíram uma entidade nacional em 1987 – o Fórum Nacional de Reforma Urbana – que buscou superar reivindicações pontuais e específicas e propor uma agenda unificada para as cidades (MARICATO, 2014, p. 106).

Apesar da Lei Federal nº 6.766 (BRASIL, 1979) regulamentar o parcelamento do solo e a venda de lotes urbanos na tentativa de frear e punir a implantação de loteamentos clandestinos, tal legislação não apresentou-se muito eficaz, pois a população desprovida de investimento estatal não tinha outra alternativa senão

construir sua própria moradia, na maioria das vezes por etapas, sem orientação técnica e em bairros periféricos, clandestinos e irregulares, que mais tarde seria objeto de novas intervenções estatais.

A partir de 1980, a conjuntura brasileira foi marcada pela diminuição do crescimento econômico, fato que ocasionou grande número de desemprego e diminuição dos gastos públicos em políticas sociais, contribuindo para aumento da violência, o crescimento das favelas, proliferação de epidemias, multiplicação da pobreza e graves consequências para a população, dentre elas: abandono, situação de mendicância, crianças em situação de rua, que muitas vezes eram consideradas pelo Estado “menores infratores”. Segundo Maricato (2014, p. 97), “*o Estado nesse período não se tornou mínimo, como prometido pela receita neoliberal: ele simplesmente mudou*”. Transferiu recursos públicos para o setor financeiro privado e cortou gastos nas políticas de transporte, habitação e saneamento, gerando enormes impactos sobre a cidade.

De acordo com Gohn (1991, p.11), os movimentos sociais nesse período investiram esforços no plano legal-institucional através das campanhas em prol das emendas populares, reforma urbana, caravanas pela escola pública e ensino gratuito, reivindicações nas áreas de saúde, solo urbano e reforma agrária. Alguns movimentos se enfraqueceram, mas a luta pela moradia se fortaleceu, inclusive nesse período ocorreram ocupações coletivas de áreas urbanas. Os motivos que levaram ao fortalecimento dos movimentos sociais, foram o contexto de desemprego, aumento de aluguéis, alteração nas legislações que dificultavam os loteamentos populares e esgotamento dos espaços nas favelas.

As diferentes formas de luta (pelo acesso à terra, pela regularização da área, pela posse da terra, pela urbanização da favela, pela construção através de mutirões, pela reconstrução das casas-embriões populares financiadas pelo governo, pela construção de conjuntos populares, pelo rebaixamento das prestações do Sistema Financeiro de Habitação, etc.) todas elas com caráter e marcas políticas e/ou partidárias, definidas segundo o grupo de assessoria a que se articulavam ou as posições das lideranças populares que assumiram a direção de suas ações (GOHN, 1991, p. 13).

Apesar dos movimentos sociais serem tratados pela classe dominante de forma hostil, violenta e com discurso discriminatório, foram eles que pressionaram o Estado a negociar. Foi a partir da década de 1980 que o Movimento dos Sem Terra (MST), o Movimento Unificado das Favelas, cortiços e moradores do Promorar, o Movimento

do Conselho Coordenador das Favelas, o Movimento de Defesa do Favelado, o Movimento Comunitário das Favelas, provocaram impactos políticos que vão contribuir com a proposta de Reforma Urbana e o avanço das legislações pertinentes à área habitacional.

Em 1985, o presidente Tancredo Neves, eleito através de eleição indireta, propõe a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Porém em virtude do seu falecimento e posse pelo vice José Sarney, tem início o processo de reformulação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e da política habitacional executada até então pelo regime militar. Segundo, Aragão (1999), a conduta adotada em 1986, por José Sarney, foi a desarticulação do órgão e transferência da gestão do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) à Caixa Econômica Federal (CEF).

Tendo em vista o descontentamento da sociedade civil e da opinião pública em relação à política adotada pelo BNH, que estava submetido aos índices de inflação, repassando esse aumento para os mutuários por força do mecanismo de correção das prestações, não houve questionamento e nenhuma ação contrária à sua extinção pela população e principalmente dos mutuários.

Como ao longo dos anos de 1980, a inflação alcançava índice cada vez mais elevados, os saldos devedores e prestações dos mutuários, por força do mecanismo da correção monetária, cresciam mais do que os salários, submetidos, no período, a um forte arrocho. Criou-se assim em torno do banco a imagem de um órgão nefasto, que explorava mutuários, pois quanto mais se pagava, mais se devia em valores nominais (BONDUKI, 2014, p.82).

Apesar de todas as críticas descritas no período em que o BNH esteve à frente da política habitacional, sua extinção resultou na perda de uma estrutura de caráter nacional, que só voltou a se organizar em 2003 com a criação do Ministério das Cidades.

Foi com a extinção do BNH, em 1986, que a Caixa Econômica Federal (CEF) passou a assumir as atribuições na área habitacional, subordinada ao Ministério da Fazenda até 1987, posteriormente pelo Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) e, em 1988 pelo Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES).

Percebe-se que os programas voltados à habitação desenvolvidos pelo Estado durante os vários períodos, buscaram responder, minimamente, às pressões dos movimentos sociais que reivindicaram seus direitos frente aos efeitos provocados

pelas relações desiguais existentes no território brasileiro. Entretanto, também privilegiou as classes sociais dominantes, atendendo as diretrizes estabelecidas pelo modo de produção capitalista. Conforme enfatiza, Lefebvre (1999):

Essa extensão enorme da atividade produtiva realiza-se em função dos interesses que a inventam, dos que a gerem, dos que dela se beneficiam (largamente). O capitalismo parece esgotar-se. Ele encontrou um novo alento na conquista do espaço, em termos triviais, na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e venda do espaço. E isso à escala mundial (LEFEBVRE, 1999, p. 143).

Pretende-se no capítulo seguinte apresentar os instrumentos da Política Urbana instituídos após a promulgação da Constituição Brasileira, elencando os desafios a serem superados a partir do processo de descentralização do poder e das responsabilidades impostas aos municípios, bem como a implementação dos programas de habitação de interesse social, instituídos a partir deste período.

CAPÍTULO 4 POLÍTICA HABITACIONAL COMO UM DIREITO: MARCOS E INSTRUMENTOS LEGAIS.

Não é por falta de leis que a maioria da população brasileira foi historicamente excluída da propriedade formal da terra, seja no campo ou na cidade.
(MARICATO, 2014, p.101)

Pretende-se neste capítulo, resgatar os marcos legislativos internacionais e nacionais referentes à política habitacional, as principais legislações criadas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, em especial o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Estatuto das Cidades e os programas implementados a partir deste período, com destaque ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - Faixa I, que tem como exigência o Trabalho Social com os moradores.

O direito à moradia digna foi reconhecido internacionalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos somente em 1948 (ONU, 1948) e pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1992 (ONU, 1992). O Brasil é membro desta organização desde a sua criação, em 1942, que inicialmente possuía cinquenta países membros e atualmente integram cento e noventa e três países. Verifica-se que após sete décadas da elaboração do seu texto, o déficit habitacional não foi equacionado e grande parte da população do mundo vive em condições inadequadas.

De acordo com o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, para que se possa considerar a moradia adequada é preciso observar alguns critérios, dentre eles destacam-se:

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças;
Disponibilidade de serviços, materiais, instalações, infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo;
Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes;
Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural, proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde;

Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta;

Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizadas em áreas poluídas ou perigosas;

Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2013, p. 13).

Desde 1978, foi criada a Habitat, agência da ONU com a finalidade de promover diretrizes que materializem a função social das cidades e que sejam ambientalmente sustentáveis, além de oferecerem abrigo à sua população.

De acordo com documento elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos (2013, p.33), as principais legislações internacionais que reafirmam o direito à moradia adequada são: a Declaração de Vancouver (1976), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1991), a Agenda 21 (1992), a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996), a Agenda Habitat (1996) e a Declaração do Milênio (2000).

A 1ª Conferência Mundial realizada em 1976 pela Habitat, ocorreu em Vancouver, Canadá, tendo como pauta o crescimento demográfico e o acelerado processo de urbanização das cidades. A 2ª conferência aconteceu em 1996 em Istambul, tendo influenciado o governo brasileiro a estabelecer diretrizes normativas, através da promulgação do Estatuto das Cidades em 2001, criação do Ministério das Cidades em 2003 e obrigatoriedade de implementação do Conselho das Cidades (CONCIDADES). As conferências promovidas pela Habitat ocorrem de 20 em 20 anos, sendo a última realizada na cidade de Quito, no Equador em 2016.

No Brasil a questão da moradia passou a ter status de direito do cidadão, através da promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo incluída na agenda pública a necessidade de se pensar em uma política habitacional que atendesse as camadas menos favorecidas, cujo percentual de 75%, vivia nas cidades. Todavia de acordo com Farage (2015), a partir desse momento a cidade passa a ser debatida a partir de diferentes interesses:

Para a burguesia, deve ser ordenada de forma a garantir o “desenvolvimento” que, nessa interpretação, é sinônimo de garantia ao desenvolvimento do capitalismo [...] Os segmentos organizados dos trabalhadores pleiteiam o ordenamento da cidade a partir de suas

necessidades de vida, ou seja, reivindicando as condições básicas da vida na cidade, como saúde, educação, transporte, habitação, emprego, lazer, etc. (FARAGE in ABRAMIDES; DURIGUETTO, 2015, E-book).

A carta magna incorporou algumas propostas levantadas através do Movimento pela Reforma Urbana e apesar das alterações e supressões de propostas, estabeleceu através dos artigos 182 e 183, o princípio da subordinação da propriedade à função social da cidade e introduziu novos instrumentos jurídicos, visando a tentativa de combater a especulação de terras ociosas. O artigo 182 em seu capítulo II, do Título da Política Urbana, dispõe sobre a obrigatoriedade do poder público em estabelecer novas diretrizes para o desenvolvimento da função social da cidade.

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 (BRASIL, 1988).

Segundo Santos (1996, p.45), a função social da propriedade e da cidade significa o uso socialmente justo e equilibrado do espaço urbano. De acordo com o art. 5º da Constituição Federal a função social se cumpre quando todas as pessoas, sem distinção tem todos os direitos sociais garantidos, inclusive de propriedade.

No Estatuto das Cidades - documento promulgado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, através da medida provisória nº 2.220 e transformada em Lei nº 10.257 em 10 de julho de 2001 - são explicitados os conceitos e finalidades dos instrumentos da política de desenvolvimento e expansão da cidade com vistas ao cumprimento da função social que devem estar expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

O Estatuto das Cidades (2001) apresenta através dos seus dezenove incisos, as obrigações dos gestores a partir desta lei, que deverão administrar as cidades em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar de todos os cidadãos e não mais de acordo com interesses políticos e econômicos, mas através das diretrizes gerais elencadas no Quadro 1, apresentado a seguir:

Quadro 1 - Diretrizes Gerais do Estatuto das Cidades

I - Garantia do direito a cidades sustentáveis, envolvendo: o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, trabalho e lazer; II - Gestão democrática através da participação da população, associações representativas, tanto na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III - Cooperação entre os governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade, visando o atendimento ao interesse social; IV - Planejamento do desenvolvimento das cidades, sua distribuição territorial e atividades econômicas, visando evitar e corrigir distorções do crescimento em determinadas regiões do município que podem gerar efeitos negativos em vários aspectos e principalmente sob 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; VI - Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: utilização inadequada dos imóveis urbanos; parcelamento do solo, edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; instalação de empreendimentos ou atividades que possam gerar tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; deterioração das áreas urbanizadas; poluição e a degradação ambiental; exposição da população a riscos de desastres; VII - Integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais; VIII – Adoção de padrões de produção, consumo, serviços e expansão urbana de forma justa e compatível com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do território municipal e sua área de influência; IX – Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – Adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;	XI - Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII - Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIII - Audiência do Poder Público Municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; XIV - Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV - Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; XVI - Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social; XVII - Estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais (incluído pela Lei nº 12.836 de 2013); XVIII - Tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento (incluído pela Lei nº 13.116 de 2015); XIX – Garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados (incluído pela Lei nº 13.669 de 2018).
--	--

Fonte: BRASIL (2001).

Os artigos XVII, XVIII e XIX foram acrescentados respectivamente através das Leis nº 12.836 de 2013; nº 13.116 em 2015 e nº 13.669, em 2018.

O item V foi acrescentado pela Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012 que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC).

O Estatuto das Cidades, conforme o art. 41, prevê a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor aos municípios, de acordo com seu porte e realidade:

- I – Com mais de vinte mil habitantes;
- II – Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – Onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal
- IV – Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- VI - Incluídas no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (BRASIL, 2001).

Pode-se considerar como desafio a aplicação do § 4º do artigo 182 da Constituição Federal que obriga os municípios a constarem em seus planos diretores a obrigatoriedade de criação de Lei específica que exija do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, o adequado aproveitamento, sob as seguintes penalidades:

- I - Parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988).

A aplicação deste mecanismo, evitaria a especulação imobiliária, forçando os proprietários a venderem ou edificarem nos terrenos vazios que estão dentro da malha urbana (aguardando valorização) e controlaria o espraiamento da extensão urbana que provoca a segregação da população que ocupa as áreas distantes da região central.

Maricato (2013), ressalta que em São Paulo e no Rio de Janeiro, o preço dos imóveis aumentaram em 153% e 194%, entre 2009 e 2012, respectivamente. Verifica-se na maioria dos municípios brasileiros e nas regiões metropolitanas, imóveis abandonados e áreas ociosas aguardando valorização no mercado imobiliário, comprovando que a gestão da terra continua sendo moeda valiosa para os proprietários que pressionam politicamente para flexibilização ou alteração das legislações.

Além dos Planos Diretores, outros instrumentos normativos e legais foram criados visando auxiliar os municípios na gestão do território, dentre eles: a Lei de Perímetro Urbano, a Lei de Zoneamento ou Uso e Ocupação do Solo, o Código de Obras e a Lei de Parcelamento do Solo. Todavia observa-se que a efetiva implementação das legislações esbarra-se nos interesses do capital imobiliário, que encontra meios de interferir para o não cumprimento em benefício próprio.

A responsabilidade de garantir a implementação do Plano Diretor será do poder legislativo e do poder executivo, de acordo com o §4º do artigo 40 do Estatuto através de:

- I – Promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – Publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – O acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 1988).

O Plano Diretor deve ser um instrumento norteador do desenvolvimento e expansão da cidade e conter normas para todo o território municipal, devendo ser revisto e atualizado pelo menos a cada 10 anos, envolvendo os poderes legislativo e executivo, tanto na elaboração, quanto nas revisões e fiscalização.

Nos casos em que o município tenha mais de 500.000 habitantes, deverá também elaborar o plano de transporte urbano integrado, que poderá ser documento específico ou estar inserido no Plano Diretor.

Apesar do Plano Diretor ter sido estabelecido em lei em 1988, foi somente a partir de 1990 que os municípios começaram a se mobilizar para elaboração do documento, porém foi necessário estabelecer algumas diretrizes que só foram resolvidas após a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001.

Além do Plano Diretor, o Estatuto das Cidades (2001), através do seu capítulo II, art. 4º, prevê o Plano Plurianual e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS):

O PLHIS é um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento de gestão habitacionais, é a partir de sua elaboração que os municípios e estados consolidam em nível local a Política Nacional de Habitação de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes e os Planos Plurianuais Locais (BRASIL, 2001).

Através do PLHIS, as áreas destinadas à construção de moradia para população de baixa renda deverão estar identificadas, bem como as regras de parcelamento, uso e ocupação desses locais.

Esse documento é imprescindível para evitar que especuladores imobiliários comprem áreas com o intuito de implantar loteamentos sem infraestrutura mínima de serviços e equipamentos públicos, gerando problemas aos moradores e aos gestores, prática comum anterior às legislações vigentes, que ainda persiste em algumas cidades brasileiras.

A Constituição Federal através do artigo 165, estabeleceu a obrigatoriedade a cada ente da federação a elaboração do Plano Plurianual, que deverá conter o planejamento das diretrizes, metas e objetivos da administração pública para as diversas políticas públicas durante o período de quatro anos de governo. Como instrumentos complementares, esse mesmo artigo preconiza as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamentos Anual (OA).

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal, destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 (quatro) anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. (BRASIL, 1988).

O Plano Plurianual (PPA) foi regulamentado pelo governo federal através do Decreto nº 2.829 em 29 de outubro de 1998 e dentre os objetivos e diretrizes, destacam-se as fontes de financiamento e as metas com vistas a atingir cada objetivo explicitado. Este documento subsidia a lei de diretrizes orçamentarias a cada exercício, de acordo com as prioridades elencadas nas diversas políticas públicas.

Precisa ser encaminhado pelo poder executivo ao poder legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato. Será com base no PPA que o governo irá planejar suas ações durante os quatro anos de administração.

Outro avanço que merece destaque foi a criação do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, em 16 de junho de 2005, através da Lei nº 11.124 (BRASIL, 2005) mesma lei que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e tem como objetivos:

- I – Estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observado o disposto nesta Lei, a Política e o Plano Nacional de Habitação estabelecidos pelo Ministério das Cidades e as diretrizes do Conselho das Cidades;
 - II – Aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS;
 - III – deliberar sobre as contas do FNHIS;
 - IV – Dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência;
 - V – Fixar os valores de remuneração do agente operador; e
 - VI – Aprovar seu regimento interno.
- Parágrafo único. Na aplicação de recursos pelo FGTS na forma de subsídio na área habitacional serão observadas as diretrizes de que trata o inciso I deste artigo (BRASIL, 2005).

A criação do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, passa a ser um órgão legal de controle e transparência para destinação de recursos a serem aplicados na habitação de interesse social, além de exigir a implementação dos conselhos estaduais e municipais.

Em 2011, o Ministério das Cidades, através do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, publicou a Resolução nº 42 de julho de 2011, com o objetivo de aprovar a inclusão no Plano Plurianual (PPA) referente ao exercício de 2012 a 2015 recursos para o desenvolvimento de ações vinculadas ao Programa Temático de Moradia Digna, a serem executadas com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Dentre essas ações destacam-se:

- 1 - Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários;
- 2 - Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social;
- 3 - Apoio à Elaboração de Planos e Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social;
- 4 - Apoio ao Fortalecimento da Política Nacional de Habitação;
- 5 - Apoio ao Desenvolvimento Institucional dos Agentes integrantes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS;

6 - Apoio à sustentabilidade dos empreendimentos de habitação de interesse social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

Os instrumentos legais são importantes como forma de materializar os princípios e a função social da cidade, porém a grande crítica que se faz em relação às ações praticadas, estão relacionadas com o predomínio dos programas de caráter neoliberal direcionados aos interesses do capital, subvertendo os principais objetivos da política habitacional e do desenvolvimento justo das cidades. De acordo com Maricato:

Há uma distância imensa entre discursos e prática entre nós. Invariavelmente os textos dos Planos Diretores são sempre muito bem intencionados, afirmam uma cidade para todos, harmônica, sustentável e democrática. A implementação do Plano, entretanto tende a seguir a tradição: o que favorece há alguns é realizado, o que os contraria é ignorado (MARICATO, 2017, p.101).

É fato que o Brasil avançou no que se refere à legislação relacionada ao planejamento urbano das cidades, porém torna-se necessária a luta pela reforma fundiária e consequentemente pela reforma urbana, pois a defesa da propriedade não deve sobressair à função social da cidade. Apesar dos esforços empreendidos na elaboração dos instrumentos legais: Estatuto das Cidades, Plano Direto, Plano Local de Habitação de Interesse Social, na prática, o que tem prevalecido são os interesses das classes sociais que detém a posse da propriedade.

4.1 Realidade dos municípios brasileiros em relação ao cumprimento da lei e elaboração do Plano Diretor

Constata-se que embora o Estatuto das Cidades tenha sido promulgado em 2001, estabelecendo cinco anos de prazo para elaboração do Plano Diretor, muitos municípios ainda estão em desacordo com a legislação.

O Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE), criou uma ferramenta que permite realizar o levantamento de dados de todos os municípios do país e anualmente apresenta os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, nas áreas: de recursos humanos, planejamento urbano, recursos para a gestão, terceirização e informatização, gestão ambiental e articulação interinstitucional. Em 2013, o país possuía 5.565 municípios, sendo 4.958 municípios com população de até 50.000 habitantes; 569 municípios com população entre 50.001 a 500.000 habitantes e 38 municípios com mais de 500.000 habitantes (IBGE, 2016).

Pesquisa realizada pelo IBGE em 2015, publicada em 2016 aferiu que:

50% (2786) dos municípios brasileiros tinham Plano Diretor, percentual igual ao apurado em 2013 e bem superior ao encontrado em 2005 (14,5%). Estavam elaborando o Plano 12,4% (691) dos municípios, e 37,6% (2.092) não o tinham. Este percentual foi mais elevado no grupo de municípios com população até 20.000 habitantes, 52,1% (IBGE, 2016, p. 18).

Do total de 1.742 municípios com mais de 20.000 habitantes que deveriam elaborar o Plano Diretor, cerca de 10% (188 municípios) estavam em desacordo com a legislação (IBGE, 2016, p.18).

TABELA 3 – Situação dos Municípios em relação a elaboração do Plano Diretor (%)

ANO	PLANO DIRETOR CONCLUÍDO (%)			PLANO DIRETOR EM ELABORAÇÃO (%)			SEM PLANO DIRETOR (%)		
	Pop. até 20.000 hab.	Pop. acima 20.000 hab.	Total Brasil	Pop. até 20.000 hab.	Pop. acima 20.000 hab.	Total Brasil	Pop. até 20.000 hab.	Pop. acima 20.000 hab.	Total Brasil
2005	7,0	33,0	14,5	3,6	26,7	30,2	89,4	40,3	55,3
2009	22,6	87,2	41,7	26,7	9,6	21,6	50,8	3,2	36,7
2013	32,3	89,6	50,0	17,0	6,3	13,7	50,7	4,1	36,3
2015	32,2	89,2	50,0	15,6	5,3	12,4	52,1	5,5	37,6

Fonte: IBGE (2016). Adaptada por Valéria Gimenes,

Pode-se perceber na Tabela 3, que apesar da legislação não exigir a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor em todos os municípios com população de até 20.000 habitantes, houve considerável aumento entre os anos de 2005 a 2015, totalizando 32,2% de planos diretores concluídos. Porém observa-se que 15% dos municípios, estavam com seus planos diretores em fase de elaboração. É inadmissível que o planejamento de uma cidade, seja obrigatório apenas quando alcança um limite de habitantes, pois diretrizes são fundamentais para evitar problemas futuros.

A realidade dos municípios acima de 20.000 habitantes, teve uma alteração expressiva, durante o período pesquisado, 89% haviam elaborado os planos diretores, entretanto, considerando a obrigatoriedade, essa porcentagem (11%) é bastante representativa.

Em 2015, considerando apenas os municípios com mais de 20.000 habitantes, dos 1.742 que necessitavam elaborar o Plano Diretor, conforme previsto no Estatuto das Cidades, restaram 188 (10,8%) que ainda não o haviam feito. Destes, no entanto, 92 (5,3%) afirmaram que o Plano estava em elaboração. (IBGE, 2016, p. 18).

A situação agrava-se quando se observa que do total dos municípios brasileiros, independentemente do número de habitantes, 50% permanecem sem um instrumento que visa o planejamento, a proteção e a melhoria das condições de vida de seus munícipes e que coíba os interesses de especulação do espaço urbano.

Em 2018, de acordo com o site do IBGE, dos 5.570 municípios brasileiros, 2.866 haviam elaborado seus planos diretores e 2.704 ainda não haviam se enquadrado à legislação. O prazo para adequação à Lei foi prorrogado para 2021.

O relatório elaborado pelo IBGE em 2018, apresenta a síntese dos indicadores sociais, coletados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra no Domicílio (PNAD) Contínua⁵, dentre os dados pesquisados o relatório aborda as condições de moradia da população brasileira, apresentando indicadores relacionados às inadequações das moradias e das condições de precariedade ou vulnerabilidades nos domicílios particulares permanentes. Os domicílios pesquisados correspondem a 99,5% das moradias do país (IBGE, 2018, p. 62).

⁵ Implementada em 2011 e que tem por objetivo produzir dados das diversas regiões do país referentes a diversos temas.

Destaca-se quatro importantes inadequações, identificadas em 2017, que corroboram para afirmar o quanto ainda é necessário investir em políticas habitacionais para as camadas mais vulneráveis da população brasileira.

A ausência de banheiro no domicílio é uma das principais inadequações de moradia. Cerca de 1.600.000 domicílios não possuíam banheiro para uso exclusivo dos seus moradores. Esse número equivale a 2,6 % da população e atinge 5.400.000 pessoas (IBGE, 2018, p. 63).

Outra inadequação identificada foi em relação à utilização de materiais não duráveis nas paredes externas do domicílio, que se caracterizam por paredes de taipas não revestidas, madeira reaproveitada e outros materiais. Essa situação atingia no período 1,3% da população, representando 2.700.000 pessoas (IBGE, 2018, p. 63).

O adensamento domiciliar é outro indicador apontado, considerado quando o domicílio abriga mais de três moradores por cômodo para fins de dormitório. Essa realidade foi encontrada em 2.300.000 domicílios, contabilizando 12.200.000 pessoas nessas condições, equivalendo a 5,9% da população (IBGE, 2018, p. 63).

A última inadequação elencada se refere ao ônus excessivo com aluguel, superando 30% do valor da renda para esta despesa. Esses dados afetavam 4,9% da população em 3.800.000 domicílios (IBGE, 2018, p. 63).

TABELA 4 – População brasileira em domicílios com inadequações por região em 2017 (%)

Região	Ausência de banheiro exclusivo de uso do domicílio	Paredes externas construídas aparentemente com materiais não-duráveis	Adensamento excessivo	Ônus excessivo com aluguel	Presença de ao menos uma inadequação
Norte	<u>9,8</u>	<u>3,4</u>	<u>13,4</u>	<u>2,9</u>	<u>24,4</u>
Nordeste	5,7	2,0	5,9	3,8	15,0
Sudeste	<u>0,3</u>	<u>0,3</u>	5,8	<u>6,3</u>	11,7
Sul	3,0	1,8	<u>2,6</u>	3,7	<u>8,0</u>
Centro-Oeste	<u>0,3</u>	1,0	3,9	5,7	10,1
Brasil	2,6	<i>1,3</i>	5,9	4,9	<u>13,0</u>

Fonte: IBGE (2018). Adaptada por Valéria Gimenes.

Nota. Dados em **negrito e sublinhados** expressam os maiores valores; dados em **itálico e negrito** indicam os menores valores, dentro das colunas.

Ao analisar a Tabela 4, salta aos olhos a região Norte quanto a apresentar dados mais expressivos de inadequação domiciliar na construção das moradias, pois os maiores índices demonstram que há números elevados de moradias com ausência de banheiros, paredes frágeis e mal estruturadas, número excessivo de moradores por residência, o que embate diretamente no alto índice de inadequação domiciliar (24,4%) quando comparada com as demais regiões brasileiras. Estes dados refletem no índice mais baixo (2,9%) do ônus excessivo com aluguel. A região sul apresenta o menor índice de presença de inadequações. Essa diferença é reflexo de maior investimento em infraestrutura e saneamento básico nas regiões de maior desenvolvimento econômico.

Constata-se que o adensamento excessivo é a inadequação que atinge o maior número de pessoas, tal fato decorre devido grande déficit habitacional e insuficiência de renda para pagamento do aluguel. É comum que mesmo após a constituição de novo núcleo familiar, os filhos permaneçam residindo com os pais, dividindo as despesas ou construindo sua moradia, de forma precária no mesmo terreno.

De acordo com a pesquisa, 13% que se refere a 27.000.000 de pessoas, estavam vivendo pelo menos com uma dessas inadequações, em 7.800.000 domicílios em 2017 (IBGE, 2018, p.64).

Pelos dados apresentados é certo afirmar que o Estatuto das Cidades, ainda não alcançou seu principal objetivo que é a função social, tornando-se necessário que sejam viabilizados meios para sua efetivação.

Apesar da Constituição Federal, estabelecer diretrizes progressistas, quando veda a prática de utilização da propriedade com fins de especulação imobiliária e quando preconiza em seus artigos a redução das desigualdades sociais e a defesa da função social da cidade, sua operacionalização entra em conflito com os preceitos vigentes na realidade brasileira, conforme salienta, Marilena Chauí:

“O interesse privado torna-se medida de todas as coisas, obstruindo a esfera pública e a dimensão ética da vida social, terreno favorável ao neoliberalismo” (CHAUI apud DAGNINO, 2012, p. 38).

Importante também considerar que muitos municípios elaboraram seus Planos Diretores por força da lei, porém sua operacionalização precisa ter efetividade. Infelizmente as cidades no século XXI, vivenciam um conjunto de precariedade de

serviços, acesso à moradia, trabalho e renda que são necessários à manutenção da vida da população.

É incontestável que a primazia e responsabilidade em estabelecer diretrizes de qualquer política social é do Estado, devendo garantir que todos tenham acesso aos direitos sociais estabelecidos na legislação e não privilegie os interesses econômicos.

CAPÍTULO 5 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO NO BRASIL E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV)

A mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo. (ROLNIK, 2015, p. 32)

Historicamente os recursos para construção de unidades habitacionais sempre estiveram concentrados em âmbito federal e estadual e poucos municípios destinavam recursos para esta finalidade, sempre dependentes de articulação política para serem contemplados com recursos para o setor habitacional.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 as diretrizes para a Política Habitacional devem ser responsabilidade da União, porém os Estados e Municípios também podem implementar programas para construção de unidades habitacionais.

Segundo o art. 21 da Constituição Federal (BRASIL, 1998) compete à União instituir diretrizes para a habitação, entretanto, o art. 23 reforça a competência comum da união, Estados e municípios na promoção, implementação de programas para construções de moradias e melhoria das condições habitacionais e saneamento básico.

Apesar da carta magna ter instituído a moradia como direito fundamental, a descentralização proposta na legislação acarretou uma sobreposição nas três esferas de governo (União, Estado e município), sempre insuficientes para diminuir o déficit habitacional.

Houve a partir do marco legal, maior pressão dos movimentos sociais em âmbito local, principalmente nas grandes cidades, sendo que as prefeituras tornaram-se interlocutoras das demandas sociais dos munícipes e com isso surgem diferentes experiências em habitação social, mas ainda pouco expressiva em razão da ausência de uma política nacional que seria instituída apenas em 2004.

De acordo com Bonduki (2014, p.79), o período de abertura política, entre 1979 (anistia) e 1985 (final do regime militar), foi marcado por grandes mobilizações políticas que exigiam a redemocratização e implementação de políticas públicas voltadas para atender as necessidades da população. Enfatiza que embora o processo de transição do regime ditatorial para o estado democrático (1980 até 1990) tenha sido considerado como “década perdida” na visão economicista, apresentou-se fértil, rico, e de grande vitalidade social e política, sendo propício para construção de

forma gradual das bases do regime democrático, que prevalece na sociedade brasileira contemporânea.

Dentre os marcos políticos fundamentais destacam-se:

A anistia (1979); a organização dos novos partidos políticos (1980); a criação das centrais sindicais (1981-1986); as primeiras eleições diretas para governadores (1982); e prefeitos das capitais (1985); a campanha das eleições diretas para presidente e início da nova República (1984-1985), a eleição de um Congresso Constituinte aberto à participação popular (1987-1988), resultando na Constituição Cidadã de 1988 (BONDUKI, 2014, p. 79).

Foi com a extinção do Ministério da Habitação e Bem-Estar Social em 1989, que a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC) passou a ser o órgão responsável pela habitação e, a partir desse momento, as atividades financeiras ficaram vinculadas ao Ministério da Fazenda.

O modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativa de Estados e Municípios, deixando de estabelecer prioridades alocativas, o que permitiu maior autonomia dos governos estaduais e municipais, que deixam de ser apenas executores da política. No entanto, a utilização dos recursos do FGTS em quantidade que superava suas reais disponibilidades financeiras afetou as possibilidades de expansão do financiamento habitacional, levando à sua suspensão temporária, ficando os programas na dependência de disponibilidades financeiras a fundo perdido de recursos da União (BRASIL, 2009).

Apesar do avanço na legislação, o modelo econômico neoliberal, adotado internacionalmente e no Brasil a partir de 1990, teve como “pano de fundo” a reforma administrativa e o enxugamento dos gastos públicos. Segundo Bercovici, a fase neoliberal da infraestrutura brasileira tem as seguintes características:

Com o neoliberalismo, consagrou-se a hostilidade ao Estado e o desengajamento estatal da infraestrutura por meio da privatização, abandono ou até mesmo destruição dos ativos públicos [...] incentivou-se a chamada “comodificação” (comodification), ou seja a mercantilização e privatização dos serviços públicos, dos bens públicos e da própria infraestrutura (BERCOVICI, 2015 apud ROLNIK et al, 2018, p. 15).

Em 1995, de acordo com Dias (2008, p.75) o governo federal realizou mais uma reforma nas políticas habitacionais, criando a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação e ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que se transformou em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ligada diretamente à presidência.

A Secretaria de Política Urbana (SEPURB), subordinada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, estruturava-se com base:

No saneamento e na reestruturação do FGTS que deveria ser utilizado para o financiamento da política urbana dentro dos princípios de contenção do risco, preservação das reservas de rentabilidade dos ativos, sob o controle mais estrito do Conselho Curador; na municipalização da Política Habitacional utilizando recursos do FGTS (Programa Pró-moradia), ou do Orçamento Geral da União (Programa Habitar-Brasil) e, posteriormente em 2001 com a criação do Programa de Subsídio Habitacional (PSH); na criação dos programas Carta de Crédito FGTS, voltados para população de menor renda e Carta de Crédito SBPE (voltado para os setores de maior renda), visando basicamente a concessão direta de crédito ao mutuário final (pessoa física) (CARDOSO, 2016, p. 2).

O Projeto Moradia, lançado em 2000, apresentava propostas em três dimensões: gestão e controle social; desenho financeiro e aspectos urbanos fundiários e criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), envolvendo os três entes da federação. Todavia para sua implementação seria necessário um instrumento jurídico legal que garantisse as mudanças preconizadas na constituição federal, referente à reforma urbana. Foi aprovado então, o Estatuto das Cidades que exigia dos municípios e estados a elaboração dos planos diretores e a criação de uma nova estrutura institucional que envolvesse a participação e o controle social, a articulação intergovernamental e intersetorial e, mais tarde, a criação de um novo modelo de financiamento e subsídios.

Em fevereiro de 2001 foi instituído pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), através da Lei nº 10.188, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), para atendimento exclusivo das necessidades de moradia da população de baixa renda. Esteve vinculado à SEDU até 2001 e, a partir de 2003, passou a ser vinculado ao Ministério das Cidades. Os financiamentos eram concedidos às famílias com renda de até R\$ 3.100,00.

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003 a estrutura organizacional passa a ser composta pelas seguintes secretarias: Secretaria Nacional de Habitação; Secretaria Nacional de Programas Urbanos; Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. A 1ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em outubro 2003 resultou na criação do Conselho das Cidades e na aprovação das diretrizes para a nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Apesar da criação do Ministério das Cidades, estabeleceu-se uma política de restrição de gastos até 2005. Conforme aponta, Maricato:

As restrições orçamentárias eram tão rígidas que em 2004 o Ministério das Cidades permaneceu de janeiro a abril sem abertura de orçamento do ano e até o mês de dezembro com o contingenciamento de 60% dos investimentos previstos na Lei Orgânica Anual (LOA), aprovada no Congresso Nacional. Algumas ações previstas para o ano não foram iniciadas, outras foram paralisadas (incluindo metrô de Recife, Fortaleza, Belo Horizonte e Salvador) e outras tiveram seu ritmo reduzido. Em dezembro do mesmo ano, o Ministério da Fazenda “liberou” o dobro do orçamento executado no ano. Os empenhos foram feitos nas vésperas do Natal e os gastos ficaram para o ano seguinte (MARICATO, 2014, p. 60).

Em 2004, com a promulgação da Política Nacional de Habitação, foram estabelecidas as diretrizes e os objetivos para destinação de recursos ao setor habitacional, urbanização e regularização fundiária:

A Política Nacional da Habitação tem como componentes principais: integração urbana de assentamentos precários; a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários; a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação (BRASIL, 2004, p. 29).

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) foi criado pela Medida Provisória nº 1.823 em 1999 e convertida na Lei nº 10.188 em 2001, inicialmente com o objetivo de autorizar a Caixa Econômica Federal (CEF) administrar o fundo financeiro privado de segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Entretanto a partir de 2009 foi autorizado a atuar também no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), deixando de alocar recursos para novas contratações do PAR.

Dentre as finalidades do FAR destacam-se:

Prover recursos ao PAR e ao PMCMV para a realização de investimentos no desenvolvimento de empreendimentos imobiliários, edificação de equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação;
Conceder subvenção econômica ao beneficiário pessoa física do PMCMV;

Remunerar os Agentes financeiros: Banco do Brasil, atuando como executores do PMCMV, e CEF na qualidade de agente executor do PAR e do PMCMV;
 Remunerar a CEF na prestação de serviços atuando como agente gestor do FAR, a título de taxa de administração;
 Garantir a cobertura de danos físicos ao imóvel do PMCMV, sem cobrança de contribuição do beneficiário final;
 Demais despesas necessárias a garantir a integridade dos imóveis do FAR, conforme previsão no Regulamento do FAR, respeitando os princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade administrativa, interesse público e eficiência. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2016, p. 9-10).

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é regido por regulamento próprio e os recursos são provenientes:

Da integralização de cotas referente à participação da União no FAR, observada a disponibilidade orçamentária e financeira para atendimento das famílias com Renda mensal até R\$1.600,00 através do PMCMV;
 PMCMV com recursos do FAR/FGTS;
 Rendimentos obtidos com a aplicação das disponibilidades financeiras em títulos públicos federais e em ativos com lastros em créditos de base imobiliária;
 Recursos provenientes do retorno de taxas de arrendamento do PAR e das prestações pagas pelos beneficiários do PMCMV e do FAR/Parcelamento;
 Outras fontes de recursos a serem destinados (BRASIL, 2001).

De acordo com Cardoso (2011), em 2009, os valores destinados pela União para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) - ano em que foi instituída a Lei nº 11.977 referente ao Programa Minha Casa Minha Vida - foram de 14 bilhões de reais, que deveriam se destinar ao financiamento de unidades habitacionais para famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e 500 milhões de reais para o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) que seriam destinados para o financiamento do Programa Crédito Solidário (PCS) com o objetivo de produção de unidades habitacionais, construídas através de autogestão por cooperativas e associações, que a partir do governo Lula passou a ser denominado Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - Entidades. Os dados mencionados revelam que a conduta adotada pelo governo, privilegiou as construtoras privadas que acessavam os recursos do FAR, apresentando projetos de construção de unidades habitacionais à Caixa Econômica Federal, atendendo famílias que comprovassem renda exigida pelo PAR.

Além dos recursos elencados acima, o FAR também está autorizado a utilizar saldos dos fundos e programas:

- a) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, criado em 09 de dezembro de 1974;
- b) Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, criado pelo Decreto-lei nº 1.940 de 25 de maio de 1982;
- c) Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo - PROTECH, criado por Decreto de 28 de julho de 1993; e
- d) Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, criado a partir do Decreto nº 103 de 22 de abril de 1991 (BRASIL, 2001).

O Banco Central é responsável pela fiscalização do FAR e sua contabilidade está subordinada às normas do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF), aos princípios gerais da contabilidade e quando necessário às outras normas de contabilidade em vigor.

Foi somente após pressão exercida pelos movimentos em prol da moradia que foi instituído o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Aprovado em 2005, através da Lei nº 11.124, que estabeleceu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), envolvendo os três entes da federação (União, Estados e municípios). O SNHIS propõe a criação dos conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal, como órgãos responsáveis em definir diretrizes e alocar recursos nas três esferas de governo.

Importante destacar que o Fundo Nacional de Habitação restabeleceu o financiamento para as camadas econômicas da classe média através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), fato que contribui para que os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) fossem investidos em moradias para as famílias com menor renda.

Segundo o artigo 2º da Lei nº 11.124/2005, o SNHIS foi instituído com o objetivo de:

- I – Viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II – Implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
- III – Articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (BRASIL, 2005).

O art. 6º da Lei nº 11.124/2005, determina que os recursos do SNHIS sejam provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e de outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados.

O FNHIS é gerido por um Conselho Gestor presidido pelo Ministério das Cidades, que deverá proporcionar meios necessários ao seu funcionamento. Preconiza também em seu artigo 12 que os estados e municípios que aderirem ao sistema, devem se comprometer em elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), sendo uma condição para o acesso aos recursos do FNHIS.

A partir desta legislação o governo federal passou a exigir três requisitos dos municípios para a destinação de recursos na área de habitação: a constituição de um Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, a constituição de um Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social e a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

A Secretaria Nacional de Habitação elaborou entre 2007 e 2008 o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), que foi publicado em 2009, pelo Ministério das Cidades, convocando a participação dos setores públicos estaduais e municipais, do setor privado, dos agentes e movimentos sociais e toda sociedade para o enfrentamento das necessidades habitacionais da realidade brasileira, definindo propostas a curto, médio e longo prazo para o equacionamento do déficit habitacional do país. Para elaboração do plano foi utilizada uma metodologia participativa, objetivando a troca de saberes, respeitando as diferenças de cada região do país (Ministério das Cidades, 2009).

Ainda em 2007, foi criado o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), que tinha como objetivo contribuir para o desenvolvimento do país, através de investimentos na execução de obras de infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, transporte, recursos hídricos, energia, etc.), aumentando também a oferta de empregos e renda, garantindo a continuidade de consumo com vistas a manter a economia ativa.

O PAC revela uma ação governamental planejada com vistas a retomada da capacidade orientadora do Estado na questão do crescimento econômico do país, através do incremento da taxa de investimento público e privado em áreas consideradas estratégicas. Dessa forma, o governo busca ter papel de destaque no processo de crescimento, através da indução e do direcionamento dos

investimentos e da economia do país. Tais medidas podem significar uma mudança qualitativa no papel a ser desempenhado pelo Estado na sociedade brasileira, através do distanciamento em relação ao discurso liberal das 'vantagens do livre mercado' na alocação dos investimentos (DIEESE, 2007, p. 3).

O PAC destinou recursos para urbanização de grandes favelas situadas em regiões metropolitanas e, de acordo com Maricato (2014, p. 75), foi notável o impacto das intervenções não só nas favelas, como também nas regiões ao seu entorno.

A partir da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), é obrigatória a do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) atender as demandas habitacionais decorrentes de situações de emergência ou estado de calamidade pública dos empreendimentos vinculados, dentre eles: reassentamentos, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais, ficando dispensado o pagamento de prestações mensais pelos beneficiários. Nesse caso o limite da renda bruta mensal familiar era de até R\$ 3.275,00, conforme o Decreto nº 7.825 de 11 de outubro de 2012 (Brasil, 2012).

Em 2009, surgiu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que foi integrado ao Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), sendo operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (CEF), com recursos do FAR, geridos pelo Ministério das Cidades.

A medida provisória nº 459 de 25 de março de 2009 que dispunha sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, foi convertida na Lei nº 11.977 em 07 de julho, porém com inúmeras alterações posteriores, através da Lei nº 12.424 em 16 de junho de 2011 e do Decreto nº 7.499 no mesmo ano.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), foi anunciado em março de 2009 com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda até 10 salários mínimos. Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, o Programa buscava claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, buscou-se também aumentar o volume de crédito para aquisição e a produção de moradias, ao mesmo tempo reduzindo os juros com a criação do Fundo Garantidor da Habitação que aportava recursos para pagamento das prestações no caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades (CARDOSO, 2016, p. 3).

De acordo com Rolnik (2015, p.113), o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) baseou-se no modelo de subsídios implementado pelo Chile no final da década de 70, que acabou se tornando referência para outros países. A implementação do modelo ocorreu devido às pressões populares que passaram a ocupar áreas ociosas no país:

Desde meados dos anos de 1960, os *comités sem casa* começaram a ocupar terras vazias e organizaram *campamentos* como forma de pressionar o governo democrata-cristão de Eduardo Frei a cumprir promessas de construção de casas anunciadas [...] as ocupações, que já eram mais de trezentas em Santiago, entre 1968 e 1970, passaram a se multiplicar. Em 1972, mais de 500 mil chilenos – 400 mil só em Santiago – viviam nos *campamentos* (ROLNIK, 2015, p.115).

O Decreto nº 7.499 estabeleceu em seu artigo 1º, dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) que tem por finalidade:

Criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos e à produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00 (BRASIL, 2011, p.01).

O Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) atendia na ocasião, quatro faixas de renda, conforme apresentado no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Faixa de renda do Programa Minha Casa Minha Vida através do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).

FAIXA	RENDA
Faixa I	Até R\$ 1.600,00
Faixa 1 ½	De R\$ 1.600,00 a R\$ 2.100,00
Faixa II	De R\$ 2.100,00 a R\$ 3.100,00
Faixa III	De R\$ 3.100 a R\$ 5.000,00

Fonte: BRASIL (2009). Organizado por Valéria Gimenes.

Os conjuntos habitacionais vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa I, serão regidos pelo Decreto nº 7.499.

As operações realizadas com recursos provenientes da integralização de cotas no FAR e recursos transferidos ao FDS, conforme previsto no inciso II do **caput** do art. 2º, beneficiarão famílias com renda mensal

de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) e ocorrerão na forma de regulamento estabelecido por ato conjunto dos Ministérios das Cidades, da Fazenda, e do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2011).

O artigo 6º do Decreto, determina que a implementação do empreendimento vinculado ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) deve observar:

I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Ministério das Cidades, observado o respectivo plano diretor, quando existente; II - adequação ambiental do projeto; III - infraestrutura básica que permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica e que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais; e IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, à saúde, ao lazer e ao transporte público (BRASIL, 2011).

Através da Portaria nº 168 de 12 de abril de 2013, foram estabelecidas as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas do FAR no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), estabelecendo as atribuições de cada integrante do PMCMV, cabendo:

Ao Ministério das Cidades:

- a) estabelecer as regras e condições para implantação dos empreendimentos, respeitados os requisitos previstos no art. 6º do Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011;
- b) definir os parâmetros de priorização de projetos, respeitados os critérios estabelecidos nos incisos do art. 4º do Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011;
- c) definir a tipologia e o padrão das moradias e da infraestrutura urbana, com observância da legislação municipal pertinente;
- d) rever, anualmente e se necessário, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, os limites de renda familiar dos beneficiários;
- e) fixar, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, a remuneração da Caixa Econômica Federal pelas atividades exercidas no âmbito das operações, na forma disposta no art. 13 do Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011;
- f) fixar, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão na forma prevista pelo art. 8º do Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011: a exigência de participação financeira dos beneficiários, sob a forma de prestações mensais; a quitação da operação, em casos de morte ou invalidez permanente do

beneficiário, sem cobrança de contribuição do beneficiário; a cobertura de danos físicos ao imóvel, sem cobrança de contribuição do beneficiário;

g) estabelecer os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa, conforme disposto no § 1º do art. 3º do Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011;

h) regular, por meio de Termo de Adesão, a participação do Distrito Federal, estados e municípios no âmbito do PMCMV; e

i) acompanhar e avaliar o desempenho do Programa (BRASIL, 2013).

À Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Gestor do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR:

a) expedir os atos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais federais na operacionalização do Programa;

b) expedir e publicar, no Diário Oficial da União, os atos normativos necessários à operacionalização do Programa;

c) firmar os instrumentos com as respectivas instituições financeiras oficiais federais, estabelecendo as condições operacionais para a execução do Programa; e

d) remunerar as instituições financeiras oficiais federais pelas atividades exercidas no âmbito das operações, observados os valores fixados em Portaria Interministerial nos termos do inciso I do art. 13 do Decreto 7.499, de 16 de junho de 2011 (BRASIL, 2013).

Aos estados, Distrito Federal e municípios, com as devidas alterações em 2013, através da Portaria nº 518:

a) firmar Termo de Adesão ao PMCMV, disponibilizado no sítio eletrônico (www.cidades.gov.br);

b) executar a seleção de beneficiários do Programa, observados os critérios de elegibilidade e seleção da demanda definidos pelo Ministério das Cidades em normativo específico;

c) executar o Trabalho Social junto aos beneficiários dos empreendimentos contratados, conforme o disposto no Anexo V desta Portaria;

d) apresentar Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, expresso em Matriz de Responsabilidades, conforme o disposto no Anexo IV desta Portaria;

e) firmar, a cada empreendimento, Instrumento de Compromisso de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços, e de responsabilidade pela execução do projeto de Trabalho Social, de que tratam os incisos IV do art. 6º e II do art. 23, ambos do Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011;

f) apresentar cronograma de implementação da Matriz de Responsabilidades à instituição financeira oficial federal, em até sessenta dias, ao ser comunicado da contratação do empreendimento;

- g) promover ações que facilitem a execução de projetos, na forma disposta no art. 4º do Decreto nº. 7.499, de 16 de junho de 2011;
- h) estender sua participação no Programa, sob a forma de aportes financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à realização das obras e serviços do empreendimento;
- i) apresentar proposta legislativa que disponha sobre os critérios e a forma de reconhecimento do empreendimento a ser construído como de zona especial de interesse social – ZEIS (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

Além das atribuições elencadas na Portaria nº 168 que estabelecem as diretrizes gerais do PMCMV, os municípios que assinam o Termo de Adesão se comprometem em atender os dispositivos legais, sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV, estabelecidos na Portaria Ministerial nº 595 de 20 de dezembro de 2013, que vigorou até agosto de 2015; alterada pela Portaria nº 412 em 06 de agosto de 2015 e posteriormente pela Portaria nº 163 de 06 de maio de 2016.

Importante ressaltar a participação do governo do Estado de São Paulo, através do Programa de Apoio Financeiro Complementar, aprovado pelo Conselho Gestor do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (CGFPHIS), através da Deliberação Normativa nº 012, de 11 de setembro de 2012 no aporte de recursos para complementação do valor da unidade habitacional através do PMCMV faixa I.

O Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social – FPHIS, foi instituído em 15 de janeiro de 2008 através da Lei Estadual nº 12.801 e regulamentado pelo Decreto nº 53.823, de 15 de dezembro de 2008, autorizando a complementação no valor de até R\$ 20.000,00 por unidade habitacional dos empreendimentos vinculados ao PMCMV construídos nos municípios paulistas.

O Estado estabeleceu alguns critérios para concessão do subsídio, dentre eles, destacam-se:

- Atender às condições exigidas pelo PMCMV-FAR, na forma da legislação vigente;
- Não ter recebido atendimento habitacional pela Secretaria da Habitação, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU ou por outro agente promotor/financeiro (SÃO PAULO, 2012).

Foram estabelecidas como responsabilidades às empresas do setor de construção civil, interessadas em participar do PMCMV:

a) apresentar às instituições financeiras oficiais federais projetos de produção de empreendimentos para alienação dos imóveis; b) executar os projetos contratados pela instituição financeira oficial federal; e c) realizar a guarda dos imóveis pelo prazo de sessenta dias após a conclusão e legalização das unidades habitacionais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

O número de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV com recursos do FAR desde a sua implementação totalizou, 1.430.306 unidades habitacionais até março de 2018. Deste total, apenas 74.323 unidades foram construídas por entidades e associações e 253.652 foram contratadas por outras modalidades, dentre elas o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e os empreendimentos vinculados ao PAC, que atendem populações com renda maior. Constata-se que a maioria das unidades habitacionais, foram construídas por empresas privadas, totalizando 1.102.331 unidades, conforme demonstra a Tabela 5:

TABELA 5 – Total de Unidades Habitacionais (UH) contratadas pelo PMCMV por modalidade

ANO	Total de UH Modalidade FAR Empresas	Total de UH Modalidade Entidades	Outras Modalidades	TOTAL
2009	140.202	309	2.736	143.247
2010	250.334	7.273	11.074	268.681
2011	81.763	2.988	13.770	98.521
2012	238.042	7.527	54.564	300.133
2013	267.357	15.504	69.798	352.659
2014	84.694	18.375	52.275	155.344
2015	452	6.574	8.887	15.913
2016	0	10.612	24.660	35.272
2017	18.464	0	3.756	22.220
2018*	21.023	5.161	12.132	38.316
TOTAL	1.102.331	74.323	253.652	1.430.306

*Contratações até 03/2018

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2019). Organizada por Valéria Gimenes.

Maricato (2014, p. 49) enfatiza que não há como reconhecer que entre o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o governo de Luís Inácio Lula da Silva, exista uma profunda diferença, principalmente em relação à retomada do papel do Estado e o subsídio à parte vulnerável da sociedade. Todavia ressalta que o

governo de Luís Inácio Lula da Silva não alterou o poder da esfera financeira que ampliou seus lucros acima dos obtidos no governo Fernando Henrique Cardoso.

No Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), alteram-se as negociações políticas entre gestor municipal e governo federal, entrando em cena com maior protagonismo as empresas privadas e agente financeiro, representado pela Caixa Econômica Federal.

No caso dos conjuntos habitacionais vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - faixa I, para população com renda mensal de até R\$ 1.600,00 valor referente ao ano de 2014 - os projetos são apresentados pelo setor privado, cabendo à prefeitura a aprovação do projeto, indicação da demanda e execução/acompanhamento do trabalho social.

5.1. Trabalho Social no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) Faixa I.

O trabalho social nos empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), como exigência do governo federal, tem se constituído em importante espaço sócio-ocupacional para os assistentes sociais. Tendo em vista que a segunda parte da tese é resultado do trabalho profissional, junto ao Setor de Habitação de Interesse Social em um dos empreendimentos construídos através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) faixa I, na cidade de Franca, considera-se de fundamental importância apresentar as normativas e exigências legais definidas pelo Estado, para compreender os maiores entraves e desafios ético-políticos dos profissionais inseridos nesse espaço.

Conforme ressalta, Iamamoto (2014), o Estado é atualmente o órgão que mais emprega os assistentes sociais e, apesar de ser um espaço contraditório:

Existe uma necessária autonomia entre o trabalho profissional na política pública e **a política pública**. Profissão não se confunde com política pública de governo ou de Estado e nem o Serviço Social se confunde com assistência social, ainda que possa ser uma das mediações persistentes da justificativa histórica da existência da profissão. A instituição do Serviço Social, sendo ela própria polarizada por interesses de classes contrapostas, participa, também do processo social, reproduzindo e reforçando contradições básicas que conformam a sociedade do capital, ao mesmo tempo e pelas mesmas atividades em que é mobilizado para reforçar as condições de dominação, como dois pólos inseparáveis de uma mesma unidade (IAMAMOTO, 2014, p. 611).

O assistente social, quando ocupa os diversos espaços sócio-ocupacionais, se depara com uma realidade repleta de contradições e violações dos direitos sociais, que necessitam ser denunciadas. Na área da habitação de interesse social, o modelo imposto pelo Programa Minha Casa Minha Vida – faixa I, torna visível as fragilidades existentes na estrutura organizacional dos municípios, sobrecarregando os profissionais que atuam nos diversos setores. No caso do município de Franca, a responsabilidade em executar as ações que envolviam o processo de seleção da demanda e execução do trabalho social foi repassada à Política de Assistência Social na ocasião em que o governo federal destinou recursos para construção de unidades habitacionais.

O trabalho na habitação não é recente, como enfatiza Paz e Taboada (2010, p.46). O assistente social atuou junto aos mutuários atendidos pelo Subprograma de

Desenvolvimento Comunitário (SUDEC), em seguida pelo Programa de Desenvolvimento Comunitário (PRODEC) e na Carteira de Habitação de Interesse Social que apoiava as Companhias de Habitação (COHAB) e na ocasião, além de atividades de caráter mais administrativo, o trabalho social era desenvolvido sob a referência teórico-metodológica de orientação crítica ao pensamento conservador.

O marco conceitual do trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é a Política Nacional de Habitação (PNH), sendo obrigatório nos projetos de urbanização de assentamentos precários, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Minha Casa Minha Vida com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV-FAR), Programa Minha Casa Minha Vida com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social - (PMCMV-Entidades), Programa Minha Casa Minha Vida com recursos do Orçamento Geral da União e Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR (MCMV-Rural).

A principal diferença entre o trabalho social desenvolvido no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV-FAR), é que no primeiro as ações são realizadas com os moradores da área de intervenção e o segundo as ações são realizadas com as famílias que serão habilitadas após o processo de hierarquização e seleção, portanto ainda não possuem nenhum vínculo de vizinhança.

Tendo em vista que o enfoque desta pesquisa será o Programa Minha Casa Minha Vida vinculado ao Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV-FAR), serão abordadas as diretrizes desta modalidade, que podem em algum momento ter características diferentes das demais.

As diretrizes do trabalho social estão contidas na Portaria nº 21 de 22 de janeiro de 2014 e compreendem um conjunto de estratégias, processos e ações realizados a partir de diagnósticos integrados e participativos, envolvendo as dimensões: social, econômica produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária.

O Quadro 3 a seguir, apresenta os objetivos geral e específicos do trabalho social de acordo com a Portaria nº 21:

Quadro 3 – Objetivos do Trabalho Social no Programa Minha Casa Minha Vida – faixa I

OBJETIVO GERAL	A promoção da participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	Promover a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação, manutenção e acompanhamento dos bens e serviços previstos na intervenção, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local e estimular a plena apropriação pelas famílias beneficiárias
	Fomentar processos de liderança, a organização e a mobilização comunitária, contribuindo para gestão democrática e participativa dos processos implantados
	Estimular o desenvolvimento da cidadania e dos laços sociais e comunitários
	Apoiar a implantação da gestão condominial quando as habitações forem produzidas sob essa modalidade
	Articular as políticas de habitação e saneamento básico com as políticas públicas de educação, saúde, desenvolvimento urbano, assistência social, trabalho, meio ambiente, recursos hídricos, educação ambiental, segurança alimentar, segurança pública, entre outras, promovendo, por meio da intersetorialidade, a efetivação dos direitos e o desenvolvimento local
	Fomentar processos de inclusão produtiva coerentes com o potencial econômico e as características culturais da região, promovendo capacitação profissional e estímulo à inserção no ensino formal, especialmente de mulheres chefes de família, em situação de pobreza extrema, visando à redução do analfabetismo, o estímulo a sua autonomia e à geração de renda
	Apoiar processos socioeducativos que englobem informações sobre os bens, equipamentos e serviços implantados, estimulando a utilização adequada destes, assim como atitudes saudáveis em relação ao meio ambiente e à vida.
	Fomentar o diálogo entre os beneficiários e o poder público local, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da intervenção e o direcionamento aos demais programas e políticas públicas, visando ao atendimento das necessidades e potencialidades dos beneficiários

Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES (2014).

Espera-se através do trabalho social o desenvolvimento dos seguintes eixos:

- I - Mobilização, organização e fortalecimento social que visa promover a autonomia e o protagonismo social, o fortalecimento, a constituição e formalização de novas representações, e novos canais de participação e controle social por meio de processos de informação, mobilização, organização e capacitação dos beneficiários;
- II - Educação ambiental e patrimonial que visa promover atitudes que contribuam para a preservação do meio ambiente, do patrimônio e da saúde, fortalecendo a percepção crítica da população sobre os aspectos que influenciam sua qualidade de vida, além de refletir sobre os fatores sociais, políticos, culturais e econômicos que determinam

sua realidade, tornando possível alcançar a sustentabilidade ambiental e social da intervenção;

III - Desenvolvimento Socioeconômico que objetiva a articulação de políticas públicas das diversas áreas, incluindo o apoio e a implementação de iniciativas de geração de trabalho e renda, visando à inclusão produtiva, econômica e social, de forma a promover o incremento da renda familiar e a melhoria da qualidade de vida da população, em um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazo;

IV - Assessoria à Gestão Condominial que visa orientar e assessorar as famílias beneficiárias para a constituição do condomínio e implantação da gestão condominial no intuito de promover a autogestão e organização dos processos representativos, quando for o caso (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

A equipe que atua no trabalho social deverá ter clareza de suas atribuições para não assumir para si, responsabilidades que são do Estado através das diversas políticas públicas. O trabalho social, segundo Brant (2014), deve ser realizado considerando metodologias participativas, identificando e envolvendo redes sociais presentes no território para o atendimento das demandas dos usuários.

A intersetorialidade, por exemplo, é uma consigna que impõe nova arquitetura da gestão social pública e, sobretudo, da mediação do trabalho social. As demandas do cidadãos e territórios estão postas de forma interconectada; quem as separam são as políticas setoriais ao ofertar de maneira fragmentada e desconexa os seus serviços, programas e benefícios. Ao derrubar as fronteiras setoriais, pode-se reconhecer o quanto as políticas e seus serviços carecem de complementariedades multissetoriais e precisam da participação do cidadão e da sintonia com as várias redes sociais presentes no território (BRANT, 2014, p. 21).

Verifica-se no objetivo geral do trabalho social, descrito na Portaria 21, grande equívoco, quando atribui ao trabalho social: *“a responsabilidade de melhoria das condições de vida da população”* e *“a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários”*. É claro que os profissionais que assumem o trabalho profissional, alinhado ao projeto ético-político, poderão contribuir com a emancipação, expansão dos direitos sociais, universalização do acesso aos bens, serviços, programas e melhoria das condições de vida da população. Todavia, o Estado deve garantir os objetivos descritos, através da oferta de políticas públicas de qualidade e gestão dos recursos de maneira que atenda às necessidades sociais de toda sociedade.

Constata-se também que a expectativa em relação aos objetivos específicos, extrapola as competências da equipe que irá executar o trabalho social, pois o

programa já está formatado, impossibilitando espaços de participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação, manutenção e acompanhamento dos bens e serviços previstos na intervenção. Caberá aos profissionais socializar as informações relacionadas aos direitos dos moradores(as), da qualidade construtiva da unidade habitacional, da necessária infraestrutura do conjunto habitacional e da região em que irão residir, além de promover a articulação e mobilização coletiva visando a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais.

Outra questão que merece destaque, dentre os objetivos específicos do trabalho social se refere ao apoio para implantação da gestão condominial. Não basta explicar as legislações e regras que norteiam as responsabilidades dos condôminos, mas refletir com eles as condições reais de pagamento, diante das dificuldades que perpassam o mundo do trabalho, onde grande parte da classe trabalhadora não possui emprego formal, dificultando assim o pagamento do valor estabelecido nas assembleias.

Sabe-se que o incentivo ao fomento, à inclusão produtiva e empreendedorismo é, de acordo com Antunes (2015, p. 265), “manifestações do processo de exploração do trabalho que mascara a autoexploração e que frequentemente se configura como forma oculta de trabalho assalariado e instável”. Grande parte da sociedade já exerce atividades no comércio, prestação de serviços e trabalho informal, além do fomento, seria necessário garantir renda aos trabalhadores e trabalhadoras pelos produtos produzidos.

Outro objetivo que requer especial atenção dos profissionais, se refere ao desenvolvimento das ações socioeducativas. De acordo com a Portaria 21:

Entende-se por ações socioeducativas reflexivas a socialização de informações realizadas por meio de abordagens individuais, grupais ou coletivas ao usuário, família e população (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

Segundo, Yasbek (2017), “o trabalho socioeducativo é uma estratégia suave de enquadramento das famílias. É preciso fazer o inverso do que muitas vezes os normativos esperam dos profissionais”. O profissional precisa ter cuidado para não assumir postura disciplinadora e cerceadora da autonomia dos usuários.

Gomes (2016) no caderno publicado pelo Conselho Federal de Serviço Social, recupera o conteúdo da história do trabalho do assistente social relacionado à ação educativa realizada nas remoções nas décadas de 1930:

(...) o trabalho educativo, realizado pelo Serviço Social nas favelas partia do princípio de que as populações pobres urbanas se apossavam dos recursos da moradia de forma inapropriada. Tal concepção fundamentava-se no movimento higienista, ao mesmo tempo em que justificava a manutenção de certas populações à margem das cidades. Assim os moradores eram considerados inadaptados, incapazes, dependentes, exigindo, portanto, uma ação social (GOMES in CFESS, 2016, p. 35).

Torna-se necessário refutar qualquer intervenção profissional que contrarie os preceitos do projeto ético-político da profissão. Conforme enfatiza Barroco (2009), o trabalho social exercido pelo/a assistente social na política urbana deve pressupor:

Consistente conhecimento teórico-metodológico, que propicie aos profissionais uma compreensão da realidade social e o reconhecimento das demandas e possibilidades de ação profissional; Capacidade técnico-operacional, que possibilite a construção e identificação de mediações, para fortalecer as lutas dos movimentos sociais com vistas a outra sociabilidade; Pressupostos ético-políticos no desenvolvimento de ações que se orientam em princípios e valores ontológicos fundamentais, como liberdade, equidade, universalidade, socialização da riqueza e emancipação e nas formas de comportamento como respeito à diversidade, defesa da autonomia e da alteridade, recusa do arbítrio, do autoritarismo, da discriminação e do preconceito (BARROCO, 2009, p.131).

Em relação à composição da equipe técnica responsável pela execução do trabalho social, de acordo com as diretrizes do Ministério das Cidades, o poder público municipal deve constituir equipe multidisciplinar, com disponibilidade suficiente para implementação das ações e com experiência em intervenções de saneamento ou habitação, designando um coordenador do quadro efetivo, com formação em Serviço Social (preferencialmente) ou Sociologia com experiência em ações socioeducativas.

A equipe responsável pelo trabalho social deve elaborar os instrumentos de planejamento determinados para cada fase de contratação dos empreendimentos vinculados ao programa, conforme estabelecido no capítulo III, de acordo com o Quadro 4, abaixo:

Quadro 4 - Fases de execução, instrumentos de planejamento e atividades a serem desenvolvidas no trabalho social

FASE	PERÍODO QUE DEVE ELABORADO	DOCUMENTO A SER ENTREGUE
Pós assinatura do convênio do Trabalho Social	Da assinatura do convênio até a entrega do PTS	Projeto Técnico Social Preliminar (PTS-P)
Pré-contratual com o morador	Da aprovação do PTS até a assinatura do contrato pelo morador, devendo ser iniciado 8 (oito meses antes da mudança para a unidade habitacional.	Projeto Técnico Social (PTS)
Pós-contratual com o morador	A partir da mudança dos moradores com duração de até 12 (doze) meses.	Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST)

Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES (2014). Adaptada por Valéria Gimenes.

O Projeto Técnico Social Preliminar (PTS-P) é o documento exigido para a contratação da operação habitacional entre o Ministério das Cidades e o Agente Promotor, devendo apresentar a caracterização da área de intervenção de forma simplificada; o objeto da contratação e modalidade de construção; os objetivos e os resultados esperados. Deve ser apresentado e aprovado pela Caixa Econômica Federal (CEF) antes ou até atingir 15% de evolução de obra (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 31).

O Projeto Técnico Social (PTS) deverá detalhar todas as etapas a serem cumpridas no período de obras e pós-obras, respeitando os eixos temáticos obrigatórios, dentre eles: a mobilização, a organização e o fortalecimento social; acompanhamento e gestão social da intervenção; educação ambiental e patrimonial e desenvolvimento socioeconômico. Este documento deve ser apresentado pelo poder público municipal e aprovado pela CEF, até 12 meses após contratação ou até 65% de execução da obra. Neste documento deve ser realizado o diagnóstico da área de intervenção, o perfil das famílias selecionadas, os objetivos e as metas do Trabalho Social durante o período anterior a mudança das famílias (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 32).

O Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST) deverá conter dados sobre a macro área⁶, identificando as áreas críticas, tipos de ocupações existentes no

⁶ Região relativamente homogênea de vulnerabilidades e riscos sociais, que inclui uma ou mais áreas de intervenção física, próximas ao seu entorno com o qual tal área de intervenção interage para o

entorno do empreendimento, histórico da ocupação, equipamentos e programas sociais públicos nas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança, com os respectivos mapas de localização.

A última fase ocorre no período pós-obras, pelo período de 6 a 12 meses, após a conclusão da intervenção, ou seja, quando as famílias já estiverem residindo no conjunto habitacional. A entrega do documento à CEF, para aprovação, deve ocorrer durante a execução do trabalho social na fase anterior à assinatura do contrato pelos moradores (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 33).

Apesar dos prazos e regras estabelecidos, verifica-se que nem sempre será possível o cumprimento do calendário proposto, pois a execução das obras depende da liberação dos recursos pelo governo federal e agente financeiro, o que afeta diretamente a execução do trabalho social e entrega das unidades habitacionais aos moradores e moradoras.

Em relação ao financiamento das ações do trabalho social, a Portaria nº 21 (2014), estabelece o percentual de 2% do valor da obra para empreendimentos multifamiliares (regime de propriedade condominial), valor aportado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) sendo 1,5% para execução do trabalho com os moradores nos períodos pré e pós assinatura de contrato e mudança das famílias para o conjunto habitacional e de 0,5% para as atividades relacionadas à gestão condominial, que poderão ser utilizados para contratação de consultoria e de serviços técnicos especializados para oferecer apoio ao agente executor; produção e aquisição de material pedagógico e de divulgação; custeio de projetos de geração de renda e inclusão produtiva dos moradores; compra e locação de materiais permanentes; contratação de apoio logístico para suporte das atividades programadas no projeto, tais como: transporte, telefonia, internet, desde que essenciais para dar viabilidade ao desenvolvimento das atividades programadas, sendo vedada a aquisição de veículos.

Constata-se que, apesar do aporte de recursos destinados ao trabalho social, as regras restritivas impedem sua utilização por grande parte dos municípios.

A legislação possibilita que o poder público realize o trabalho social através de execução indireta, por meio da contratação de empresa ou instituição com

acesso aos serviços e equipamentos públicos, ao mercado de trabalho, às organizações sociais (comunitárias, ONGs e movimentos sociais) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 238).

reconhecida experiência na área, entretanto são poucas as empresas e instituições que possuem experiência e profissionais qualificados para desenvolver o trabalho social, comprometidos com os interesses dos usuários. Nas situações em que o município decide pela execução indireta, é obrigatório que o coordenador das ações desenvolvidas no trabalho social seja do quadro de funcionários do poder público e se responsabilize por acompanhar todas as atividades executadas pelos profissionais contratados.

Nos casos em que a modalidade de construção se tratar de unidades habitacionais verticalizadas, a instrução normativa nº 518, introduziu o anexo VII na Portaria nº 168, prevendo a contratação de uma empresa especializada em gestão condominial, que terá como objetivo tratar dos aspectos administrativos que envolvem a sua instituição de acordo com a legislação específica. Dentre as atividades estão a constituição e capacitação do corpo diretivo, a instituição formal e legal do condomínio e o desenvolvimento das ações de educação patrimonial (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

É preciso reconhecer que o assistente social durante as ações que envolvem o trabalho social deve fomentar, articular, orientar os moradores sobre os seus direitos, porém não poderá assumir a responsabilidade de atendimentos ou deficiências das diversas políticas públicas (saúde, educação, emprego e renda, profissionalização, etc), pois tal tarefa não cabe apenas a uma categoria profissional.

Importante reforçar que ações de controle e cerceamento, não constituem o papel dos assistentes sociais, em nenhum espaço sócio- ocupacional e contrariam o código de ética da profissão. Torna-se de fundamental importância compreender que as ações realizadas no trabalho social deverão estar vinculadas aos interesses dos usuários e não ao controle das classes dominantes que, tem como objetivo a adesão às normas e regras estabelecidas.

Faz-se necessário compreender que os serviços que estão no território não absorvem todas as necessidades da população e que será imprescindível buscar juntamente com os moradores, meios para acessá-los, através dos órgãos de defesa de direitos. No caso específico da política de habitação, o profissional deve promover a articulação com as demais políticas sociais e oferecer informações aos moradores para que estes acionem ou reivindiquem os serviços no bairro e no município.

Apesar dos limites enfrentados pelo assistente social na política urbana, diante das contradições e desafios existentes para enfrentamento das situações de violações de direitos e seletividade no acesso à moradia, Behring e Boschetti (2008, p.195) salientam que o reconhecimento desses limites não invalida a luta pelo reconhecimento e afirmação dos direitos nos marcos do capitalismo, mas sinaliza que sua conquista integra uma agenda estratégica da luta democrática e popular, visando a construção de uma sociedade justa e igualitária.

PARTE II

A POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM ÂMBITO MUNICIPAL: FALANDO FRANCAMENTE

Nos diferentes espaços ocupacionais do assistente social é de suma importância impulsionar pesquisas e projetos que favoreçam o conhecimento do modo de vida e trabalho – e correspondentes expressões culturais – dos segmentos populacionais atendidos, criando um acervo de dados sobre os sujeitos e as expressões da questão social que as vivenciam.

(IAMAMOTO, 2012, 200)

CAPÍTULO 1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE FRANCA

A vila de Franca, onde pousei, é aprazivelmente localizada em meio de vastas pastagens, numa região descoberta, semeada de capões de mato e recortada por profundos vales. Ocupa essa encantadora vila o centro de uma elevação do terreno, larga e arredondada, de cada lado banhada por um pequeno regato.
(SAINT-HILLAIRE, 1987, p. 117)

A segunda parte da tese pretende contextualizar o processo de formação e urbanização da cidade de Franca, os rebatimentos das legislações em relação à regularização do espaço urbano e produção de moradia de interesse social, além de descrever o percurso para implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - faixa I no município de Franca e apresentar os resultados obtidos na pesquisa de campo realizada com os moradores do Residencial Rubi I, conjunto habitacional vinculado ao programa do governo federal.

Historiadores registram que a cidade de Franca teve início com a formação de um entreposto comercial por volta de 1760 a 1780, sendo denominado no primeiro momento Pouso dos Bagres ou Covas, posteriormente conhecido por Arraial Bonito do Capim Mimoso. O local de seu surgimento é o sítio geográfico conhecido atualmente por Bairro Miramontes.

Giometti (2007), ressalta que no início do século XVIII, em razão de conflitos entre paulistas e emboabas, foi necessária a abertura de uma nova rota pelos bandeirantes, que conduziam os rebanhos que se deslocavam entre o litoral e a região central do Brasil, surgindo assim a Estrada do Sal.

À beira do caminho, devido ao fluxo do rebanho e o comércio de gado, surge um arraial – o Arraial do Capim Mimoso, que teve seu crescimento incrementado com pessoas vindas das zonas de garimpo de Minas Gerais, pois encontravam condições ideais para a criação de gado vacum (GIOMETTI, 2007, CD-ROM).

De acordo com Chiachiri (1967), o arraial não possuía condições adequadas para o crescimento da Vila e aos poucos os moradores foram buscando terrenos mais próximos aos recursos de que necessitavam para subsistência.

Covas, embora oferecesse aos seus primitivos moradores um panorama belíssimo e clima saudável, situada a mais de 1000 metros de altitude, não era o local adequado à formação de uma vila. Faltava-

lhe, como afirmamos, água, e então seus moradores foram descendo à primeira colina da região e foram, se estabelecendo ao longo do córrego dos Bagres (CHIACHIRI, 1967, p. 19).

Auguste Provençal de Sant-Hillaire, nascido em Orleans, na França, esteve no Brasil no início dos anos de 1800. Além dos estudos de botânica, dedicou-se a escrever sobre as viagens nas várias regiões por onde passou e relata as impressões sobre os moradores da Vila Franca, neste período:

Durante o tempo que permaneci nessa vila, era a mesma, inteiramente habitada por mineiros que, pelo ano de 1804, tinham construído as primeiras casas na localidade. Uns sentindo falta de espaço em sua região natal, outros fugindo das perseguições da justiça e de seus credores, tinham se deslocado para o oeste, chegando a uma região completamente deserta, onde encontraram terras férteis e excelentes pastagens, terras de que tomaram posse. [...] Os mineiros para ali emigrados puseram-se sob a proteção de Antônio José da Franca e Horta (SAINT-HILLAIRES, 1987, p. 117).

De acordo com Giometti (2007), foi a partir de 1800 que os habitantes do Arraial de Covas migraram para a colina central, conhecida por Freguesia Nossa Senhora da Conceição de Franca, localizada à 5 km de distância, próxima ao Córrego dos Bagres (antigo Itambé) e Córrego Cubatão. Tal fato impulsionou seu crescimento e o firmou como entreposto comercial, que cada vez mais foi se consolidando com o comércio de sal.

O mapa elaborado por Giometti (2007) destaca a distância entre o arraial do Capim Mimoso e a Freguesia de Nossa Senhora da Conceição de Franca, (Figura 1).

Figura 1 – Mapa que demonstra a distância de Covas à Freguesia de Nossa Sra. da Conceição da Franca.



Fonte: GIOMETTI, 2007.

A Freguesia de Nossa Senhora, fundada em 1805, fazia parte das terras doadas para a igreja, mas que aos poucos foi atraindo pessoas para desenvolvimento de atividades relacionadas à mineração, tecelagem, criação de gado e agricultura. Percebe-se que a formação da cidade se deu através de posseiros, como resultado do esgotamento das riquezas provenientes das minas no Estado vizinho, sendo necessário encontrar outras formas de subsistência.

A formação do núcleo urbano de Franca não foge à regra das demais cidades coloniais brasileiras, onde a presença da igreja se faz sentir desde os primórdios. Isto é bem marcado no período de disputas territoriais entre as Províncias de Minas Gerais e São Paulo, nos idos de 1837, quando se fazem necessárias às participações dos bispados de São Paulo e Minas Gerais para apaziguarem as diferenças entre mineiros e paulistas na disputa pelo território. Outro indício desta influência religiosa baseia-se no traçado da planta urbana em formato de cruz, por volta de 1805 (GIOMETTI, 2007, CD-ROM).

De acordo com dados históricos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

O arraial foi assentado em uma colina entre dois córregos: Bagres e Cubatão, em terrenos da Fazenda Santa Bárbara, doadas para este fim em 03 de dezembro de 1805, por Antônio Antunes de Almeida, seu irmão Vicente Ferreira Antunes de Almeida e esposa Maria Francisca Barbosa. Nesta ocasião foi ereta uma Capela - Interina sob a direção de Manoel Marques de Carvalho e celebrada a primeira missa pelo Padre Joaquim Martins Rodrigues. Essa Capela situada no local do atual edifício da Cúria Diocesana foi depois denominada de Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos. A Igreja Matriz, iniciada em 1809, foi construída na Praça principal, onde hoje está a Fonte Luminosa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, acesso em 22/09/2019).

Hillaire (1987), retratou as características relacionadas ao vilarejo no início de sua formação:

Não havia ali, ao tempo de minha viagem, senão cerca de umas cinquenta casas, mas já estavam assinalados os locais para construção de um grande número delas, e era fácil de perceber que Franca não demoraria em adquirir grande importância (SAINT-HILLAIRE, 1987, p. 117).

Segundo o historiador Chiachiri (1986, p.59), em 1809 os moradores da Freguesia de Nossa Senhora da Conceição solicitaram ao Capitão General Antônio José da Franca a ascensão da Freguesia em Vila e incorporação à Sesmaria de São Paulo, pois nesse período os moradores vivenciavam constantes conflitos com os moradores de Minas Gerais, visando a defesa dos limites de terra. Entretanto, somente após quinze anos o pedido foi aceito, sendo novamente alterada sua nomenclatura, tornando-se Vila Franca do Imperador em 1824.

A partir deste período a ocupação da vila foi crescendo e gradativamente foi assumindo o papel de centro produtor de diversos gêneros de subsistência,

destacando a criação de gado e curtimento do couro para fabricação de artigos artesanais como selas e sapatos.

Do início de sua formação, 1805 até 1824, a população saltou para 5.827 habitantes, sendo necessário estabelecer as primeiras iniciativas para regulamentar as construções da época, implementando o Código de Posturas, que previa a construção de casas cobertas de telhas ao invés do capim. Entretanto sua efetivação deu-se de forma lenta.

Neste período um planejamento urbano, conhecido como plano em forma de cruz, procura disciplinar os arruamentos e novas construções, mas logo é esquecido e desprezado pelas autoridades. De acordo com Follis (1999, p. 40) essa tentativa de imposição sofreu, desde cedo, forte resistência das tradições populares que ocupavam a cidade de forma desordenada (FOLLIS *apud* GIOMETTI, 2007, CD-ROM).

O nome da cidade deriva do Capitão General Antônio José da Franca e Horta, cujo empenho pela criação da freguesia e posteriormente elevação à Vila, teve reconhecido mérito.

Em 1828, Franca possuía um território de mais de 12.000 km², sob o qual foram criados seis distritos, cada um tendo um juiz de paz eleito e seu fiscal nomeado pelos vereadores. Estes eram formados pelo distrito da Vila de Franca, distrito da Capela do Carmo (atual Ituverava, distrito de Batatais, distrito de Cajuru, 2º distrito de Santa Barbara das Macaúbas e 3º distrito do Chapadão (BACELLAR; BRIOSCHI (orgs), 1999 *apud* GIOMETTI, 2007).

Verifica-se uma ampliação considerável do território de Franca no período, que incluía regiões bastante distantes dos atuais limites administrativos, dentre elas, destacam-se: Batatais à 50 Km, Cajuru à 120 Km e Ituverava 76 Km.

Em 1830, a criação de gado era importante na região, bem como a plantação de cana e mandioca. O clima e as possibilidades de desenvolvimento do comércio eram componentes que atraíam a população que se fixava na cidade:

A Vila Franca do Imperador não foi dessas pequenas povoações destinadas a estacionar no tempo. Situada em posição geográfica invejável, seus moradores lhe deram vida e atividade e o meio rural proporcionou-lhe o caminho do progresso. O clima de que é dotada, tornou-se propícia para que seus primeiros moradores se sentissem atraídos, possibilitando-lhe vantagem de tornar-se o grande empório comercial, com fácil acesso às províncias de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso (CHIACHIRI, 1967, p. 35).

Segundo o historiador, Carlos Alberto Bastos de Matos, em 1838 ocorreu na Vila Franca um conflito denominado “*Anselmada*”, que perdurou por três meses, envolvendo o Capitão Anselmo Ferreira de Barcellos, um dos representantes da elite ruralista, que se sentiu injustiçado por ter perdido seus cargos de prestígio para representantes dos setores comerciais estabelecidos na área urbana. As agitações políticas e disputa pelo poder culminaram no assassinato do representante do setor do comércio, o senhor Manoel Rodrigues Pombo e na impunidade do capitão vinculado a elite ruralista. Tal fato foi responsável pelo estabelecimento de uma Comarca e indicação de um Juiz de Direito para manutenção da ordem na cidade.

Os novos mandatários, assenhorados da coletoria dos postos judiciários, desalojaram a elite ruralista de tais funções – como o Capitão Anselmo, prestigioso dono de terras na região – dando início a sérias desavenças ente os dois grupos, o que culminara na rebelião (JORNAL DA FRANCA, acesso em 22/11/2019).

Percebe-se que a disputa de terras e o poder dos fazendeiros na Vila Franca não eram diferentes das demais regiões do país, onde tudo se resolvia por meio da violência em favor dos interesses políticos e econômicos.

Somente em 1856 a Vila foi elevada à condição de cidade, através da Lei provincial nº 21, com a denominação de Franca D’el Rey, porém nesse período diante da abertura de novas estradas comerciais ocorre uma crise econômica que perdura até 1886, afetando o seu crescimento. A partir dessa data o plantio do café e a construção da Companhia Mogiana de Estradas de Ferro, foram os responsáveis por impulsionar o seu desenvolvimento.

De acordo com Molinari (2006), nesse período o poder dos grandes proprietários rurais estava intrinsecamente interligado com o poder político, visando os interesses oligárquicos. A partir dessa década foi desencadeado um processo mais intenso de urbanização:

O pequeno povoado desencadeou um processo de expansão urbana mais consistente somente a partir do momento em que se iniciou a inserção da região na economia cafeeira e conseqüentemente da construção e expansão da rede ferroviária, o que ocorre de forma mais marcante desde a década de 1880. Nesta época tem início uma incipiente indústria coureira, vinculada à facilidade de obtenção da matéria-prima propiciada pela atividade pecuária regional e pelos comboios de gado que vinham do interior de Mato Grosso e Goiás (FERREIRA, 1989, p. 458).

Observa-se um expressivo crescimento populacional a partir de 1890 em razão da cafeicultura e construção da estrada de ferro pela Companhia Mogiana.

O setor cafeeiro atraiu grande número de pessoas para o trabalho agrícola e a estrada de ferro demandou também trabalhadores para sua construção.

Verifica-se nos mapas a seguir (Figuras 2 e 3), em destaque, o crescimento da área ocupada pela população.

Figura 2 – Mapa da Zona urbana de Franca em 1890



Fonte: GIOMETTI, 2007.

A partir da construção da ferrovia novas formas comerciais se estabeleceram, aumentando o contingente populacional, inclusive de imigrantes italianos, (Figura 3).

Figura 3 – Limite Urbano de Franca em 1900



Fonte: GIOMETTI, 2007.

De acordo com Bacellar (1999, p.142 e 143) a população da cidade em 1874 era de 21.419 habitantes, subindo para 46.950 habitantes em 1900. Verifica-se neste período de 26 anos um aumento de 119 % da população do município.

Consta-se que a criação de gado, a introdução do plantio de café e o comércio dos bens produzidos, impulsionaram o desenvolvimento da infraestrutura urbana na cidade.

Somente com uma maior inversão de capital no espaço urbano, ocorrida com o desenvolvimento da cafeicultura e a vinda de fazendeiros e suas famílias para a cidade, resultaria numa maior

circulação de dinheiro, responsável por mudanças em suas precárias condições (BENTIVOGLIO, 1997, p.131).

A industrialização na cidade, tem início em 1910, através da fabricação de calçados, período em que ocorre também o crescimento da pecuária e atividades relacionadas à produção de artigos cuja matéria prima derivava do gado, destacando-se, couro para confecção de bancos, botinas, botas, sapatos, o leite e seus derivados, entre outros produtos. Todavia o desenvolvimento da produção através do uso de máquinas ocorreu após onze anos de seu início

A primeira experiência de maquinização, realizada a partir de 1921, pela fábrica de calçados Jaguar, ainda que fracassada (a empresa foi à falência em 1924) propiciou a formação de mão de obra especializada e tornou visível as amplas possibilidades de expansão industrial decorrentes da produção seriada. Embora até o final da II Guerra esta atividade ainda fosse pouco expressiva para a economia local, a produção de calçados foi o ponto de partida para a industrialização (FERREIRA, 2007, p. 17 e 18).

Em 1911 a divisão administrativa do município estava constituída de cinco distritos: Franca, São José da Bela Vista, Ribeirão Corrente, Cristais Paulista e Restinga.

Em 1929, com a crise do café, acontece uma ampliação do investimento na indústria calçadista e na produção de couro.

Desse modo, na década de 1930, ocorre uma segunda decolagem da indústria calçadista e de couro, destacando, principalmente, as indústrias Spessoto (Pedro Spessoto), Palermo (João Palermo), Mello (Antonio Lopes Mello) e Samello (Miguel Sábio de Mello e Honório). (LEONELLI, 2009, p. 73).

Em 1933, o município passou a ter seis distritos, sendo Jeriquara, Estação, Cristais, Restinga, Ribeirão Corrente e São José da Bela Vista. Porém a partir de 1948 até 1964 os distritos de Cristais, Jeriquara, Restinga e Ribeirão Corrente, foram gradativamente sendo elevados à categoria de municípios.

Em relação ao setor industrial, Pereira (1993, p.39), ressalta que em 1937 existiam cerca de 10 indústrias calçadistas, responsáveis pela geração de 243 postos de trabalho na cidade. Esses trabalhadores, desde 1930, passaram a se organizar no sindicato, em conformidade às leis trabalhistas implementadas durante o governo do presidente Getúlio Vargas.

Em 1950, diante da abertura de crédito pelo Banco do Brasil, muitos empresários da indústria de calçados investiram em equipamentos industriais, elevando a produção e aperfeiçoando os modelos desenvolvidos.

Na década de 60, Franca foi considerada município sede da região. Segundo Leonelli (2009), nessa época a cidade já possuía grande déficit no atendimento de serviços urbanos: 20% das casas não tinham abastecimento de água e 44% não tinham sistema de esgoto. Somente 50% das ruas eram pavimentadas e 38% dos domicílios não tinham coleta de lixo. Tal quadro só foi revertido em 1980, através dos investimentos do poder público, em virtude das receitas provenientes da indústria calçadista (principal economia da cidade) e a atuação da Companhia Estadual de Saneamento (SABESP).

O crescimento da indústria calçadista em Franca, que demandava força de trabalho em abundância, refletiu na evolução do espaço urbano. Segundo Chiquito, (2006) entre 1960 e 1970 a população da cidade saltou de 56.987 habitantes para 86.420 habitantes, provenientes das pequenas cidades paulistas e mineiras de seu entorno e de outros estados, atraídos pelos postos de trabalho criados com o processo de industrialização. Como consequência do crescimento da economia, surgiram muitos loteamentos privados, totalizando uma área de 707 hectares, quase duplicando a área existente.

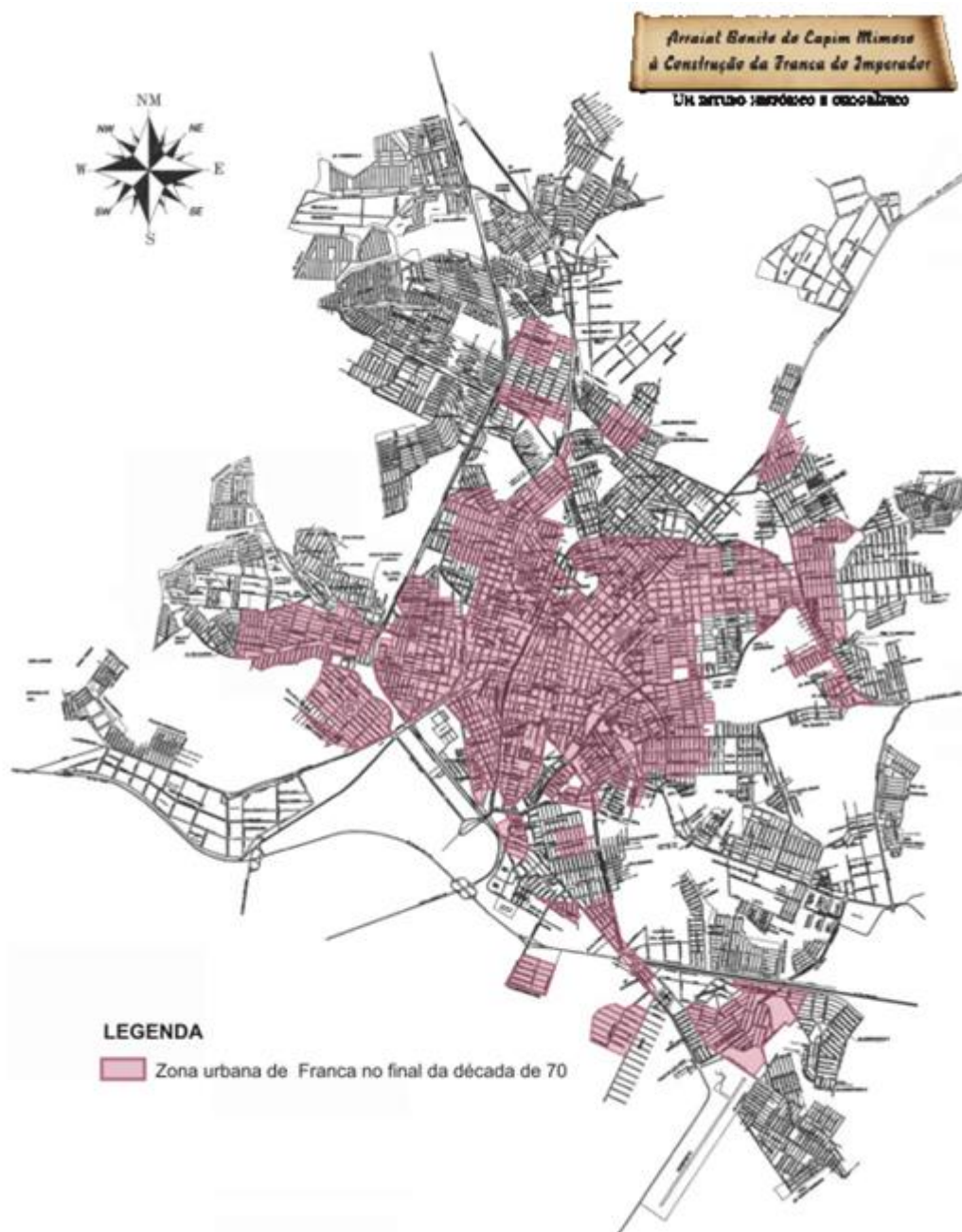
Muito embora a entrada do calçado francano no mercado internacional tenha encontrado inúmeras dificuldades devido à concorrência com os calçados da Itália, Japão e Coréia do Sul, entre outros, a indústria nacional tinha a vantagem de contar com um custo de produção menor em relação aos concorrentes, principalmente no que se refere à mão-de-obra. Esses fatores acabaram por favorecer o calçado brasileiro que teve uma aceitação positiva nesse mercado (GIOMETTI *et al.*, 2007, p. 46).

A partir da década de 1970, sua urbanização continuou acelerada, inserindo-a no universo das cidades de porte médio do país, exigindo a ampliação de recursos nas diversas políticas públicas e como em toda cidade industrial, Franca também atraiu grande contingente de migrantes em busca de trabalho e oportunidade no meio urbano.

Como demonstrado na (Figura 4) a seguir, elaborado por Giometti (2007), percebe-se um crescimento muito significativo das áreas urbanas da cidade, que

consequentemente trouxeram impactos nas relações socioespaciais e nas condições de vida da população:

Figura 4 – Mapa do Limite Urbano de Franca no Final da Década de 1970.



Fonte: GIOMETTI, 2007.

Assim como nos grandes centros, foi necessário que o poder público criasse um aparato institucional visando atenuar as misérias provenientes da não absorção de grande número de pessoas que vinham em busca de oportunidades.

O Departamento de Promoção Social criado em 1978 pelo Prefeito Maurício Sandoval Ribeiro, buscou atender as pressões da comunidade e imprensa local que passava a conviver com grande parcela da população migrante que não era absorvida pelo mercado de trabalho. Em consequência do aumento da pobreza e ocupações irregulares na cidade foi implementado o Programa de Erradicação da Mendicância.

Em matéria publicada em 06 de agosto de 1978, pelo jornal Diário da Franca, os assistentes sociais vinculados ao Programa Social de Erradicação da Mendicância (PRO-SER), buscavam dar respostas à sociedade e imprensa do trabalho realizado com as famílias que chegavam na cidade e não conseguiam inserção no mercado de trabalho:

O PRO-SER – Programa Social de Erradicação da Mendicância em Franca, foi implantado no dia 1º de dezembro do ano passado, visando a recuperação do mendigo e a trazer benefícios para a comunidade. Essa recuperação abrange todos os componentes da vida humana, ou seja, atendimento das necessidades básicas (habitação, alimentação, documentação, saúde, manutenção pessoal...), visando através do atendimento global, a incorporação da clientela na faixa da normalidade do contexto socioeconômico no qual está inserida [...] a eliminação da completa mendicância é utópica, visto que as condições sociais de uma população é decorrente do momento econômico que o país atravessa. (DIÁRIO DA FRANCA, 1978, p.01)

Considerando as condições históricas em que foi realizada a matéria, percebe-se que o profissional reconhecia as contradições existentes no modo de produção que excluía e explorava grande parte da população no espaço urbano industrial. Todavia era chamado a intervir para “recuperar” como se a culpa pelas mazelas provocadas pelo sistema econômico vigente, fossem responsabilidade dos indivíduos. As ações desenvolvidas eram higienistas e assistencialistas e não contribuíam para alterar a situação de exclusão.

Destaca-se no trecho publicado pelo jornal local, o cunho moralista empreendido pelo poder público com participação da sociedade civil e imprensa, sobre a circunstância que envolvia a população excluídas do mercado de trabalho na cidade, visão que permanece até os dias atuais:

Percebe-se nitidamente que a maior faixa da população colabora, não dando esmolas na rua, enviando doações em gêneros e espécies ao programa, que cuida de atender os verdadeiros necessitados. A campanha em torno do slogan: “NÃO DÊ ESMOLAS”, veio conscientizar a comunidade sobre o problema social da mendicância em Franca, que deve ser atingido racionalmente, através de meios e recursos da própria comunidade (DIÁRIO DA FRANCA, 06 de agosto de 1978).

Era nítido o discurso de descontentamento da imprensa com os gastos provenientes das receitas do Estado para atendimento da classe trabalhadora excluída dos meios de produção.

O PRO-SER já utilizou, até junho de 1978, Cr\$ 200.000,00 (duzentos mil cruzeiros), concedidos pela Secretaria de Promoção Social do Estado, correspondente à verba liberada para 1978 e Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros) da Prefeitura Municipal canalizada através da CEAf. [...] Assim, observa-se que a situação do PRO-SER é alarmante. A manutenção do programa é contígua e onerosa, em virtude da diversificação de atendimento à clientela (DIÁRIO DA FRANCA, 06 de agosto de 1978).

Foi a partir do crescimento populacional e expansão urbana decorrentes do processo de industrialização, que as relações sociais e econômicas também se transformaram na cidade de Franca, de maneira similar aos outros centros industriários do restante do Brasil.

Em 1980, foi criado no município, pelo poder público municipal, o Distrito Industrial, localizado na região oeste da cidade, concentrando cerca de duzentas empresas, com predominância nas indústrias de calçados e curtumes, mas também propiciando a instalação de novos ramos comerciais.

Além do distrito industrial da região oeste, foi projetado também, ao extremo leste da cidade, no bairro Paulistano II, outro polo industrial, através da iniciativa privada, composto quase que totalmente por indústrias de calçados. O objetivo do loteador foi atrair indústrias de médio e pequeno porte localizadas em bairros próximos, vindo a absorver a força de trabalho dos moradores residentes na região.

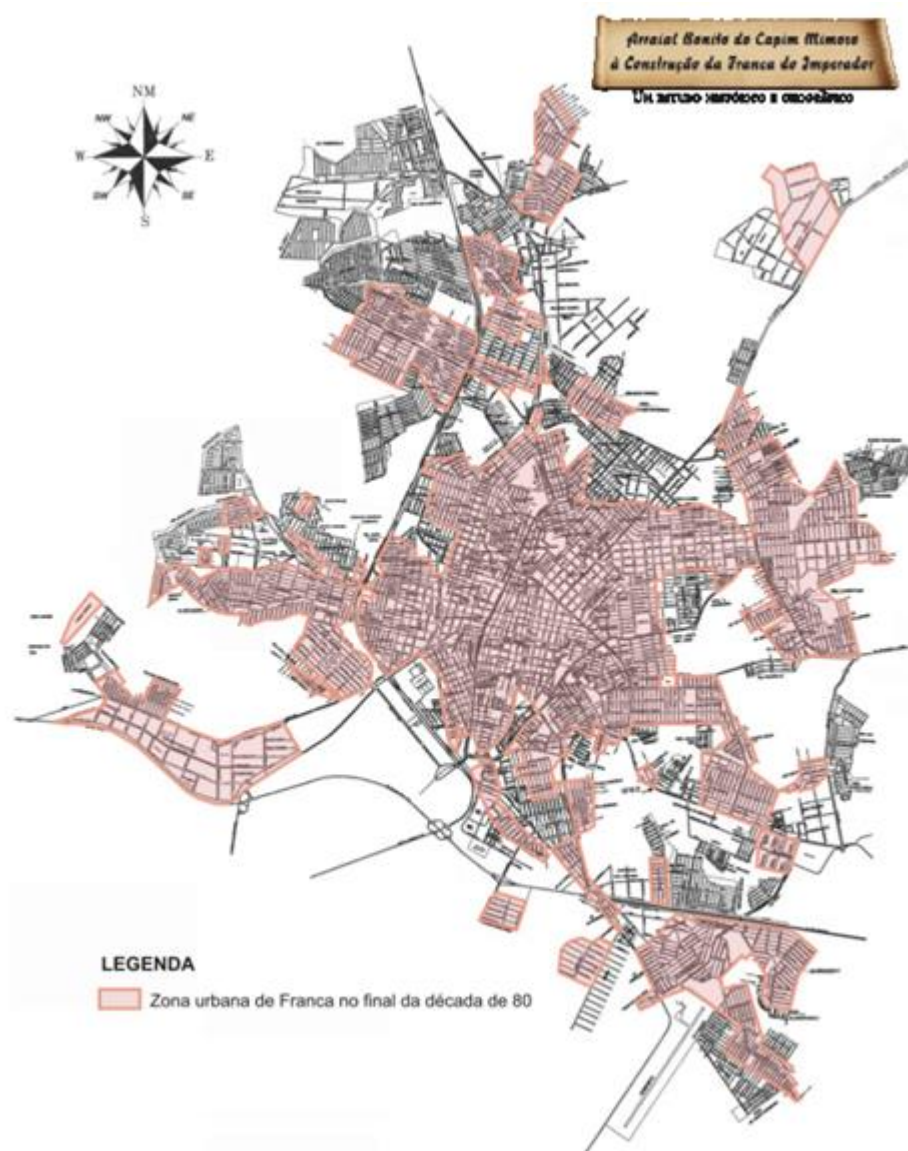
Apesar da criação dos dois distritos industriais, inúmeras indústrias e curtumes de médio e grande porte, permaneceram em funcionamento nas áreas centrais da cidade.

De acordo com Follis (1999), a partir de 1980 o poder público passa a intervir de maneira mais rigorosa através de normas e códigos urbanísticos e busca imprimir

uma arquitetura similar aos demais centros urbanos. Consta-se nesse período um acelerado processo de ocupação, comparado à década anterior.

O mapa abaixo, (Figura 5), demonstra o crescimento do limite urbano da cidade de Franca após o crescimento do setor coureiro-calçadista ocorrido de 1940 a 1980, com consequente aumento populacional.

Figura 5 – Limite Urbano de Franca no Final da Década de 80



Fonte: GIOMETTI, 2007.

Em 1990, com o Plano Collor, a economia de Franca, sofreu grande impacto:

O número de postos de trabalho diminuiu consideravelmente, assim como a produção de calçados, que foi acompanhada pela precarização das condições de trabalho e a falta de investimento na economia e na manutenção do município (LEONELLI, 2009, p. 74).

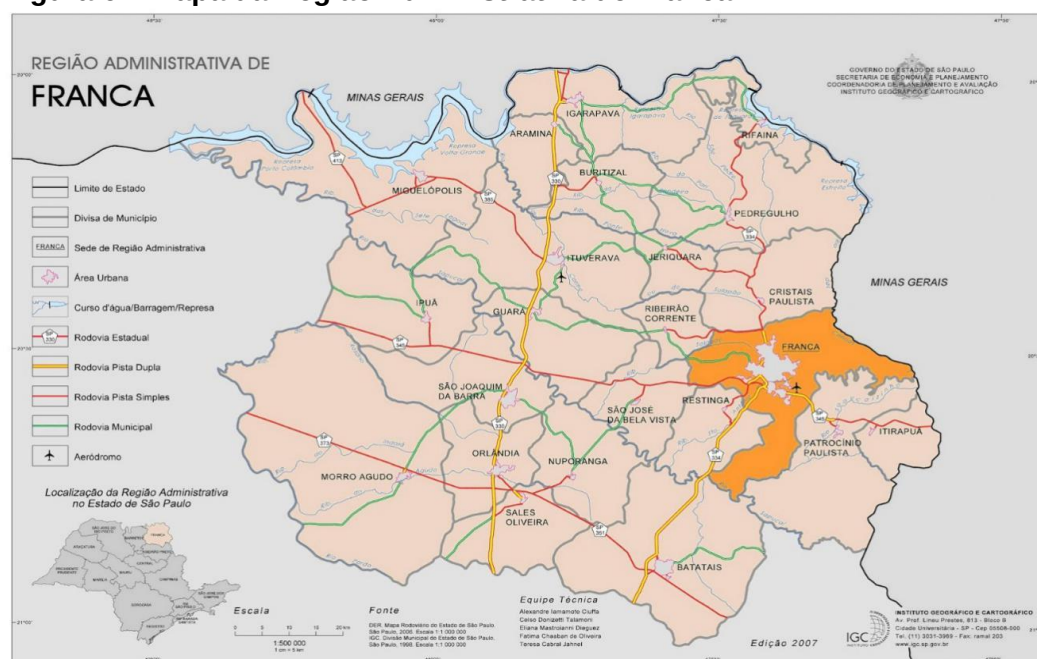
Importante destacar que a cidade por ter sua origem baseada em relações mercantis que se deram no início do século XVIII, possui forte presença de relações de poder e antagonismos de classe, sendo as indústrias de calçados responsáveis por atrair grande número de trabalhadores no início do século XX. Tal fato contribui para o adensamento populacional num período em que não existia preocupação com o planejamento urbano, resultando em enorme déficit e construção de moradias inadequadas, além de possibilitar, “terreno fértil” para especulação do mercado imobiliário.

Conhecer a história da formação do município, seu processo de industrialização e com ele o crescimento da população é de suma importância para compreender as contradições e os problemas urbanos existentes na contemporaneidade.

1.1 O contexto econômico do município de Franca: 2014 a 2019.

Atualmente o município de Franca possui uma área de 605,7 Km² e com uma população estimada em 2019 de 353.187 pessoas (IBGE, 2010). A área total da região administrativa de Franca, ocupa 10.380 Km², o que equivale a 4,2% da área territorial do Estado de São Paulo. Atualmente é sede da 14^a região administrativa, composta por 23 municípios⁷ (Figura 6).

Figura 6 – Mapa da Região Administrativa de Franca



Fonte: Info.com (2019).

A região de Franca, conhecida por Alta Mogiana, possui a cafeicultura como uma das principais atividades econômicas. A alta produtividade é resultado do adequado manejo dos produtores e apesar de existirem diversos tipos de colheita, a manual é necessária em decorrência dos terrenos irregulares. De acordo com Baptistella (2010, p.3), em 2010 o setor cafeeiro, ocupou 11.551 (onze mil, quinhentas e cinquenta e uma) pessoas, envolvendo trabalhadores assalariados, proprietários e seus familiares.

De acordo com Nasser (2014), no município de Franca, o café foi considerado o terceiro produto mais exportado, seguido pela produção de calçados e de couro.

⁷ Municípios da 14^a Região Administrativa: Aramina, Batatais, Buritizal, Cristais Paulista, Guará, Igarapava, Ipuã, Itirapuã, Ituverava, Jeriquara, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, Sales Oliveira, São Joaquim da Barra e São José da Bela Vista.

Em relação ao setor industrial, podemos observar na Tabela 6 abaixo, o decréscimo de empregos formais no último trimestre de 2017, sendo o setor calçadista o principal responsável pelas demissões.

De acordo com o relatório realizado pela Fundação SEADE, foram demitidos nesse período: 1.376 (mil trezentos e setenta e seis) preparadores de calçados; 857 (oitocentos e cinquenta e sete) sapateiros; 494 (quatrocentos e noventa e quatro) acabadores de calçados e 417 (quatrocentas e dezessete) costuradores de calçados à máquina (pespontadores).

TABELA 6 – Decréscimo de empregos formais em Franca em 2017

	Trimestre	Admissões	Demissões	Saldo
2017	1º	22.457	17.108	+ 5.349
	2º	20.233	17.613	+ 2.620
	3º	33.431	34.044	+ 613
	4º	13.576	21.142	- 7.566

Fonte: Fundação SEADE (2020). Elaborada por Valéria Gimenes.

Em 2018, conforme (Tabela 7) abaixo, os dados demonstram a continuidade de redução de empregos formais, principalmente no setor calçadista. O relatório da Fundação SEADE apontou a demissão de 1.140 (mil cento e quarenta) trabalhadores que exerciam o cargo de preparadores de calçados; 745 (setecentos e quarenta e cinco) trabalhadores que ocupavam a função de sapateiros; 348 (trezentos e quarenta e oito) costuradores de calçados à máquina; 345 (trezentos e quarenta e cinco) trabalhadores que ocupavam o cargo de acabadores de calçados; 123 (cento e vinte e três) montadores; 230 (duzentos e trinta) cortadores de calçados e 93 (noventa e três) supervisores.

Com o fechamento ou transferência de várias indústrias para outras cidades, além da demissão dos trabalhadores diretamente envolvidos na produção de calçados, outros setores e profissionais também são afetados, como aqueles que atuam no setor de insumos, preparadores de sola e palmilhas, mecânico de máquinas, moldadores de plástico por injeção, etc. (Tabela 7).

TABELA 7 – Admissões e Demissões no Município de Franca em 2018

	Trimestre	Admissões	Demissões	Saldo
2018	1º	22.879	15.883	+ 6.996
	2º	Nada consta	Nada Consta	Nada Consta
	3º	16.716	18.599	-1.883
	4º	14.739	21.279	- 6.540

Fonte: FUNDAÇÃO SEADE (2020). Elaborada por Valéria Gimenes.

Os dados apresentados na Tabela 8 pela Fundação SEADE, acusam o crescimento de 7.600 vagas de empregos até o 3º trimestre de 2019. As áreas que mais contrataram foram: o setor de calçados com 1.790 (mil setecentos e noventa) empregos, o setor agrícola com 1.300 (um mil e trezentas) vagas, 879 (oitocentos e setenta e nove) contratos para ocupação do cargo de motorista, 220 (duzentas e vinte) vagas para os cargo de alimentadores de linha de produção (sem especificar o setor), 135 (cento e trinta e cinco) cargos de vendedores, 111 (cento e onze) cargos de auxiliar de escritório, 76 (setenta e seis) vagas para o cargo de operador de telemarketing e 76 (setenta e seis) no setor de construção civil - lembrando que nesse setor, grande quantidade de trabalhadores atuam no mercado informal.

TABELA 8 – Número de contratações até o 3º trimestre em Franca em 2019

	Trimestre	Admissões	Demissões	Saldo
2019	1º	23.519	16.727	+ 6.792
	2º	19.793	19.072	+721
	3º	16.579	16.492	+ 87
	4º	Nada consta	Nada consta	Nada consta

Fonte: Fundação SEADE (2020). Elaborada por Valéria Gimenes.

Apesar do crescimento de empregos nos três primeiros trimestres de 2019, conforme observados nos dados dos anos anteriores, é recorrente ao término de cada

ano o grande número de demissões nos diversos setores da indústria. Essa peculiaridade faz parte dos setores industriais da cidade, principalmente de pequeno porte, que habitualmente rescindem os contratos de trabalho de seus empregados no mês de dezembro, recontratando em fevereiro ou março do ano seguinte.

Importante salientar também que muitas indústrias, ao longo dos anos, terceirizaram a sua produção e parte dos costuradores de calçados à máquina (pespontadores) assumiram essa atividade de forma informal em seus domicílios, através das bancas de pesponto, atividade muito comum na cidade.

O setor curtumeiro que sempre foi responsável por grande número de empregos no município, também apresenta significativo decréscimo, tanto em produção como em número de empregos.

O relatório setorial de 2019, realizado pelo Centro das Indústrias de Curtumes do Brasil, apontou redução de 6,2 % das empresas ativas do setor, fato que afetou 12.695 (doze mil, seiscentos e noventa e cinco) empregos, entre os anos de 2012 a 2018. Constata-se uma redução de 30,23% do número de funcionários nos curtumes em âmbito nacional, conforme demonstra o Quadro 4, abaixo:

Quadro 5 – Redução do número de trabalhadores no setor curtumeiro no Brasil

Ano	Nº de trabalhadores
2012	42.000
2016	39.000
2018	29.305

Fonte: CENTRO DAS INDÚSTRIAS DE CURTUMES DO BRASIL (2019).

De acordo com o relatório setorial do Centro das Indústrias de Curtumes do Brasil (CICB), realizado em 2019, existem no país cerca de 207 (duzentas e sete) empresas no ramo, distribuídas de acordo com o porte, sendo 22 (vinte e duas) consideradas micro-empresas, 40 (quarenta) de pequeno porte, 92 (noventa e duas) de médio porte e 53 (cinquenta e três) de grande porte.

Segundo dados do Departamento de Economia, Competitividade e Tecnologia (DECOMTEC) e do Sindicato da Indústria do Curtimento de Couros e Peles

(SINDICOURO), o Estado de São Paulo perdeu relevância nacional na exportação do setor curtumeiro, houve entre 2007 e 2017 uma queda de 41% (quarenta e um por cento) no faturamento, enquanto em outros estados ocorre expansão em 20% (vinte por cento). Verifica-se também queda de 55% (cinquenta e cinco por cento) no volume de couros exportados de 2007 a 2019 na região paulista, afetando o número de empregos entre 2008 e 2018, que resultou em redução de 36% (trinta e seis por cento) dos postos de trabalho.

De acordo com informações do representante do Sindicato da Indústria do Curtimento de Couros e Peles (SINDICOURO), depois da vigência da Lei 13.467/17, que desobrigou as indústrias de se associarem, muitas deixaram de prestar informações sobre o número de contratações e demissões, tal fato impossibilitou a obtenção de dados exclusivamente do município de Franca.

Atualmente existe no município, grande diversidade nos setores de prestação de serviços, em especial nos serviços de saúde e educação, administrados pelo setor privado, além do crescimento do setor de comércio, indústrias de pequeno porte, setor alimentício, hotelaria, construção, entre outros, conforme Quadro 06, abaixo:

Quadro 6 – Estabelecimentos no Município de Franca por Setor

SETOR	2014	2015	2016	2017
Serviços	3.230	3.303	3.348	3.372
Preparação de couros, artefatos e calçados	1.918	1.808	1.693	1.577
Estabelecimentos de Educação, Saúde e serviços sociais	730	778	788	799
Comercio varejista	3.559	3.416	3.309	3.227
Alojamento e alimentação	649	660	669	657
Construção	572	580	560	572
Comércio e reparação de veículos	584	572	558	530
Atividades Administrativas e serviços complementares	515	499	514	515
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesa e aquicultura	306	286	287	286

SETOR	2014	2015	2016	2017
Transporte armazenagem e correio	283	279	263	265
Comercio atacadista	529	491	464	461
Atividades profissionais, científicas e técnicas	290	304	295	331
Confecções e artigos de vestuário	134	121	128	123
Fabricação de produtos alimentícios	96	109	116	119
Estabelecimento de informação e comunicação	108	107	119	113
Atividades financeiras, seguros e serviços	117	130	129	126
Fabricação de produtos de metal, maquinas e equipamentos	108	103	99	94
Fabricação de produtos de borracha e material plástico	83	80	73	78
Fabricação de produtos químicos	51	54	62	56
Fabricação de produtos diversos	46	49	49	49
Fabricação de móveis	48	46	47	41
Fabricação de produtos minerais não metálicos	39	41	43	40
Fabricação de produtos têxteis	41	35	36	38
Fabricação de máquinas e equipamentos	51	49	45	46
Manutenção, reparação e instalação	30	25	27	35
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	28	26	24	28
Fabricação de produtos de madeira	24	20	19	20

SETOR	2014	2015	2016	2017
Impressão e gravações	39	44	42	45
Eletricidade, gás, água e esgoto	22	25	24	29
Administração Pública, defesa e seguridade social	9	10	11	11
Metalurgia	12	13	13	10
Fabricação de veículos automotores, reboques e carroceria	9	10	10	9
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	2	2	2	4
Estabelecimento da indústria extrativista	4	2	2	3
Fabricação de outros equipamentos de transporte	4	3	3	3
Fabricação de bebida	3	2	2	2

Fonte: ACIF Franca (2020). Elaborada por Valéria Gimenes.

Constata-se que apesar do fechamento ou transferências de diversas indústrias e redução do número de empregos, o setor calçadista e seus componentes continua sendo o que mais emprega na cidade, destacando também o setor de comércio, construção civil, rede hoteleira e restaurantes.

Apesar do crescimento de empregos nos setores de serviços, comércio e indústrias de pequeno porte, é preciso analisar as condições e níveis salariais pagos aos trabalhadores. Além disso, a cidade possui grande reserva de trabalhadores sem emprego formal, contratados por tempo parcial ou temporários que contribui para exploração da força de trabalho no setor industrial e setor rural.

O ensino universitário existente na cidade é também responsável por atrair grande número de estudantes da região, dentre as Instituições de Ensino destacam-se: a Universidade de Franca (UNIFRAN), o Centro Universitário Municipal de Franca (Uni-FACEF), a Faculdade de Direito de Franca (FDF), a Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade Tecnológica (FATEC) e Escola Agrícola de Franca.

A Tabela 9 abaixo, apresenta os dados referentes ao emprego formal nos diferentes setores da economia do Município de Franca de 2014 a 2017.

TABELA 9 – Empregos Formais por Setor no Município de Franca

SETOR	2014	2015	2016	2017
Preparador de couro, fabricação e calçados	23.203	20.105	19.249	18.592
Comercio varejista	18.933	18.096	17.615	17.728
Educação, saúde e serviços	8.801	9.114	9.481	9.360
Comercio atacadista	3.714	3369	3186	3.457
Construção civil	3.569	3.186	2.556	2.740
Transporte formais, armazéns e correio	2.424	2.523	2.277	2.296
Atividades administrativas e complementares	3.376	3.407	3.498	3.688
Alojamento e administração	3.008	2.841	2.835	2911
Atividades financeiras de seguros e serviços relacionados	1.842	1.941	2564	2.525
Atividades profissionais científicas e técnicas	1.395	1.777	1.757	1.917
Fabricação de produtos alimentícios	1.135	1.246	1.296	1.454
Comércio e reparação de veículos	2.397	2.326	2.203	2.124
Fabricação de produtos de borracha e material plástico	1.876	1.698	1.717	1.771
Informação e Comunicação	1.077	1.225	1.204	1.127
Fabricação de Produtos Químicos	889	964	1.055	1.054
Confecção vestuário e acessório	799	712	718	730
Produtos de metal	509	414	399	408
Eletricidade, gás, água, esgoto, descontaminação	482	490	499	487
Fabricação de maquinas e equipamentos	448	398	399	400
Fabricação de produtos diversos	377	330	310	289

SETOR	2014	2015	2016	2017
Fabricação produtos têxteis	280	360	377	267
Impressão, reprodução, gravações	256	245	239	287
Fabricação de celulose e produtos de papel	370	293	294	342
Produtos de minerais não metálicos	325	339	334	334
Fabricação de móveis	183	167	183	175
Fabricação produtos de madeira	107	94	98	100
Fabricação de bebidas	68	53	56	63
Manutenção, reparação, instalação de máquinas	61	60	55	68
Fabricação de veículos, reboques, carroceria	56	68	79	76
Metalurgia	55	61	50	41
Fabricação de outros equipamentos de transporte	32	29	24	21
Fabricação de máquinas, aparelhos e material elétrico	16		18	33
TOTAL	82.063	77.931	76.625	76.865

Fonte: ACIF Franca (2020). Elaborada por Valéria Gimenes.

Os dados apontados na tabela acima revelam que em 2017, no município de Franca, 76.865 pessoas estavam trabalhando com carteira assinada. Porém, de acordo com os dados do último Censo realizado em 2010, a cidade possuía 211.178 pessoas na faixa etária de 15 a 59 anos, consideradas economicamente ativas. Verifica-se, portanto que pelos dados apontados pela Associação do Comércio e Indústria (ACIF) de Franca, 63,60% da população, encontrava-se desempregada ou estava inserida no mercado informal e ou precarizado.

A pesquisa realizada em 2010, pelo Grupo de Estudos e Pesquisa Arranjos Produtivos Locais para Inclusão Social (APLIS), coordenado pela Professora Patrícia Mustafa, obteve percentual similar ao apontado pela ACIF Franca. Foram entrevistadas 615 pessoas, distribuídas em 401 domicílios em uma das regiões mais

vulneráveis da cidade de acordo com a Fundação SEADE, resultando em 65% o número de pessoas que estavam à procura de emprego formal no período mencionado.

Sabe-se que o trabalho é fundamental para que o ser humano garanta minimamente sua sobrevivência e de seus familiares.

Longe de possibilitar o desenvolvimento das potencialidades humanas, o trabalho, na atualidade cada vez mais, precariza a vida humana, na medida em que se instauram níveis altíssimos de desemprego, associados ao aumento significativo da informalidade, com tudo que esta encerra - desproteção total do trabalhador sujeito a todas as intempéries relacionadas à atividade que exerce, degradação do humano [...] Parece que vivemos um tempo de retorno, se é que de fato um dia saímos dessas condições da barbárie dos primórdios da Revolução Industrial, que bem atesta Marx, quando nos fala do surgimento do pauperismo (MUSTAFA, 2010, p. 2).

De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS):

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de Franca, em 2010, era de 0,780, o que situava o município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribuiu para o IDHM do município era a longevidade, com índice de 0,842, seguida de Educação, com índice de 0,753, e de Renda, com índice de 0,749 (FRANCA, 2018, p. 28).

Apesar dos dados referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano no município de Franca estarem acima da média nacional, conforme dados do Programa das Nações Unidas (PNDU) que era de 0,72 em 2010, grande parcela da população apresenta situações de vulnerabilidades e risco, reflexos da situação econômica e social em âmbito nacional.

O Relatório de Informações Sociais da Rede SUAS do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), hoje incorporado ao Ministério da Cidadania, apontou que no município de Franca, com base no Censo (IBGE, 2010), existiam 16.379 famílias com perfil para o cadastramento no Cadastro Único, do governo federal. Porém, de acordo com o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) (2018, p. 46), esse número não correspondia ao número de pessoas cadastradas, que era de 14.512 pessoas. Esses dados revelam que cerca de 12% da população que está em situação de pobreza não acessa os direitos mínimos, garantidos nas legislações.

As condições econômicas vividas pelo país na conjuntura atual, afetam de forma drástica o modo de morar das famílias sem acesso à renda, ao trabalho, à política de

assistência social, à previdência social, entre outras políticas. As estratégias governamentais não têm sido suficientes para diminuir o déficit de moradia, bem como alterar a situação vivenciada por inúmeras famílias que comprometem grande parte da renda - quando tem trabalho - em pagamento do aluguel, ou residindo em moradias precárias, com diversas inadequações e muitas vezes construídas em áreas consideradas de risco.

1.2 Os rebatimentos das legislações em relação à regularização do espaço urbano na cidade de Franca.

Segundo Molinari (2006), a história da legislação urbana na cidade de Franca, tem início em 1824, a partir da criação da Câmara Municipal que passa a exercer o controle e a ordenação do território através das posturas municipais, regulamentado por Ouvidor Freire em 1825, vigorando até 1833, quando passou a seguir a legislação estadual.

Em 01/10/1934, através do acto nº 44, o prefeito Dr. Zenon Fleury Monteiro, assina o decreto que adota as mesmas regras do Código de Posturas da prefeitura de São Paulo, estabelecido pela Lei nº 1.956 de dezembro de 1917 e Lei 3.427 de 19 de Novembro de 1929 (MOLINARI, 2006, p.55)

O primeiro Plano Diretor da cidade foi publicado em 1972 pelo Prefeito Hélio Palermo, cidadão ligado à indústria de calçados e com grande influência na cidade. A gestão do referido prefeito iniciou-se em 1964 e foi prorrogada até 1973, tendo em vista o período da ditadura. Na ocasião o documento foi denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Nesse período, de acordo com Ferreira (2007), o financiamento dos Planos de Desenvolvimento Integral tinham como principal fonte de recursos o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN), provenientes do BNH. Um componente que merece destaque é a articulação política, realizada pelo prefeito, filiando-se à Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido do governo do período da ditadura, fato que possibilitou a prorrogação de seu mandato por mais cinco anos e recebimento de recursos para elaboração do plano.

Como foi ressaltado na primeira parte da tese, o Plano Diretor foi estabelecido como um instrumento de planejamento da cidade na Constituição Federal de 1988, entretanto foi idealizado no período da ditadura, visando o planejamento da cidade como meio de garantir uma estrutura para o desenvolvimento e crescimento das indústrias e, conseqüentemente, maior crescimento econômico do país.

A cidade de Franca que estava em pleno crescimento industrial – fato que proporcionava grande visibilidade nacional e internacional – recebeu incentivos financeiros para realização de estudo visando o planejamento e expansão da cidade.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) foi elaborado pelo Grupo de Planejamento Integrado (GPI), coordenado pelos professores: Aziz Ab'Saber e Maria Adélia A. de Souza, sendo transformado na Lei nº 2.046.

Importante ressaltar que o GPI, formado por técnicos e urbanistas, tinha como colaboradores, profissionais que se mantinham na semiclandestinidade, em razão do regime militar. Tal fato foi citado por Ferreira (2007, p.20) quando realizou sua pesquisa com representantes da empresa responsável pela elaboração do plano. O referido documento foi financiado com recursos do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), pois na época era exigida a contratação de empresas de consultoria que tivessem em seu quadro profissionais qualificados tecnicamente.

A Prefeitura Municipal contratou uma empresa privada de consultoria, o GPI – Grupo de Planejamento Integrado, sediada em São Paulo e constituída, dentre outros objetivos, para elaborar planos diretores e atender as exigências do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, criado pela lei federal 4.380, de 21 de agosto de 1964 (FERREIRA, 2007, p. 20).

O modelo adotado pelo governo federal recebeu muitas críticas de técnicos, profissionais e militantes da época. De acordo com Bonduki (1998) o planejamento urbano estruturado no modelo central-desenvolvimentista tinha como características: poder centralizado no governo, ausência de participação dos cidadãos nas propostas, diagnósticos irreais que não atendiam as demandas da cidade, deterioração das condições de vida da população e do meio ambiente, priorização do transporte individual em detrimento do transporte coletivo e preferência por obras grandiosas em detrimento da área social.

Na cidade de Franca, algumas propostas elencadas no PDDI que atendia os interesses das classes dos industriários foram efetivadas, destacando-se a criação dos Distritos Industriais, além da pedestrização do centro e atenção na implantação do sistema viário.

O plano possuía uma série de compromissos a serem obedecidos e que atendia as expectativas dos empresários que viam na organização da cidade uma oportunidade de ampliação da infraestrutura necessária para crescimento das indústrias. Sendo assim, o prefeito buscava organizar uma estrutura governamental que fosse capaz de atender as propostas contidas no documento.

Pode-se dizer também que, além da estruturação e da organização interna da prefeitura a ideia geral que conduzia a elaboração do Plano, para o principal dirigente municipal, era basicamente a orientação do crescimento físico, pois havia uma demanda explícita, uma crise de infraestrutura evidenciada nas constantes faltas d'água, de falta de pavimentação e de equipamentos públicos, como vagas nas escolas (FERREIRA, 2007, p.70).

Azevedo (1976), destaca um depoimento realizado pelo prefeito Hélio Palermo, elencando as dificuldades encontradas em decorrência da ocupação desordenada da cidade, gerando sérias consequências urbanísticas:

Encontramos a cidade com graves problemas de ordem técnica, de ordem administrativa, de fixação da população, de abertura de bairros [...] Então tínhamos que partir, primeiro, para uma estruturação de serviços aqui dentro e, depois, para a elaboração de um Plano Diretor, sem o que a cidade estaria praticamente estrangulada (AZEVEDO, 1976, p.140).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) foi planejado com foco em quatro eixos: planejamento físico, planejamento institucional, planejamento socioeconômico e orçamento plurianual.

Após a elaboração do PDDI, ocorre uma redução do crescimento urbano que perdurou até 1975. Tal fato pode ter sido consequência das novas regras estabelecidas na legislação, dentre elas podemos destacar: o limite máximo de 2.000m de distância dos novos loteamentos do perímetro urbano (artigo 22 § 2º), aprovação prévia dos projetos pela prefeitura (art. 185) e obrigatoriedade de execução pelo loteador de pelo menos três itens de infraestrutura, antes de serem iniciadas as construções pelos compradores dos lotes, conforme estabelecido no artigo 190, item V do plano. Também se tornou obrigatoriedade da prefeitura a realização de melhoramentos e construção de equipamentos sociais nas áreas loteadas.

Em 1977, algumas alterações no PDDI trouxeram impactos importantes e positivos no que tange a obrigatoriedade da pavimentação pelo loteador, porém muito negativo quando extingue a distância de 2.000 metros da malha urbana para construção de novos loteamentos. Tais alterações foram regulamentadas pela Lei nº 2.497 de dezembro de 1977.

Conforme estudo realizado, por Molinari (2006), diversos loteamentos foram aprovados entre os anos de 1972 e 1996, tendo como principais agentes loteadores: proprietários de imobiliárias ligados a grupos políticos, tradicionais proprietários rurais

e famílias ligadas à indústria calçadista e ao comércio. Constatou-se que as alterações da lei vinham de encontro aos interesses das pessoas influentes da cidade prejudicando enormemente os moradores desses bairros.

A partir de 1980, após a aprovação da Lei Federal de parcelamento do solo, o poder legislativo aprova nova alteração do Plano Diretor do município em relação ao desmembramento dos terrenos, diminuindo para 125 m² o tamanho mínimo dos lotes (antes era de 160m²). Nesse período verifica-se um aumento significativo da população atraída pelo auge do desenvolvimento da indústria calçadista.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), apontou também a necessidade de controlar a expansão horizontal do município, sugerindo a necessidade de adensamento das áreas já urbanizadas, bem como, o cuidado com a ocupação de áreas com graves problemas de voçorocas⁸, visando evitar agravos ambientais e aumento dos processos erosivos. Entretanto loteadores e poder público não respeitaram os estudos dos urbanistas, fato que gerou um aumento significativo de erosões e necessidade de desapropriações de moradias construídas nessas áreas, principalmente na região leste.

No período de 1983 a 1986, novas alterações ocorrem no Plano Diretor, através da Lei nº 2.852, que estabeleceu requisitos complementares para aprovação de projeto de parcelamento do solo, apresentando maior rigidez em relação às benfeitorias, porém permissivas em relação a proximidade do centro urbano e redução das obrigações do loteador. Percebe-se que, com as novas regras, o ônus recaia sobre o poder público e não ao loteador, o que garantia maior lucro nas vendas dos lotes, pois não se gastava com as benfeitorias.

Em 1988, foi aprovada a Lei nº 3.358, que dá nova redação ao artigo 169 da Lei municipal nº 2.046/72, desobrigando a implementação de sarjetas e pavimentação em lotes populares, ocasionando precariedade de moradia em diversos bairros da cidade.

Art.163. Para aprovação de parcelamento de solo para fins populares, não se exigirá do interessado incorporador, a inclusão no termo de compromisso previsto no artigo 169, inciso V, item 2 e letras B e F, da implantação dos equipamentos urbanos, referentes à guias, sarjetas e pavimentação, bem como a apresentação dos projetos respectivos e

⁸ Escavação ou rasgão do solo ou de rocha decomposta, ocasionado pela erosão do lençol de escoamento superficial. Nas regiões com desmatamento o solo fica sem sua proteção natural e sujeito ao desgaste pelas enxurradas.

previstos nos artigos 191 e seu § 1º, da lei nº 2046/72 (FRANCA, 1988).

Tal alteração, facilitou a implantação de loteamentos populares sem infraestrutura na área de expansão urbana, impactando, consideravelmente, a vida das famílias com menor poder aquisitivo. O ônus oriundo da falta de infraestrutura era repassado aos compradores dos lotes, que dependiam da boa vontade do gestor municipal para execução, bem como das condições financeiras dos moradores para arcar com as despesas de asfalto, rede de esgoto, água e energia elétrica.

Em 1990, atendendo exigências da Constituição Federal, a Lei Orgânica do município foi elaborada, atrelando sua aplicação ao PDDI que iniciou nova revisão em 1997. O documento foi enviado à Câmara de vereadores em 1998, tramitou por comissões internas por dois anos e foi rejeitado em 2000.

O Projeto de Lei enviado à Câmara em 1998, já continha o princípio da função social da propriedade urbana, a incidência de IPTU progressivo e a proposta do sistema de gestão integrado, incorporando alguns fundamentos da reforma urbana, anteriormente à aprovação do Estatuto da Cidade (LEONELLI, 2009, p.81,).

A aprovação do novo Plano Diretor só ocorreu em 2003, através da Lei complementar nº 50 de 17 de janeiro, pela administração do prefeito Gilmar Dominici, provavelmente em razão das exigências do Estatuto das Cidades publicado em 2001 e da criação do Ministério das Cidades em 2003.

Villaça (2005, p.13), enfatiza que: *“Chegam a ser chocantes a pretensão e a segurança com que o Plano Diretor é apresentado como o Messias!”*. Para o autor, desde que a legislação tornou o Plano Diretor instrumento obrigatório, não se tem notícia de nenhuma cidade brasileira que minimamente se paute pelo documento com um nível de abrangência que ultrapasse os objetivos de zoneamento.

Os planos não são elaborados para serem levados a sério. São cortina de fumaça para tentar ocultar a classe dominante em resolver os problemas urbanos. Os planos são uma clara manifestação da força ideológica da tecnocracia que ainda perdura entre nós (VILLAÇA, 2005, p. 22).

Importante salientar que a crítica do autor é confirmada através do discurso de um dos políticos do município de Franca, quando justifica em entrevista a falta de tempo hábil para a construção de obras descritas no Plano Diretor. O Prefeito Hélio

Palermo alega que não teve tempo para execução das ações contidas no Plano e acusa seu sucessor pela não efetivação:

Infelizmente, quando recebi o Plano, faltava apenas três meses para o término do meu governo, e ainda assim ficaram de fazer a implementação aqui, da famosa reforma administrativa dentro da prefeitura. Essa reforma não foi concluída durante meu governo, mas no governo do meu sucessor. [...] Agora, infelizmente as obras, o meu sucessor, talvez por desconhecer essas particularidades, não obedeceu aquele Plano Diretor (AZEVEDO, 1976, p. 141 apud FERREIRA, 2005, p. 76).

Como forma de justificar a não operacionalização do Plano, o prefeito Lancha Filho, ataca seu sucessor, ressaltando que:

“O Hélio, nunca viveu (o Plano Diretor), eu vivi, porque quando eles fizeram a montagem do Plano para entregar, porque era uma imposição do governo da Revolução, que todas as cidades tivessem Plano Diretor, senão não participariam da distribuição de verbas, do Fundo de Participação dos Municípios (FERREIRA, 2007, p.76 e 77).

Os discursos contribuem para afirmar que os instrumentos legais foram elaborados visando o recebimento de verbas governamentais e não como preocupação para organização e bem-estar da população que vivia na cidade.

Ary Balieiro, prefeito da cidade em 2005, confirma que a elaboração do Plano Diretor esteve vinculada ao recebimento de recursos provenientes do governo federal:

“O Plano veio por exigência. No governo do Hélio ou do Lancha, veio uma verba para fazer o canal dos Bagres, ali embaixo, e uma verba para captação de água, acho que era uns 500 milhões, era uma nota preta. Só que o governo tinha condicionado qualquer tipo de ajuda à existência do Plano Diretor” (FERREIRA, 2005, p.77).

Verifica-se que as inúmeras mudanças na legislação urbana, interferiram sobremaneira na ocupação do solo do município de Franca. As flexibilizações no Plano Diretor beneficiaram o mercado imobiliário, ou seja, os proprietários de terras ou especuladores, que loteavam áreas distantes da malha urbana contribuindo com a expansão periférica da cidade, que foi crescendo de forma desordenada e, em alguns bairros, com deficiência em infraestrutura e ausência de equipamentos públicos para o atendimento das necessidades de seus moradores.

Como consequência das alterações e flexibilizações das legislações no passado, torna-se necessário que os gestores municipais atuais criem estratégias para o

adensamento das áreas desocupadas, que ainda existem em grande proporção no município, observando as principais diretrizes descritas no Estatuto das Cidades que vislumbra a função social da cidade.

No capítulo seguinte é possível compreender de que forma o poder público municipal interviu na política de habitação de interesse social para atender as necessidades da população.

CAPÍTULO 2 A PRODUÇÃO DE MORADIA DE INTERESSE SOCIAL A PARTIR DO SÉCULO XX NO MUNICÍPIO DE FRANCA

A moradia é o mundo da sociabilidade privada, o que significa dizer ajuda mútua, brigas, rivalidades, preferências, tristezas, alegrias aborrecimentos, planos, sonhos, realizações. É por outro lado abrigo contra as tempestades do sistema econômico.
(KOWARICK, 2009, p.84)

Os dados encontrados sobre às primeiras iniciativas relacionadas à Política Habitacional no município de Franca confirmam que não existia uma fonte de recursos específica para a política de habitação para a população de baixa renda. Os financiamentos eram provenientes dos programas governamentais da União, do Estado e de forma muito incipiente através de recursos municipais.

Constata-se que existiu maior investimento a partir da década de 1970, período em que os reflexos produzidos pelo modelo econômico se acentuaram, gerando maior número de pessoas a procura de oportunidades de emprego.

Importante destacar que Franca, assim como diversas cidades brasileiras, foi ocupada pela população rural que sofria as consequências da modernização da agricultura sempre baseada na grande propriedade, tornando-se empresas com foco em um único produto. Na região destacava-se a cana de açúcar e café.

Além da modernização da agricultura, as legislações implementadas também contribuíam para expulsar o trabalhador do campo. De acordo com S'antana (2015):

Em 1963 é promulgado o Estatuto do Trabalhador Rural e as leis ns. 5.889 (1993) e 6.019 que “não só regulamentaram a expulsão como também legitimaram a condição de volante”. A própria lei destinada a garantir direitos aos trabalhadores rurais deixou brechas para a contratação precarizada e desprotegida (S'ANTANA, 2015, E-book).

Em 1979, no município de Franca, segundo Giaqueto (1997, p. 76), foi criado o Serviço de Habitação Popular, vinculado ao Departamento de Promoção Social que se estruturava através de subprogramas, dentre eles, destacam-se o Programa de Auxílio à Construção da Casa Econômica Popular (PACCEP); Programa de desfavelamento (PROED) e o Programa Habitacional em Convênio (PROACO).

Em relação ao programa de desfavelamento, segundo Mercúrio (2004, p. 27), dois casos foram registrados no município: o primeiro refere-se a “Rancharia”, situação que se desenvolveu a partir de 1950, quando às margens da estrada de terra

que ligava Miramontes ao distrito da Estação começaram a ser ocupadas, iniciando a formação da Vila Gosuen, lugar que ficou conhecido como “*puxa faca*” em virtude do temperamento violento de alguns moradores integrantes da família “*Espalha Brasa*”. Curioso fato é que o prefeito Sr. Onofre Gosuen, eleito em 1956, conhecido por seu estilo populista, “permitiu” o povoamento da região sem nenhuma infraestrutura, fato que mais tarde será alvo de intervenção pela prefeitura que construiu em 1967, uma habitação coletiva para as famílias que viviam na área irregular. A ordem era que na medida em que as famílias realizasse a mudança, os “barracos” deviam ser destruídos para evitar que novas famílias se instalassem. Essa medida ocorreu na administração do Dr. Lancha Filho, prefeito na ocasião.

Ocorreu que, com o passar dos anos, em desuso o transporte de gado pelas estradas, aquele beco, com larga extensão (à margem da estrada de Miramontes), passou a apresentar uma faixa improdutiva. Isso porque, respeitada a largura oficial de uma estrada, sobrou um remanescente de área que permanecia ociosa, sem qualquer utilização. Resolveu o prefeito da época, Sr. Onofre Gosuen, permitir, sem autorização legislativa, que pessoas pobres ocupassem a faixa remanescente, onde construíram suas casas de moradia. (MERCÚRIO, 2004, p. 21).

O segundo caso, em que houve a remoção de várias famílias pelo poder público, ocorreu na Favela da Caixa D’água, localizada no Bairro Santa Cruz.

Apesar de não ter uma data precisa sobre o surgimento da referida favela, estima-se, através de reportagens e pesquisa acadêmica desenvolvida por Mercúrio (2004), que seu início ocorreu na década de 1940.

A partir de 1960 em virtude do adensamento populacional e perspectiva de valorização da área, os moradores passaram a sofrer fortes pressões para desocupação. Iniciando os planos de intervenção pelo poder público em 1968, que não avançou e mais tarde, 1973, através de uma proposta do Departamento de Promoção Social. Inicialmente as famílias reivindicaram a regularização daquela área, porém a prefeitura aprovou a construção de loteamento por loteadores privados.

De acordo com Mercúrio (2004, p. 47), em dezembro de 1984, após a construção das moradias pelo sistema mutirão, durante a administração do prefeito Sidnei Franco da Rocha, as vinte e duas famílias se mudaram para suas casas de dois cômodos, com exceção da Dona Maria Cândida que mereceu uma meia-água, pois, muito trabalhou no mutirão.

A administração pública escolheu, dentre inúmeras áreas da cidade, a mais popular, conhecida dos noticiários dos jornais da época, e desvalorizada, para construção das moradias. Aos moradores da *Favela Caixa D'água*, cabia a porção de terra localizada entre a avenida William Azzuz e a avenida D. Pedro, retrato do estigma, da carência e da violência. Naquela conjuntura, que não está muito diferente dos dias atuais, qualquer lugar que fossem construídas as novas moradias populares, haveria pressão política, crítica da mídia e da população francana.

A região em que as moradias foram construídas era marcada por ocupações ilegais e parcelamentos irregulares do solo, existentes até os dias atuais e, infelizmente, foi lugar eleito em 2014 para construção do maior conjunto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – faixa I do município, denominado Bernardino Pucci, contendo 496 (quatrocentos e noventa e seis) unidades habitacionais, que de acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) está localizado ao lado de um terreno que antigamente possuía uma imensa voçoroca.

Em 18 de novembro de 1985 foi criada no município a Sociedade Anônima denominada Habitação Popular de Franca S/A (PROHAB), criada pelo governo do prefeito Sidnei Franco da Rocha, através da Lei nº 3.027, com o objetivo de:

- I - Promover, administrar e gerenciar os planos e programas relativos à habitação popular e ao saneamento, podendo para isso, contratar serviços profissionais, projetos, bem como promover concorrências e concursos públicos, observados os dispositivos legais;
- II - Contratar os necessários financiamentos, junto a todos os órgãos, à empresas vinculadas ao Sistema Financeiro da habitação e ao BNH;
- III - Hipotecar ou alienar os bens imóveis componentes de seu patrimônio, para os fins previstos no inciso II deste artigo, ficando, no entanto, vedado qualquer tipo de aval ou fiança a favor de terceiros;
- IV - Celebrar convênios, contatos, acordos com entidades públicas ou particulares, visando à realização de seus objetivos;
- V - Alienar aos beneficiários finais as unidades habitacionais, segundo os padrões e critérios vigentes, a eles transferindo os ônus, especialmente o hipotecário, se houver;
- VI - Adquirir os imóveis e realizar todos os demais atos compatíveis à realização de seus objetivos (FRANCA, 1985).

Na época de criação da Habitação Popular de Franca S/A (PROHAB) o município detinha 99% (noventa e nove por cento) do capital inicial e o restante era vinculado aos acionistas privados, conforme demonstra a Tabela 10, abaixo:

TABELA 10 – Acionistas da Habitação Popular de Franca (PROHAB) em 1985.

Acionista	Ações
Prefeitura de Franca	2.082.210,00
José Martiniano de Oliveira	68,47
Luciano Cláudio Dantas Botto	68,47
Luis Carlos Facuri	68,47
Maria Diva de Oliveira Junqueira	68,47
Oswaldo Ferro	154,30
Paulo Pucci	68,47
Paulo Rubens de Almeida	68,47
Rui Pieri	68,47
Linda Terezinha Saturi	97,47
Mauro Ferreira	68,47
Luis Carlos Vergara Pereira	68,47
Total	2.083.078,00

Fonte: FRANCA (2014). Elaborada por DEMACAMP.

A estrutura necessária ao seu funcionamento (Quadro 7), contava com uma Diretoria Executiva, um Conselho Administrativo e um Conselho Fiscal, tendo como sede um imóvel cedido pela prefeitura. O quadro abaixo apresenta a estrutura administrativa no exercício de 2013.

Quadro 7 – Estrutura administrativa da Habitação Popular de Franca (PROHAB) em 2013.

Conselho de Administração	Maria Diva de Oliveira Junqueira
	Luciano Cláudio Dantas Botto
	Luis Carlos Facury
Conselho Fiscal (efetivos)	Luiz Carlos Reis de Carvalho
	Juliano Donizete de Oliveira
	Rosa Maria Malta Prado
Conselho Fiscal (suplentes)	Edvaldo José da Costa
	Wellington Luis de Araújo Gomes de Souza
	Marcelo Facury Naves
Diretoria Executiva	
Diretor Superintendente	João Marcos Rodrigues da Silva
Diretor Financeiro	Nicola Rossano Costa
Diretor Técnico	Nicola Rossano Costa

Fonte: FRANCA (2014). Elaborado por DEMACAMP.

As ações desenvolvidas pela PROHAB, eram vinculadas aos programas Casa da Gente, Habitação Solidária e Lote fácil, ambos executados em parceria com o Departamento de Promoção Social, do Departamento de Economia e Planejamento e da Associação dos Engenheiros e Arquitetos da cidade.

O Programa Casa da Gente tinha como objetivo apoiar financeiramente pessoas que estivessem interessadas em auto empreender e autoconstruir suas moradias, através dos subprogramas: Cesta Básica, Teto Seguro, Pró-Risco e Crédito-Material. Todavia, para participar desses programas era necessário ser proprietário do terreno.

O Subprograma Teto Seguro, conhecido popularmente por Projeto “Planta Popular” foi regulamentado pela Lei nº 3.085 em 23 de junho de 1986, na administração do prefeito Sidnei Franco da Rocha. Tinha como objetivo oferecer projeto arquitetônico, podendo o munícipe escolher uma entre cinco opções de plantas com área de até 70 m², sem custo e receber acompanhamento técnico durante o período da obra, através da parceria realizada entre prefeitura e Associação dos Arquitetos e Engenheiros do município.

A referida Lei considerava moradia popular aquela:

- a) Que contenha um só pavimento;
- b) Que não exija ou possua estrutura especial;
- c) Que conta no máximo com 70m² (setenta metros quadrados) de construção, incluídas todas as dependências;
- d) Que seja unitária e não constitua parte de agrupamento ou conjunto de realização simultânea;
- e) Que seja construída com material simples, econômicos e existente em maior volume no local da edificação;
- f) Que seja capaz de oferecer um mínimo de habitabilidade, solidez, higiene e segurança. (FRANCA, 1986).

O Subprograma Cesta Básica, instituído pela Lei municipal nº 3.173 de 20 de junho de 1987, foi assinada pelo prefeito Ary Pedro Balieiro e tinha como objetivo fornecer material para construção de unidades residenciais à população de baixa renda residente no município. A área de construção da unidade habitacional não podia ser superior à 35m² e os critérios para concessão estavam contidos no artigo 3º da Lei e posteriormente regulamentado pelo Decreto nº.7.425 de 1997. A Secretaria de Bem-Estar Social era responsável por realizar o cadastramento e estudo social das famílias interessadas em participar.

Os critérios para participação no programa eram:

- a) Ser juntamente com sua mulher, proprietário de um único terreno, onde deverá ser construída sua residência;
- b) Ter a planta, que poderá ser fornecida pela prefeitura, devidamente aprovada pelos organismos competentes;
- c) Comprovar a titularidade do terreno, com escritura pública devidamente registrada ou compromisso de compra e venda regularizado;
- d) Não incidir, sobre o terreno, hipotecas, penhoras e ou arrestos (FRANCA, 1987).

O subprograma Pró-Risco foi regulamentado pela Lei nº 4.862 e tinha como principal objetivo o financiamento de material de construção, projeto e acompanhamento técnico para população de baixa renda, visando a segurança das edificações em caráter de urgência, localizados em área de risco.

O subprograma Crédito-Material fornecia apoio e assessoria ao proprietário de lote para a obtenção de financiamento junto à Caixa Econômica Federal (CEF), através do Programa Carta de Crédito (FGTS), para aquisição de materiais para construção, conclusão, ampliação ou melhoria de moradias.

Além dos programas vinculados ao Programa Casa da Gente existiam também o Programa Lote Fácil e o Programa Habitação Solidária.

O Programa Lote Fácil se caracterizava pela viabilização de ação conjunta entre a prefeitura e proprietários de lotes à população de baixa renda inscritos no cadastro PROHAB, priorizando os cadastros mais antigos e que se enquadravam nos critérios do programa:

- a) não serem proprietários de outro lote ou imóvel residencial no município de Franca;
- b) serem inscritos na lista de antiguidade da PROHAB;
- c) não terem sido atendidos em nenhum outro programa habitacional público implantado no município de Franca;
- d) não constarem no Sistema de Proteção ao Crédito;
- e) situação civil regularizada (FRANCA, 1998, 29).

Destaca-se nesta modalidade a experiência dos moradores do Bairro Jardim Zelinda, localizado na região oeste da cidade de Franca e construído através da Associação dos Mutirantes de Franca (AMF).

Segundo Oliveira (2006, p.09), a associação foi criada em 1993, através do apoio de um vereador. As reuniões para discussão das ações coletivas eram realizadas no salão de uma igreja conhecida na cidade por “Capelinha”.

Não tiveram a “garantia” de nenhum especulador imobiliário, de nenhuma interferência do sistema produtivo ou do governo que quando cria por exemplo, conjuntos habitacionais delimitam os desejos humanos, porque assegura apenas as funções de habitar e circular (OLIVEIRA, 2006, p.55).

O programa envolvia etapas a serem cumpridas pelos associados que, no primeiro momento, adquiriram a área e dividiram o valor do terreno em prestações. Finalizado o pagamento do terreno foram sendo realizadas as benfeitorias. Algumas famílias se mudaram depois de dois anos da regularização dos lotes, porém arcaram com o ônus da ausência de infraestrutura, que deveria ter sido realizada pelo poder público, mas foram pagas com muito sacrifício pelos próprios moradores.

O Jardim Zelinda é um bairro cercado por chácaras e por outros bairros. Existem alguns terrenos vazios, as casas são de alvenaria e a maioria está sem acabamento, apesar disso os quintais são grandes e os bancos na frente de cada portão indicam o quanto a rua é simbólica, os vizinhos se encontram nas sombras das árvores para conversar ao entardecer, principalmente aos finais de semana (OLIVEIRA, 2006, p. 58).

Um ponto positivo a ser considerado no Jardim Zelinda foi a construção da moradia unifamiliar, oferecendo maior liberdade ao morador em relação ao tamanho do imóvel e o material de acabamento de acordo com sua disponibilidade financeira. Outro fator importante foi que o morador poderia contratar serviço de pedreiro, pois havia pago pelo terreno e poderia construir no tempo melhor lhe conviesse. Entretanto a desresponsabilização do Estado na provisão de serviços e infraestrutura, refletiu negativamente no cotidiano das famílias. Na ocasião em que as moradias foram finalizadas, as vias de acesso ao bairro não eram pavimentadas e não havia serviços públicos próximos ao loteamento.

O Programa Habitação Solidária, também tinha como finalidade apoiar a construção de moradia através do sistema de mutirão em parceria com associações comunitárias e Organizações Não Governamentais (ONG's). Nesse programa cabia à Prefeitura, conforme anexo III, da Lei nº 5.022:

- a) normatizar o Programa de acordo com as diretrizes mais gerais da Prefeitura e esclarecer situações específicas não consideradas nas diretrizes;
- b) garantir e viabilizar os recursos financeiros para a implementação do Programa, respeitadas as prioridades municipais, inclusive

tomando iniciativas para captar recursos de outras instâncias de governo ou de entidades de financiamento nacional ou internacional;

c) orientar as entidades que pretendam acessar ao programa, assim como divulgá-lo, a nível local;

d) analisar os projetos e a documentação apresentada pela entidade solicitante do financiamento, elaborando parecer para aprovação do financiamento;

e) acompanhar e fiscalizar a execução dos projetos aprovados, realizando medições periódicas sobre o avanço das obras;

f) analisar a prestação de contas das entidades conveniadas;

g) liberar as parcelas do financiamento de acordo com o cronograma físico-financeiro estabelecido para pagamento do material de construção, na rede de fornecedores credenciados pela PROHAB e demais despesas referentes ao convênio;

h) providenciar a elaboração dos convênios entre a Prefeitura Municipal e a entidade contemplada, assim como os contratos de financiamento com os mutuários e gerenciar o sistema de cobrança das prestações;

i) desenvolver o projeto de urbanização da área de intervenção ou, quando for o caso, contratar a assessoria técnica para elaborá-lo;

j) implantar a infraestrutura básica necessária à adequada ocupação do assentamento;

k) proceder à aprovação do conjunto habitacional junto aos órgãos competentes do Município e do Estado;

l) manter cadastro atualizado das entidades de assessoria técnica credenciadas para atuar no Programa, assim como dos fornecedores de material de construção;

m) garantir o intercâmbio de informações técnicas entre os diversos agentes envolvidos direta ou indiretamente no Programa, assim como divulgá-lo em outras instâncias da Administração Pública ou da Sociedade Civil;

n) acompanhar, em conjunto com a entidade, e autorizar os possíveis repasses das unidades habitacionais à terceiros, assim como, normalizar e autorizar as ampliações das moradias (FRANCA, 1998).

Para viabilização do programa era necessário que os futuros moradores constituíssem uma associação, se inscrevessem no Conselho Municipal de Assistência Social, ficando a partir desse momento responsáveis pela gestão e administração do empreendimento. Percebe-se uma confusão de papéis, tendo em vista que, em razão de não ter um órgão responsável por realizar a gestão da política de habitação, a responsabilidade recaia na Política de Assistência Social.

A criação da Associação, tinha como objetivo estimular a participação social dos associados e promover o direito de opinar durante as diversas etapas do processo.

Dentre as ações que envolviam os associados destacam-se as seguintes prerrogativas, listadas no Quadro 8, a seguir.

Quadro 8 – Ações desenvolvidas pelos membros da Associação dos moradores.

Eleição de diretoria
Registro do Estatuto Social da associação
Elaboração de regimento interno
Prestação de contas de todos os gastos referentes às obras
Organização de assembleias com todos os participantes do mutirão
Gestão e administração da execução de todos os serviços referentes à construção das unidades habitacionais
Compra dos materiais de construção
Contratação de assessoria técnica para o desenvolvimento do projeto arquitetônico e acompanhamento da obra
Oferta de ferramentas necessárias à execução das obras
Elaboração do regulamento de obras envolvendo todos os moradores, garantindo o cronograma estabelecido
Registro das horas trabalhadas por cada morador
Manutenção do cadastro dos moradores atualizado
Apoio à prefeitura na cobrança das prestações referentes ao financiamento, garantindo o retorno dos recursos investidos pelo Poder Público
Participação da gestão do conjunto habitacional após a mudança das famílias

Fonte: FRANCA (1998). Organizado por Valéria Gimenes.

Souza (2000) ressalta que a experiência de construção de moradias através do sistema mutirão:

Foi trazida para o Brasil pelo engenheiro Guilherme Coelho que havia tido contato no Uruguai com as “Cooperativas de Vivienda por ajuda mútua” e repassou a ideia a grupos comunitários da capital paulista interessados nessa proposta alternativa (SOUZA, 2000, p. 54).

Constata-se que a proposta de produção da moradia pelo sistema de mutirão era considerada viável pelo poder público em razão de seu baixo custo, pois abatiam-se o custo da mão-de-obra.

A pesquisa realizada por Souza (2000) com os membros da Associação dos Mutirantes da Casa Própria (AMUC), formada com o objetivo de construção de trinta moradias no bairro Jardim Santo Antônio, próximo à Vila São Sebastião, região oeste da cidade de Franca, obteve através dos depoimentos dos mutirantes envolvidos, as

principais desvantagens desta modalidade. Dentre elas destacam-se: o cansaço e o desgaste físico, pelo acúmulo de trabalho gerado na construção das casas aos finais de semana; as equipes de trabalho mal distribuídas; a obrigatoriedade da presença de duas pessoas de cada família para o cumprimento das metas estabelecidas e a sobrecarga de trabalho em razão da ausência/faltas dos associados (Souza, 2000, p. 89). Importante ressaltar que algumas unidades construídas no Jardim Santo Antônio foram destinadas às famílias que seriam removidas em razão de terem ocupado um galpão vazio do Distrito Industrial de Franca (DINFRA).

Verifica-se que a construção de moradias sob o sistema mutirão, transfere a responsabilidade estatal para os “mutirantes” que nem sempre possuem condições de cumprir as regras estabelecidas nas assembleias para o cumprimento do número de horas a serem destinadas para construção das unidades habitacionais e que diante dos conflitos desistiam ou eram desligados do programa.

Apesar das inúmeras dificuldades apontadas pelo sistema de autoconstrução da moradia, Kowarick (2009) salienta que:

[...] quando comparadas ao aluguel, surgem como compensadoras, pois a situação de não proprietário representa uma vulnerabilidade ainda mais acentuada, posto que a casa própria é, até certo ponto, garantia para os frequentes momentos de crises, doenças, acidentes e o desemprego, problemas que constantemente afetam boa parte dos trabalhadores (KOWARICK, 2009, 30).

Observa-se que o poder público municipal não investiu grande quantidade de recursos na área de habitação de interesse social. As iniciativas tiveram como público alvo a população que tinha condições de adquirir os terrenos e autoconstruir; famílias que precisavam ser removidas de áreas ilegais ou espaços públicos, bem como aquelas que eram selecionadas no programa de habitação solidária.

Em 04 de maio de 1998, através da Lei nº 5.022, foi instituído o Plano Municipal de Habitação pelo prefeito Gilmar Dominici, estabelecendo a partir de então, as principais diretrizes da política de habitação e regulamentando as parcerias com órgãos governamentais, iniciativa privada e organizações não-governamentais.

Percebe-se um atraso de dez anos para que o município ficasse em sintonia com a Constituição Federal, promulgada em 1988, no que tange ao direito à política de moradia.

Apesar da elaboração do Plano Municipal, não ocorreu nenhuma alteração em relação à estrutura existente na Habitação Popular de Franca S/A (PROHAB) e aos

programas que já estavam sendo desenvolvidos. Cabia ao setor firmar os contratos de financiamento com as famílias integrantes das associações comunitárias que aderissem ao sistema de mutirão e repassar o direito de propriedade quando as prestações fossem quitadas.

Entre os anos de 1992 até 2004, foram construídas 175 (cento e setenta e cinco) unidades habitacionais através do sistema mutirão, intermediadas pela PROHAB, quantidade muito reduzida diante das necessidades da população. Além da falta de investimento pelo setor público para a construção de unidades habitacionais, outro fator que contribuiu para o não atendimento de novos financiamentos, a partir de 2004, foi o alto índice de inadimplências prejudicando o retorno dos recursos aos fundos. Segue abaixo (Tabela 11) os conjuntos habitacionais construídos através da PROHAB.

TABELA 11 – Conjuntos habitacionais construídos através da PROHAB - Habitação Popular de Franca S/A

Empreendimento	Nº de Famílias Beneficiadas	Local	Tipologia	Ano de entrega
Residencial Etelvina Alves Mamede	44	Jardim Primavera	casas	1992
Residencial Jardim Noêmia	36	Jardim Noêmia	casas	1992
Residencial Jardim Palma	10	Jardim Palma	casas	1992
Residencial Luiz Schirato	30	Jd. Santa Bárbara	sobrados	2000
Residencial Amaury Mendonça Júnior	38	Santo Antônio	08 casas germinadas 30 assobradadas	2001
Residenciais Curtumeiros II	17	Chácaras São Paulo	casas	2004
Jardim São Gabriel	08	Jardim São Gabriel	casas	(sem informação)
TOTAL	175			

Fonte: FRANCA (2014). Elaborada por DEMACAMP.

O Plano Local de Habitação de Interesse social (PLHIS), elaborado em 2014 pela Empresa Planejamento, Projetos e Consultoria S.S. Ltda – DEMACAMP, teve como objetivo contextualizar a Política de Habitação e apresentar as necessidades de planejamento para os próximos anos.

De acordo com o documento a produção de moradia entre os anos de 1980 a 2000 no município foi majoritariamente realizada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbana (CDHU) do Estado de São Paulo, antes denominada Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP) e Companhia de Desenvolvimento de São Paulo (CODESPAULO). Entre os anos de 1980 à 1995, foram construídas 3.288 (três mil, duzentas e oitenta e oito) unidades habitacionais e de 1995 à 2010, foram produzidas 1.978 (mil novecentas e setenta e oito mil) unidades habitacionais, totalizando 5.266 (cinco mil, duzentas e sessenta e seis) unidades (PLHIS, 2014, p. 37).

Destaca-se a construção de 3.000 (três mil) unidades habitacionais somente na região norte. O loteamento foi denominado Parque Vicente Leporace e as unidades habitacionais foram sorteadas em 1981 e entregues em duas etapas aos moradores, no mesmo ano em que ocorreu o sorteio.

Giaqueto (1997, p. 59), fornece um panorama de como as unidades habitacionais foram distribuídas no espaço destinado para construção de unidades térreas e apartamentos, quando escreveu sua dissertação sobre o trabalho social realizado com as famílias residentes no conjunto habitacional mencionado:

1993, ao caminharmos pelo conjunto habitacional Vicente Leporace, vemos, através, da avenida principal, no sentido de quem chega, à direita vários blocos de prédios, homogêneos, apenas diferenciados pela cor das janelas, atrás, há a paisagem de casas baixas. À primeira vista, perspectiva de aridez, no jogo geométrico dos inúmeros prédios, revelando uma arquitetura pobre, indiferente ao que poderia ser a história desse lugar (GIAQUETO, 1997, p. 59).

A arquitetura dos empreendimentos construídos nesse período pelo Estado seguia o mesmo padrão construtivo: projetos simplificados e acabamentos rústicos, visando o baixo custo. A maioria das unidades eram compostas por sala, cozinha, banheiro e dois quartos e os prédios de apartamentos possuíam até quatro andares para não ser necessário a inserção de elevadores.

A partir de 2004 a produção habitacional de interesse social no município se deu através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, que financiou um total de 1.922 (mil novecentas e vinte e duas) unidades habitacionais, através dos empreendimentos destacados na Tabela 12, abaixo:

TABELA 12 – Empreendimentos Habitacionais construídos pelo PAR através da CEF no município de Franca/SP

Nome do Empreendimento	Data	Quantidade de UH
Jardim Pulicano	2003	468
Empreendimento Paulo Henrique	2005	68
Residencial Jardim Bonsucesso	2006	434
Jardim São Gabriel	2008	128
Residencial Júlio D'elia	2008	500
Residencial Panorama	Sem informação	324
TOTAL		1.922

Fonte: FRANCA (2014). Organizado por DEMACAMP.

A partir de 2007, percebe-se que a produção de moradia passa a ser realizada pela iniciativa privada, através do Programa Minha Casa Minha Vida, por intermédio de financiamento pela Caixa Econômica Federal, superando a produção pelo Estado e município, porém na modalidade carta de crédito para famílias com renda acima de R\$ 3.000,00, não atendendo a população de baixa renda (PLHIS, 2014, p. 40).

Chama a atenção também os “grandes vazios urbanos” existentes na cidade:

Foram identificados em Franca 1.800 (mil e oitocentos) hectares de glebas não parcelas, em sua maioria situadas nas franjas oeste e sul da região urbanizada, somados a uma área de expansão urbana de 2.600 hectares. Há uma área de 34.293 lotes vazios dotados de infraestrutura (água, esgoto, pavimentação, energia elétrica, iluminação e drenagem) resultantes de parcelamentos legalizados dentro da zona urbana e de expansão urbana (FERREIRA, 2007. In PLHIS, 2014, p. 44)

Esses dados revelam que o município dispõe de terras para atendimento do déficit habitacional, todavia a população de baixa renda não possui condições de adquiri-las e dificilmente seriam disponibilizadas para construção de unidades de interesse social, pois são alvo da especulação imobiliária.

De acordo com dados produzidos pela Empresa DEMACAMP que elaborou o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) no município de Franca, a demanda por moradia até o ano 2023 será de 26.981 unidades e de acordo com a Tabela 13 abaixo, a maior demanda será de famílias com renda de 0 a 3 (três) salários mínimos.

TABELA 13 – Demanda por moradia no município de Franca até o ano de 2023

FAIXA DE RENDA	DEMANDA (U.H.)
De 0 a 3 S. M.	10.802
De 3 a 5 S. M.	7.443
De 5 a 10 S. M.	6.134
Acima de 10 S. M.	2.602
Total da demanda	26.981

Fonte: FRANCA (2014). Elaborada por DEMACAMP.

Os dados mencionados revelam que será necessário que os futuros administradores públicos pensem novas estratégias para viabilização de recursos através das esferas, municipal, estadual e federal, visando a provisão de moradias à população de baixa renda.

CAPÍTULO 3 PERCURSOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - FAIXA I, NO MUNICÍPIO DE FRANCA

O saber crítico aponta para o fazer crítico. O sentido da sua reflexão é o da realização de uma crítica de superação dos conhecimentos já existentes, tendo como intencionalidade a sua apropriação em termos de prática, e o da construção de conhecimentos que apontem novos caminhos para a reflexão teórica e ofereçam novas condições para a intervenção profissional. (BAPTISTA, 2006, p. 29)

Pretende-se neste capítulo apresentar as principais ações desenvolvidas pela Secretaria de Planejamento Urbano, Secretaria de Ação Social, Conselho Municipal de Habitação e equipe técnica responsável pelo Setor de Habitação de Interesse Social para implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) faixa I, no município de Franca.

Torna-se necessário relembrar as diretrizes impostas pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), para compreender a nova dinâmica estabelecida para concessão de recursos para construção de moradias de interesse social e que refletem em âmbito municipal. Foram estabelecidos dois requisitos fundamentais para adesão ao SNHIS: a instituição do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e a criação do Conselho Municipal.

O Conselho Municipal de Habitação (COMHAB), de Franca, foi criado pela Lei nº 6.790 em 02 de março de 2007, na administração do prefeito Sidnei Franco da Rocha. Possui caráter normativo, consultivo e deliberativo, tendo como principal objetivo acompanhar, avaliar e propor ações referentes à política municipal de habitação, bem como fazer a gestão do FMHIS.

Foi através da Lei de criação do Conselho Municipal de Habitação que se instituiu o Fundo Municipal de Habitação, instrumento de captação e aplicação de recursos na área habitacional, provenientes de:

- a) Doações que forem consignadas em orçamento anual do município e recursos adicionais ou suplementares no transcorrer de cada exercício;
- b) Contribuições e subvenções de entidades nacionais e internacionais, organizações governamentais e não governamentais;
- c) Receitas de aplicações financeiras de recursos deste Fundo, realizadas de acordo com a legislação pertinente;
- d) Doações, auxílios, contribuições e legados em dinheiro ou bens móveis que venham a ser destinados pela iniciativa privada;

- e) Receitas de outras fontes que venham a ser legalmente instituídas e a este Fundo destinadas (FRANCA, 2007).

Os recursos destinados ao FMHIS devem ser depositados em conta específica em nome da Prefeitura de Franca, vinculada ao Conselho de Habitação e os recursos creditados e debitados devem ter a anuência dos seus membros, além de conter a assinatura do presidente eleito em assembleia. Para composição da mesa diretora do COMHAB dever ser realizada eleição e posse do presidente, vice-presidente e 1º Secretário, que cumprirão o mandato de dois anos, sendo permitida a recondução apenas uma vez. Caberá à prefeitura oferecer estrutura adequada ao funcionamento do conselho que deverá se reunir uma vez ao mês.

Em 18 de março de 2013, foi publicado no Diário Oficial da União o Termo de Adesão do município de Franca ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) faixa I. A adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) culminou na aprovação de quatro conjuntos habitacionais, financiados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), destinados às famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00. O total de 974 (novecentas e setenta e quatro) unidades habitacionais estavam distribuídas da seguinte forma: Copacabana II e III (318 unidades), Residencial Rubi I (160 unidades) e Residencial Bernardino Pucci (496 unidades).

Em 11 de junho de 2013, foi realizada alteração referente a composição dos membros do COMHAB, através da Lei nº 7.874, conforme o disposto no art. 5º da Lei nº 6.790, ampliando de 12 (doze) para 16 (dezesesseis) membros, sendo 08 (oito) representantes do poder público e 08 (oito) representantes da sociedade civil. A alteração demonstra a ampliação da representação dos Movimentos Populares, em atendimento à Resolução nº 15 de 19 de março de 2008, publicada pelo Ministério das Cidades.

Art. 5º O conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e será composto por representantes de entidade públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, tendo como garantia o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de $\frac{1}{4}$ (um quarto) das vagas aos representantes de movimentos populares (FRANCA, 2013).

Verifica-se nesse período, a preocupação dos gestores municipais em adequar a legislação municipal em conformidade às exigências do governo federal. Houve empenho e articulação do secretário do Planejamento Urbano e prefeito para o

funcionamento do Conselho Municipal de Habitação, em virtude dos projetos que aguardavam aprovação da Caixa Econômica Federal, buscando assim viabilizar a construção dos empreendimentos para famílias com renda de até R\$ 1.600,00, financiados pelo governo federal através dos recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

A aprovação dos critérios municipais para seleção das famílias, era condição obrigatória, além da necessidade do colegiado ter como prerrogativa a fiscalização do FMHIS e acompanhamento do processo de inscrições e sorteio das unidades habitacionais às famílias habilitadas.

Em 16 de maio de 2014 ocorreu uma reunião entre os membros do COMHAB para discussão dos critérios municipais do PMCMV e, após aprovação, foram publicadas a Resolução nº 01 de 26 de maio de 2014, bem como a Lei Municipal nº 8.090.

Os critérios nacionais estavam estabelecidos através da Portaria nº 595 de 18 de dezembro de 2013, vinculada ao Ministério das Cidades, sendo:

- a) Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
- b) Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar;
- c) Famílias de que façam parte pessoas com deficiência (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013)

Os critérios municipais, foram discutidos com as equipes da Secretaria de Ação Social e Secretaria de Planejamento Urbano, aprovados no Conselho de Habitação e regulamentado através da Resolução nº 01 de 26 de maio de 2014, contendo os seguintes três critérios adicionais:

- a) Famílias que residam no mínimo há cinco anos ininterruptos no município;
- b) Famílias com renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, respeitando o teto de R\$ 1.600,00;
- c) Famílias que tenham em sua composição 2(duas) ou mais crianças e adolescentes com até 15 anos e 11 meses e/ou famílias que tenham em sua composição 1 (um) ou mais idosos a partir de 60 anos.
Reserva de 5% (cinco por cento) das unidades habitacionais para atendimento aos idosos, conforme, disposto no Art. 8º da Lei Municipal nº 7.708 de 07 de agosto de 2012 e suas alterações;
Reserva de 10 % (dez por cento) das unidades habitacionais para atendimento à deficientes portadores de necessidades especiais, conforme disposto no Art. 7º da Lei Municipal nº 7.708 de 07 de agosto de 2012 alterado pelo projeto de Lei nº 187 de 2013 (FRANCA, 2014).

Além dos critérios nacionais e municipais, a lei deveria conter o percentual de unidades habitacionais a serem reservadas aos grupos especiais, sendo eles: idosos e pessoas com deficiência.

O artigo 3º da Lei municipal previa a distribuição das 136 (cento e trinta e seis) unidades habitacionais do Residencial Rubil, de acordo com a Portaria nº 595, art. 5.5 do governo federal:

O processo seletivo notar-se-á pelo objetivo de priorização ao atendimento de candidatos que se enquadrem no maior número de critérios nacionais e locais de seleção. A portaria 595 prevê o atendimento de 75% das unidades para famílias que atenderem a 5 ou 6 critérios e 25% das unidades para famílias que atenderem até 4 critérios (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

Apesar do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – faixa I dispensar a aplicação dos critérios de seleção para famílias que residam em área de risco, que estejam desabrigadas ou que façam parte de projetos de regularização fundiária, não foram identificadas famílias que atendessem esses critérios dentre as inscritas, sendo portanto, realizado o sorteio público.

Observa-se que os critérios para participação no programa contrariam os preceitos constitucionais de universalização dos direitos quando delimita o teto de renda até R\$1.600,00 (um mil e seiscentos reais), pois cerceia o direito de acesso e participação até mesmo no sorteio das unidades habitacionais, não atingindo a estrutura de desigualdade de toda população que necessita da moradia.

O programa também estabeleceu impedimentos para participação nos casos em que os candidatos já tivessem sido beneficiados com recursos oriundos da União ou do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), conforme o disposto no § 9º da Lei nº 11.977, incluído pelo Decreto nº 7.795.

É vedada a concessão de subvenções econômicas lastreadas nos recursos do FAR ou FDS a beneficiário que tenha recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, excetuadas as subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção para fins de conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional, e aquelas previstas no atendimento a famílias nas operações estabelecidas no § 3º (BRASIL, 2012).

As exceções garantidas na legislação para participação no Programa Minha Casa Minha Vida, faixa I, estão vinculadas ao Programa de Aceleração do

Crescimento, que demandem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais construídas por este programa ou em casos de emergência, desabrigamento e calamidade pública, conforme parágrafo abaixo:

§ 3º Serão dispensadas a participação financeira dos beneficiários de que trata o inciso I do caput e a cobertura a que se refere o inciso III do caput nas operações com recursos provenientes da integralização de cotas do FAR, quando essas operações:

I - forem vinculadas às programações orçamentárias do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e demandem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais;

II - forem vinculadas a intervenções financiadas por operações de crédito ao setor público inseridas no PAC e demandem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais;

III - forem destinadas ao atendimento, nos casos de situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pela União, a famílias desabrigadas que perderam seu único imóvel (BRASIL, 2012).

As ações que envolveram o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) apresentavam demandas burocráticas e demandas técnicas, dentre elas, destacam-se: a elaboração dos instrumentais referentes ao trabalho técnico social a ser desenvolvido com os moradores; a construção de um sistema informatizado que auxiliasse no processo de hierarquização dos critérios de seleção dos candidatos inscritos no programa; capacitação de todos os estagiários e funcionários envolvidos no período de inscrição; realização das inscrições e inserção dos dados no sistema informatizado; preparação do processo de sorteio, habilitação das famílias, organização e planejamento da fase contratual; entrega das unidades habitacionais e execução e/ou acompanhamento do trabalho social.

A cada etapa o poder público municipal foi se organizando para o atendimento de novas demandas através da assessoria dos funcionários da Gerência Executiva de Habitação (GIHAB), órgão da Caixa Econômica Federal com sede em Ribeirão Preto, responsável pela gestão dos recursos do PMCMV.

Inicialmente foi indicado um responsável técnico, lotado na Secretaria de Ação Social, para elaboração dos instrumentos de planejamento exigidos no programa e posteriormente o a execução e acompanhamento do trabalho social a ser desenvolvido com os moradores dos conjuntos habitacionais que seriam construídos.

Tendo em vista que o prefeito, Alexandre Ferreira, que estava em exercício no período, havia promulgado a Lei complementar nº 246 em 2014, dispondo sobre a extinção da Habitação Popular de Franca S/A (PROHAB) e incorporação de todas as

atribuições relacionadas à área da habitação pela prefeitura, três funcionários deste órgão, por possuírem experiência nas atividades que envolviam a Companhia de Desenvolvimento de Habitação e Urbanismo (CDHU), foram designados para atuar no processo de inscrição e digitação das inscrições. Após a conclusão desta etapa, a assistente social passou a integrar a equipe, pois possuía experiência na área habitacional, principalmente nos processos que envolviam a seleção da demanda.

Importante esclarecer que, inicialmente, não foi destinada uma estrutura física fixa para execução de todas as atividades que o programa exigiu. A cada etapa os servidores públicos e estagiários contratados foram ocupando vários espaços da administração municipal, como Parque de Exposições para realização das inscrições, prédio da extinta PROHAB para digitação das fichas de inscrição, Estádio Municipal para realização do sorteio, Ginásio de Esportes para entrega das senhas. Para a equipe técnica foi reservado um salão, na Secretaria de Ação Social, que serviu de apoio para planejamento das ações e atendimento dos moradores(as) após o sorteio.

3.1 O Processo de seleção dos moradores do Residencial Rubi I

Tendo em vista que o município não possuía até então, cadastro habitacional informatizado foi necessário criar um sistema que pudesse hierarquizar a pontuação dos candidatos inscritos de acordo com os critérios do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), conforme a Portaria nº 595 do governo federal e Resolução municipal nº 01 (Anexo A), que estabelece os critérios adicionais.

Após o trabalho conjunto dos profissionais do setor de Tecnologia de Informação (TI) da prefeitura e funcionários do Setor de Habitação de Interesse Social foi elaborada a ficha de Cadastro Habitacional (Anexo B) contendo os dados a serem inseridos no sistema informatizado para geração das senhas de acordo com a pontuação de cada candidato. A partir desse momento a equipe responsável pelo setor, passou a atuar em duas frentes de trabalho: capacitação dos estagiários e profissionais que iriam realizar as inscrições dos candidatos para participação do processo de sorteio e elaboração de folheto explicativo a ser distribuído à população para orientação da documentação necessária à efetivação da inscrição, bem como dos critérios do sorteio.

Foram contratados quarenta estagiários para a realização das inscrições que ocorreram no período de 30 de junho à 16 de agosto de 2014, no Parque de Exposições Fernando Costa. Todos os estagiários e profissionais que trabalhariam durante o período de inscrição passaram por capacitação, visando o esclarecimento das dúvidas para atendimento dos candidatos.

A etapa de inscrições foi finalizada em setembro de 2014 e posteriormente todos os cadastros foram inseridos no sistema, gerando a pontuação para retirada das senhas e participação no sorteio em dois empreendimentos vinculados ao PMCMV Bernardino Pucci e Residencial Rubi I. O total de famílias inscritas para concorrer ao sorteio das unidades vinculadas ao PMCMV – faixa I, foi de 8.765 candidatos.

Na Foto 1 registra-se o local reservado pelo poder público municipal para realização das inscrições dos candidatos interessados no programa.

Foto 1 – Local de realização das inscrições – Parque Fernando Costa



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2014). Equipe do trabalho social.

Em julho de 2014, nova capacitação foi realizada, visando orientar todos os funcionários e estagiários que trabalhariam na entrega de senhas. Essa etapa foi finalizada em setembro de 2014.

Como mencionado anteriormente os critérios de seleção da demanda foram estabelecidos em âmbito federal pela Portaria nº 595 de 18 de Dezembro de 2013 e em âmbito municipal pela Resolução nº 01. A lei federal ressalta que nos casos em que se identifique famílias residindo em áreas de risco nos municípios, automaticamente seriam destinadas unidades habitacionais sem a necessidade de participação no sorteio. Entretanto nenhuma família foi inscrita nessa condição, sendo a pontuação máxima alcançada pelos candidatos de cinco pontos, conforme critérios baixo relacionados:

- Mulheres responsáveis pelo grupo familiar)⁹;
- Famílias que tivessem pessoas com deficiência em sua composição;
- Candidatos que residiam há cinco anos ininterruptos no município;

⁹ Entende-se por mulher chefe de família as candidatas do sexo feminino responsável pela manutenção da família onde inexistir o cônjuge ou companheiro que contribua para a renda familiar.

- Famílias com renda familiar per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo nacional, respeitando o valor de até R\$ 1.600,00;
- Famílias que possuíam em sua composição duas ou mais crianças e adolescentes com até 15 anos e 11 meses e/ou um ou mais idosos a partir de 60 anos.

Para os grupos prioritários prevaleceram as legislações municipais, sendo a Lei municipal nº 7.708 de 07 de agosto de 2012, que previa reserva de 5% das unidades habitacionais às pessoas idosas (acima de 60 anos) e o Decreto 5.296 de 02 de dezembro de 2004, reservando 10% (dez por cento), das unidades habitacionais ao grupo de pessoas com deficiência.

Subtraindo as unidades habitacionais destinadas aos grupos prioritários, as unidades restantes foram distribuídas entre o grupo I (75% das unidades habitacionais) que se referia aos candidatos que atingissem cinco critérios de pontuação e ao grupo II (25 % das unidades habitacionais) que se referia aos candidatos que atingissem de um a quatro critérios de pontuação, explicitados na Tabela 14, abaixo:

TABELA 14 – Número de unidades habitacionais do Residencial Rubi I de acordo com os grupos e critérios de pontuação.

Grupo	Percentual de unidades Habitacionais	Quantidade de Unidades Habitacionais	Crítérios
Idosos	5%	08	Possuir mais de 60 (sessenta) anos de idade
Pessoas com deficiência	10%	16	Pessoa com deficiência ou família que tenha pessoa com deficiência
Grupo I	75%	102	Candidatos que atingiram de 05 (cinco) à 06 (seis)
Grupo II	25%	34	Candidatos que atingiram de 01 (um) à 04 (quatro)

Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES (2013); FRANCA (2004; 2012; 2014). Organizada por Valéria Gimenes

A distribuição das senhas ocorreu no período de 15 a 16 de outubro de 2014, no Ginásio Demétrio Soares, localizado à Rua Capitão Zeca de Paula nº 2000, Jardim Consolação e o sorteio público em 19 de outubro de 2014, no estádio Municipal Doutor Lancha Filho, sendo realizado no primeiro momento para as pessoas idosas e pessoas com deficiência e o restante das unidades na sequência.

Dentre os diversos desafios postos à profissão no PMCMV, um deles está na defesa do direito universal. Na modalidade destinada à população de baixa renda, o sistema de seleção é o sorteio público e dentre os milhares de inscritos só terão a moradia aqueles que tiverem “sorte” de serem “contemplados”.

A Foto 2, abaixo, expressa a grande quantidade de pessoas que participaram do sorteio público.

FOTO 2 – Sorteio público no estádio Dr. José Lancha Filho



Fonte: SETOR DE IMPRENSA DA PREFEITURA (2014).

Após o sorteio das unidades habitacionais ocorreu o processo de habilitação das famílias através do recebimento dos documentos comprobatórios das informações prestadas no momento da inscrição e após a atualização dos dados no Cadastro Único, os documentos dos moradores(as) foram enviadas à Caixa Econômica Federal (CEF).

A entrega das unidades habitacionais que a princípio estava prevista para acontecer em setembro de 2015, ocorreu com três meses de atraso, apenas no mês

de dezembro. No decorrer deste período de incertezas, várias famílias reivindicaram e reclamaram por seus direitos, inclusive pressionando a administração municipal através da mídia local, pois muitos não haviam renovado o contrato do aluguel e outros haviam desocupado os imóveis locados e estavam provisoriamente na casa de parentes.

Reconhecer a organização social como resultado do trabalho social foi imprescindível para legitimar e fortalecer os sujeitos na perspectiva do direito, mesmo que contrariasse a visão dos gestores que enxergavam de forma negativa a organização dos moradores(as).

Em 2016, ocorre no município, alterações em relação à estrutura de atendimento da Política de Habitação de Interesse Social. Finalizado o processo de seleção da demanda (sorteio público) dos conjuntos habitacionais aprovados (Bernardino Pucci, Residencial Rubi I, Copacabana I e II), as ações relacionadas ao trabalho social ficaram sob a responsabilidade da Secretaria de Ação Social e foi criado novo setor denominado Central de Habitação no paço municipal, vinculado à Secretaria de Planejamento Urbano com o objetivo de realizar em caráter permanente, cadastro de novos candidatos ou atualização de dados dos inscritos.

Em 2017, tendo em vista a mudança de gestão, por solicitação do novo Secretário de Ação Social, a Central de Habitação foi transferida para a Secretaria de Ação Social, ficando em funcionamento até o ano de 2018. A partir desse período, tendo em vista o pedido de exoneração do Secretário e transferência dos funcionários para outros setores da prefeitura, a estrutura foi extinta, pois o novo prefeito, Gilson de Souza, não manifestou interesse em manter a estrutura criada pelo prefeito anterior.

A falta de institucionalidade e estrutura específica colaboraram para o desmantelamento do setor. Infelizmente permanece a visão político-partidária dos administradores públicos, que desconsidera o trabalho e empenho dos profissionais, extinguindo programas e serviços que atendem a população. As mudanças na estrutura e transferência de profissionais é prática recorrente nas diversas secretarias municipais e faz parte do descaso com que as políticas públicas são conduzidas.

3.2 Diagnóstico socioterritorial: especificidades da região de abrangência do Residencial Rubi I

A elaboração da documentação exigida pelo Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal teve início em 2014, logo após a assinatura do Termo de Adesão ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Na ocasião os responsáveis com formação em Serviço Social, lotados na Secretaria de Ação Social, foram designados para elaboração e execução do Projeto do Trabalho Social (PTS) a ser desenvolvido com os moradores (as) após os trâmites de sorteio e habilitação no programa.

O Projeto de Trabalho Social (PTS), além de detalhar as ações a serem desenvolvidas com os moradores (as) durante o período de construção do Residencial Rubi I, deveria apresentar o diagnóstico socioterritorial da área de abrangência da região. O documento era condição para liberação de recursos a serem utilizados no trabalho social e a validação era responsabilidade da equipe da Caixa Econômica Federal (CEF). Importante ressaltar que o diagnóstico socioterritorial considerou o raio de 1.000 (mil metros) a partir do empreendimento para identificação dos recursos e infraestrutura existente na região, conforme determina a Portaria nº 21, 2014.

O objetivo do documento era comprovar que o conjunto habitacional estava localizado dentro da malha urbana, próximo aos equipamentos públicos responsáveis pela oferta de serviços básicos, atendendo os requisitos estabelecidos pelo Ministério das Cidades através do artigo 6º do Decreto nº 7.499.

A legislação mencionada determina que o poder público assuma compromisso de instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços públicos quando estes não forem suficientes, visando garantir o atendimento a oferta de serviços e infraestrutura aos moradores.

O Residencial Rubi I, foi construído em uma área de 9.511 m² (nove mil quinhentos e onze) metros quadrados e, ao contrário dos outros conjuntos habitacionais vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) construídos no município, está situado em uma região consolidada, tendo ao seu entorno inúmeros bairros.

Localiza-se na região oeste, uma das regiões mais antigas da cidade, apontada pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) como zona de interesse social, sendo permitida a construção de edifícios residenciais. A região também foi

beneficiada com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, para a Revitalização da Área Degradada da Bacia do Córrego Engenho Queimado.

O conjunto habitacional está próximo à avenida Ministro Rui Barbosa (Foto 3), que oferece acesso ao serviço de transporte público, áreas comerciais e prestadores de serviços, dentre eles: farmácias, supermercados, varejões, bares, restaurantes, confecções de moda íntima, papelaria, fábricas de bolsas, calçados, lojas de materiais de construção, oficinas mecânicas, clínicas odontológica e veterinária, entre outros.

FOTO 3 – Avenida Ministro Rui Barbosa



Fonte: PESQUISA DE CAMPO. Fotografia realizada em 12/12/2019.

Alguns bairros antigos como Estação, Vila São Sebastião, Jardim Dermínio, Vila Nova e Vila Rezende integram a região sendo a Rua Francisco Marques (Foto 4) uma das principais vias de acesso ao conjunto habitacional Rubi.

FOTO 4 – Avenida Francisco Marques

Fonte: PESQUISA DE CAMPO. Fotografia realizada em 12/12/2019.

Na região em que foi construído o Residencial Rubi I, é recente a ocupação de novos loteamentos vinculados ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Após estudo da planta da cidade foi possível relacionar os bairros antigos, além dos novos loteamentos, conforme descritos no Quadro 9, baixo:

Quadro 9 – Loteamentos vinculados ao PAR e demais bairros localizados na região oeste

Residencial Palermo	Residencial Palermo City
Jardim João Liporoni	Residencial Meireles
Residencial Ferracini	Jardim Eldorado
Jardim Martins	Residencial Engenho Queimado
Prolongamento do Jardim Martins	Jardim Anita
Residencial Engenho Queimado	Residencial Santa Clara
Jardim Paulo Archetti	Parque Continental
Vila São Sebastião	Parque Vitória Régia
Vila Pandolfo	Jardim Marília
Novo Centro	Jardim Dermínio
Vila Rezende	Jardim Santa Efigênia
Parque Santa Maria	Bairro São Joaquim

Vila Santa Helena	Residencial Itapuã
Polo Industrial Amazonas	Polo Industrial Abílio Nogueira
Prolongamento do Parque das Esmeraldas	Residencial Peres Elias
Jardim Zelinda	Chácara Ouro Verde
Jardim Califórnia	Vila Raycos
Jardim Independência	Prolongamento da Vila Santos Dumont
Vila Nossa Senhora de Fátima	Vila Santa Luzia
Jardim Pulicano	Residencial Júlio D'Elia
Jardim Bonsucesso	Jardim Simões
Parque João Leite	Parte do bairro Residencial Ana Terra e Jardim Conceição Leite

Fonte: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO URBANO (2014). Organizado por Valéria Gimenes.

Nota: Destaca-se em **negrito** os loteamentos vinculados ao PAR

A área em que foi construído o empreendimento fazia parte de um loteamento de chácaras e por este motivo ainda possui grandes áreas sem edificação no seu entorno.

A Foto 5 abaixo, demonstra o terreno localizado ao lado direito do empreendimento que se estende da rua Paulo Archetti até a rua Cláudio Poppi (Foto 6).

FOTO 5 – Área sem edificação vista a partir da Rua Paulo Archetti



Fonte: PESQUISA DE CAMPO. Fotografia realizada em 12/12/ 2019.

FOTO 6 – Área sem edificação vista a partir da rua Cláudio Poppi.



Fonte: PESQUISA DE CAMPO. Fotografia realizada em 12/12/2019.

Os bairros mais vulneráveis que compõem a região são: Jardim Palmeiras, Vila São Sebastião, Parque Vitória Régia, Vila Pandolfo, Jardim Marília, Jardim Califórnia, Vila Raycos, Vila Nossa Senhora de Fátima, Vila Santa Luzia, sendo alguns deles localizados próximos ao Residencial Rubi I.

Após contato com os setores responsáveis pelas secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação, foi possível identificar alguns equipamentos públicos e serviços socioassistenciais existentes na região de abrangência do empreendimento.

Na área da assistência social, elencamos no Quadro 10 abaixo, os seguintes equipamentos e serviços socioassistenciais:

Quadro 10 – Recursos existentes na região do Residencial Rubi I, vinculados à Política de Assistência Social.

Política de Assistência Social	
Instituição	Serviços ofertados
01 (um) Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)	Responsável por ofertar o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
03 (três) Organizações da Sociedade Civil (OSC's)	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes (SCFVC);
01 (uma) Organizações da Sociedade Civil (OSC's)	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias na modalidade Centro Dia para Idosos;
01 (uma) Organizações da Sociedade Civil (OSC's)	Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes na modalidade Abrigo Institucional;

Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2014). Elaborado por Valéria Gimenes.

O quadro demonstra que a região possuía apenas 01 Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) para atendimento de uma população de aproximadamente 60.000 (sessenta mil) habitantes, número que representa aproximadamente 15.000 (quinze mil) famílias.

De acordo com o documento intitulado, Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social, elaborado em 2005, com alterações em 2009 o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é:

Unidade pública estatal descentralização da política de assistência, responsável pela organização oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de

vulnerabilidade e risco social dos municípios e Distrito Federal. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de grande número de famílias à rede de Proteção Social Básica (PSB) do SUAS (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2009, p.9).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), publicada em 2004, prevê a implantação de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) de acordo com o porte do município. Sendo o município de Franca considerado de grande porte, estando entre os municípios com população de 100.001 a 900.000 habitantes, recomenda-se a instalação de no mínimo 04 (quatro) unidades de CRAS, devendo ter até 5.000 (cinco mil) famílias referenciadas em cada unidade. Sabe-se que a quantidade de famílias residentes na região em que foi construído o Residencial Rubi I possui grande número de pessoas em situação de vulnerabilidade social, sendo assim, verifica-se a necessidade de instalação de outra unidade estatal, contratação de profissionais e ampliação de recursos financeiros para atendimento das demandas existentes.

A situação da população que reside na região se agrava quando necessita de atendimento para o enfrentamento das situações que envolvam a violência e fragilidades nos vínculos familiares, que são prestados pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

De acordo com as Orientações Técnicas publicada em 2005 e atualizada em 2011, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é:

Unidade pública e estatal de abrangência municipal ou regional que oferta, obrigatoriamente, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e organiza a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado que requerem maior estruturação técnica e operativa, com competências e atribuições definidas, destinados ao atendimento a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos. Devido à natureza e ao agravamento dessas situações, implica acompanhamento especializado, individualizado, continuado e articulado com a rede (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2011, p.20).

Existem, no município de Franca, dois Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que atendem a população de acordo com a região de moradia. Um deles atende as famílias que residem nas regiões: centro, sul e leste e o

outro atende as famílias que residem nas regiões: oeste e norte. A distância entre o Residencial Rubi I e a unidade do CREAS é de 8,2 Km.

Verifica-se que essa realidade – em que os equipamentos e serviços socioassistenciais são esparsos, distantes da maioria da população e incoerentes com o número de famílias que necessitam do atendimento – está presente em diversos municípios brasileiros. Em alguns municípios de pequeno porte da região administrativa de Franca, existe grande deficiência dos serviços vinculados à Proteção Social Especializada (PSE) de Alta complexidade, em especial os Serviços de Acolhimento Institucional para crianças, adolescentes e idosos, deixando essa população em situação de violação e desproteção de seus direitos.

Foi possível identificar na região cinco Organizações da Sociedade Civil (OSC's), que desenvolvem serviços socioassistenciais através do estabelecimento de parceria, sendo três que ofertam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para Crianças e Adolescentes, uma que oferta o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para Idosos e uma que oferta o Serviço de Acolhimento Institucional na modalidade abrigo.

Os SCFV para Crianças e Adolescentes, possuíam na ocasião demanda reprimida e a gestão das vagas é de responsabilidade dos profissionais do CRAS.

O Centro de Convivência do Idoso (CCI) instalado no jardim Anita era coordenado pela Liga de Assistência Social e Educação Popular (LASEP). Este serviço socioassistencial, assim como os demais, é financiado e gerenciado pela Secretaria de Ação Social.

Verifica-se que há diversas Organizações da Sociedade Civil (OSC's) no município, algumas antigas e outras criadas recentemente, que assumiram diversos serviços da política de assistência social após participação nos processos de chamamento público. A maioria teve que adequar seus estatutos sociais para atender as diretrizes da Lei nº 13.019 de 31 de julho de 20014, que estabelece o Regime Jurídico das parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil.

De acordo com Silva (2013),

Ainda que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) atribua ao Estado o papel de coordenador das ações assistenciais e negue a possibilidade da rede socioassistencial substituí-lo, é preciso destacar que isso não elimina a proliferação de serviços assistenciais dos mais

variados tipos (sustentada na ação de voluntários ou não), que escapam por completo da esfera estatal. Não há, portanto, conflito algum em definir o Estado como o coordenador do processo e flexibilizar sua inserção na rede por meios de parcerias e contrapartidas (humanas, físicas e financeiras) necessárias e bem-vindas [...] Ao contrário, a organicidade do Estado no gerenciamento do social, sob o mando do capitalismo de monopólios, não pressupõe, necessariamente a execução direta dos serviços socioassistenciais, mas sua coordenação “democrática”, “parceira” e “corresponsável” com a “sociedade civil organizada”, também por meio dos conselhos de direito (SILVA, 2013, p.162).

Observa-se que no município de Franca, a partir da publicação da Tipificação Nacional do Serviços Socioassistenciais em 2014, a Secretaria de Ação Social vislumbrou como alternativa a implementação dos diversos serviços socioassistenciais, através das parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSC's) que executam praticamente todos os serviços vinculados à Proteção Social Básica (PSB) e à Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade sob a gestão dos coordenadores e técnicos de referência dos CRAS e CREAS.

O dados do diagnóstico socioterritorial possibilitou também o mapeamento dos equipamentos vinculados à Política de Saúde, verificando que eram reduzidos para atendimento da população residente na região, conforme demonstra o Quadro 11, a seguir:

Quadro 11 – Recursos existentes na região do Residencial Rubi I, vinculados à Política de Saúde.

Política de Saúde	
Instituição	Serviços ofertados
01 Unidade Básica de Saúde tradicional, instalada na Vila São Sebastião	Responsável pela oferta de serviços de saúde básica à população e do Programa de Agentes Comunitários – PACS no Jardim Esmeralda.
01 Unidade de Pronto Atendimento (UPA);	Responsável pelo atendimento de saúde de complexidade intermediária à população.
01 Organização da Sociedade Civil	Atendimento às crianças convalescentes.

Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2014). Elaborado por Valéria Gimenes.

Assim como na política de Assistência Social, existia apenas uma Unidade Básica de Saúde (UBS), com a perspectiva de finalização da construção da segunda

unidade, próxima ao conjunto habitacional. A Unidade Básica de Saúde da Estação, apesar de localizar-se há 3,4 Km de distância, também era referência para as famílias que necessitassem de atendimento médico, principalmente para atendimento de bebês de alto risco.

Recentemente foi construída uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) que atende, ininterruptamente a população.

Os equipamentos que atendem especialidades de média e alta complexidade estão localizados distantes da região oeste, dentre eles destacam-se o Pronto Socorro de Referência para adultos e o Pronto Socorro Infantil, o Núcleo de Gestão Assistencial (NGA), o ambulatório de Saúde Mental de adultos, o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS'S), a Casa do Diabético, o Centro Oftalmológico, o Centro de Referência do Trabalhador (CEREST), a Farmácia Central e de manipulação e o Centro de Saúde que atende as especialidades: Saúde Mental Infantil (NAIA), Centro de Convivência do Idoso (CCI), o ambulatório de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST/AIDS) e o Centro de Testagem e Acompanhamento (CTA).

Apesar da região possuir alguns serviços de saúde e equipamentos socioassistenciais, devido à grande concentração de pessoas gerada pelos vários loteamentos instalados, a quantidade não supre as demandas dos moradores (as) que lutam cotidianamente para acessar os seus direitos.

O número reduzido de equipamentos de saúde demonstra a necessidade de melhor gestão de recursos e maior investimentos do poder público para ampliação desses serviços. As Fotos 7 e 8, registram as unidades de saúde existentes na região:

FOTO 7 – Unidade Básica de Saúde (UBS) da Vila São Sebastião



Fonte: PESQUISA DE CAMPO. Realizada 12/12/2019.

FOTO 8 – Unidade de Pronto Atendimento (UPA) região oeste.



Fonte: PESQUISA DE CAMPO. Realizada em 12/12/2019.

Constatou-se que na área de educação a quantidade de instituições estavam aparentemente compatíveis com a demanda da região. Fato demonstrado pelo Quadro 12, abaixo:

Quadro 12 – Recursos existentes na região do Residencial Rubi I, vinculados à Política de Educação.

Política de Educação	
Instituição	Serviços ofertados
13 escolas municipais	Responsáveis por ofertar educação infantil e ensino fundamental.
08 creches	Responsáveis por ofertar atendimento às crianças de 0 a 4 anos.
08 escolas estaduais	Responsáveis por ofertar ensino fundamental e médio.
01 escola particular	Responsável por ofertar ensino fundamental e médio.

Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2014). Elaborado por Valéria Gimenes.

Além da identificação do número de instituições educacionais foi elaborada listagem contendo a separação das unidades municipais e estaduais com os respectivos endereços, conforme apresentado no Quadro 13, a seguir:

Quadro 13 – Relação das escolas municipais, estaduais e creches com respectivos endereços

Escolas Municipais	
Instituição	Endereço
1 - EMEI Professora Irani Pimentel Facury	Rua: Dr. João Deocleciano Luz, 495 – Jardim Califórnia
2 - EMEI Guiomar Ferreira da Silva	Rua dos Guaranis, 1105 – Jardim Martins
3 - EMEI Prof. Maria Queiroz D'Andrea	Rua Jacintho Retuci nº 350 – Vila Pedigone
4 - EMEI Professor Augusto Marques	Rua: Água Santa, s/n – Vila Nossa Sra. De Fátima
5 - EMEI Prof. Rute Ferreira Lima Santos	Rua: Luiz Tardivo, 565 – Jardim Santa Efigênia
6 - EMEI Prof. Edejarne Malaquias Mendes	Rua: Orestes Tristão, 1181 – Jardim Dermínio

7 - EMEB Professor Minoro Utuni	Rua Conceição de Souza Barbosa, 341 – Jd Zelinda
8 - EMEB Anor Ravagnani	Rua: Geraldino Augusto Machado, 181 – Parque das Esmeraldas
9 - EMEI Prof. Maria Tereza Bártoli	Rua: Antônio Tótolli, 1550 – V. Santa Helena
10 - EMEB Prof. e Escritor Nelson dos Santos	Rua: Cândido Francisco Pires, 4000 – Jardim Bonsucesso
11 - EMEB Prof. Domênico Pugliesi	Rua: Santa Luzia, 3421 - Santa Maria
12 - EMEB Prof. Etelgina de Fátima Viveiros	Rua: Pedro Silveira, 2915 – Res. Júlio D’Elia
13 - EMEB Prof. Rita de Cássia Calixto Xavier	Rua: Otaides Eurípedes Eleutério, 2505 – Jardim Pulicano
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	
Instituição	Endereço
1 - Escola Profª. Nair Martins Rocha	Rua Padre Conrado nº 1900 – Vila Santos Dumont
Escolas Estaduais	
Instituição	Endereço
1 - Escola Estadual Ana Maria Junqueira	Rua: Liberdade, 985 - Vila Raycos
2 - Escola Estadual David Carneiro Ewbank	Rua: Alberto Azevedo, 1279 - Jardim California
3 - Escola Estadual Barão da Franca	Rua Francisco Marcolino, 875 – V. Santos Dumont
4 - Escola Estadual Hélio Palermo	Rua: Alfredo Casale, 1090 - Vila Rezende
5 - Escola Estadual Josephina Almada	Rua Antônio Torres Penedo, 1091 – B. São Joaquim
6 - Escola Estadual Israel Niceus Moreira	Rua: Luiz Tardivo, 511 - Jardim Santa Efigênia
7 - Escola Estadual Luiz Parides Sinelli	Rua dos Guaranis, 1181 - Jardim Martins
8 - Escola Estadual Nadeide Lourdes Oliveira	Rua: Manoel Francisco de Melo, 472 - Jardim Marília

Escola Particular (com oferta de bolsas de estudos para população de baixa renda)	
Instituição	Endereço
1 - Fundação Educandário Pestalozzi	Av. Santos Dumont, 1840 – V. Sta Helena
Creches	
Instituição	Endereço
1 - Creche Ângelo Verzola	Rua: Orestes Tristão, 1161 - Jardim Dermínio
2 - Creche Jardim das Acácias	Rua: Amélio Borges Campos, 540 - Vila São Sebastião
3 - Casa Maternal São Francisco de Assis	Rua Francisco Marques, 815 – Vila Raycos
4 - Fundação Educandário Pestalozzi	Av. Santos Dumont, 1840 – V. Sta Helena
5 - Núcleo de Educação Infantil Casal Tomas e Aparecida Novelino	Rua Nádimo Bachur, 460 – Distrito Industrial
6 - Centro de Educação Infantil (CEI) Joaquim Franca da Rocha	Rua Atílio Chierregato, 2685 – Jd. Pulicano
7 - Centro de Convivência Infantil (CCI) Tia Glicerie Cláudia Lourenço	Rua Alcina de Lima Silveira, 2800 – Res. Júlio D'Elia
8 - Creche Jesus Maria José	Rua Raul Monte Torres, 790 – Parque João Leite
9 - Creche Rômulo Vieira Lopes	Rua Geraldino Augusto Machado, 211 – Parque das Esmeraldas

Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2014). Elaborada por Valéria Gimenes.

O diagnóstico socioterritorial não identificou espaços que ofertassem atividades na área de cultura e lazer próximos ao conjunto habitacional. Vislumbrava-se a finalização de áreas de lazer (quadra de basquete, campo de futebol, praça e academia ao ar livre) que estão sendo construídas com os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em razão da Revitalização do Córrego e Área Degradada Engenho Queimado, entretanto as obras encontravam-se com os prazos comprometidos.

Como observa-se no Quadro 14 abaixo, a região possuía uma Associação de Moradores localizada na Vila Santa Maria, que oferecia aulas de judô para crianças e adolescentes e em parceria com o Fundo Social de Solidariedade (FUSSOL), desenvolvia cursos profissionalizantes e um Centro Comunitário na Vila São Sebastião que se constituía como espaço de referência para os moradores, apesar de estrutura física bastante precária.

O espaço físico do Centro Comunitário, também era cedido aos profissionais do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) para realização de reuniões e ao Fundo Social de Solidariedade (FUSSOL) que ofertava cursos profissionalizantes.

Quadro 14 – Centro Comunitário e Associação de Moradores existentes na região do Residencial Rubi I.

Centros Comunitários e Associações de Moradores	
Instituição	Serviços ofertados
01 Associação de Moradores	Ações de interesse da comunidade e atividades vinculadas à cursos profissionalizantes através do Fundo Social de Solidariedade (FUSSOL) e atividades de esportes, vinculado à Fundação de Arte e Cultura (FEAC).
01 Centro Comunitário	Ações de interesse da comunidade e atividades vinculadas à cursos profissionalizantes através do Fundo Social de Solidariedade (FUSSOL) e atividades de esportes, vinculado à Fundação de Arte e Cultura (FEAC).

Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2014). Elaborado por Valéria Gimenes.

Constata-se que o diagnóstico socioterritorial não foi importante somente para cumprir as exigências governamentais, mas tornou-se um documento que subsidiou a equipe e ofereceu apoio aos moradores que não conheciam a região em que iriam morar.

Para melhor compreensão da localização do Residencial Rubi I foram elaboradas duas plantas: a primeira (FIGURA 7) apresenta a localização do conjunto habitacional na região oeste e o raio de abrangência utilizado para elaboração do diagnóstico socioterritorial, a segunda (FIGURA 8), identifica os recursos públicos, serviços socioassistencias e vias principais ao entorno.

Figura 7 - Mapa de localização e raio de influência do Residencial Rubi I



Localização do Res. Rubi I
no mapa de Franca

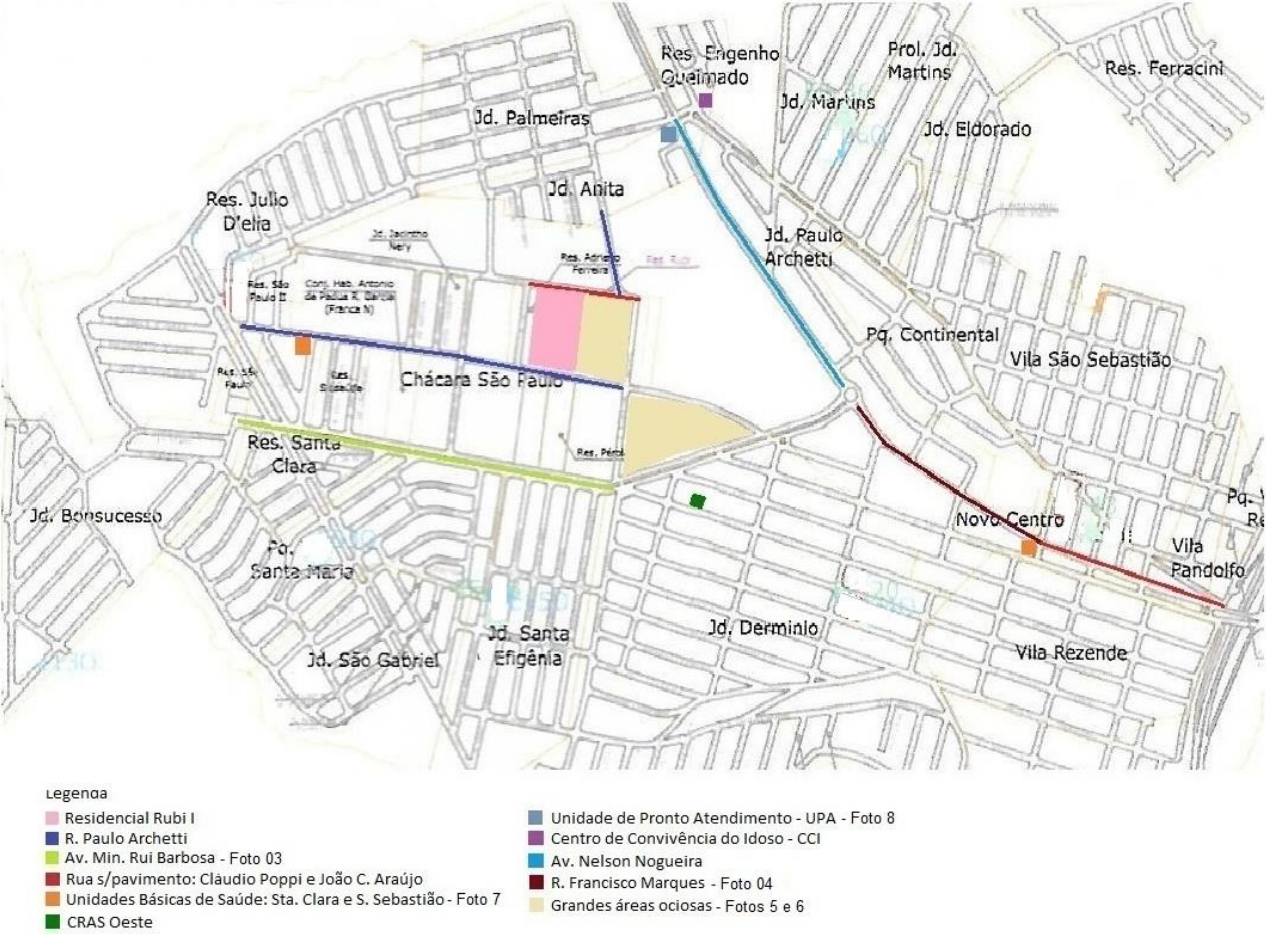


Legenda

Residencial Rubi I

Elaborado por Júlio C. R. Gimeses
Fonte: Prefeitura Municipal de Franca

Figura 8 - Mapa da região do entorno do Residencial Rubi I



Elaborado por Júlio C. R. Gimenes
Fonte: Prefeitura Municipal de Franca

3.3 Projeto Arquitetônico do Residencial Rubi I

A modalidade construtiva do Residencial Rubi I, é multifamiliar, contendo 160 apartamentos, distribuídos em dez blocos com dezesseis unidades em cada, sendo o andar térreo e três pavimentos. Cada apartamento possui área útil de 48,88 m²,

O valor total da obra, em 2014, foi de R\$ 12.768.000,00 (doze milhões, setecentos e sessenta e oito mil reais), sendo o valor de R\$ 79.800,00 (setenta e nove mil e oitocentos reais) por cada apartamento. Os recursos provenientes do governo federal, através do FAR foram de R\$ 11.200.000,00 (onze milhões e duzentos mil reais), ou seja R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) por unidade habitacional, o restante foi complementado com recursos provenientes do governo estadual, através do Programa Casa Paulista que destinou o valor de R\$ 1.568.000,00 (um milhão, quinhentos e sessenta e oito mil) ou seja, R\$ 9.800,00 (nove mil e oitocentos reais) para cada unidade habitacional (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

Os apartamentos foram construídos pela construtora S. Figueiredo Construtora Ltda, que iniciou a obra em 07 de março de 2014, com previsão de término em 07 de junho de 2015, porém a entrega ocorreu em 30 de dezembro de 2015.

Na Foto 9 abaixo, é possível visualizar do lado esquerdo os blocos de apartamentos, ao fundo o salão de festas e guarita de entrada.

FOTO 9 – Pátio externo do Residencial Rubi I.



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

Na Foto 10 abaixo, observa-se a parte lateral de um dos blocos, dando destaque à pequena área de jardinagem, requisito obrigatório dos projetos arquitetônicos dos conjuntos habitacionais vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – faixa I.

FOTO 10 – Lateral de um dos blocos



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

Cada apartamento possui sala, cozinha, banheiro, dois quartos e lavanderia.

Na Foto 11 abaixo, é possível visualizar as salas das unidades habitacionais em fase de pintura.

FOTO 11 – Visão do hall que acessa apartamentos do Residencial Rubi I



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

Na Foto 12 seguinte, além da sala é possível visualizar o corredor que acessa os dois dormitórios.

FOTO 12 – Parte Interna do apartamento visão da sala e corredor acessa os quartos



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015) Equipe do trabalho social.

Na Foto 13 que mostra a parte interna, é destacada a pia da cozinha e no canto direito, o tanque de lavar roupas. Verifica-se que os acabamentos que compõe a cozinha, como pia e tanque são simples, possivelmente visando a redução dos custos, possibilitando maior lucro para a construtora.

FOTO 13 – Parte Interna: cozinha do apartamento (em construção)



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

Já em fase final, verifica-se o banheiro adaptado, contendo barra de segurança na área do chuveiro, conforme ilustra a (Foto 14).

FOTO 14 – Parte Interna: banheiro do apartamento



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

A área de lavanderia é bastante reduzida, confirmada pela imagem a seguir, (Foto 15):

FOTO 15 – Parte Interna: lavanderia do apartamento (em construção)



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

Na área externa do conjunto Habitacional Rubi I, foram construídos: portaria, parque infantil de madeira, salão multiuso, abrigo de gás, lixeira coletiva, abrigo para hidrômetro, mini quadra desportiva descoberta, centro de medição de energia, central reservatório elevado (para captar água da chuva) e 165 vagas de estacionamento, sendo uma para cada morador e 5 para visitantes, como demonstram a sequência de Fotos 16, 17, 18:

FOTO 16 - À esquerda salão de festas e ao lado direito guarita.



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

FOTO 17 – Parquinho infantil de madeira



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

FOTO 18 – Mini quadra desportiva descoberta



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

De acordo com Cardoso (2011, p. 9) os projetos arquitetônicos do PMCMV visando proporcionar menor custo, reproduzem soluções convencionais, em quatro ou cinco pavimentos sem elevador, com unidades de área mínima estabelecida pelo programa, induzindo a reprodução de tipologias padrão, a exemplo daquelas produzidas no período do BNH e que, apesar da demanda social ser relativamente heterogênea em termos de necessidades, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – faixa I, estabelece um programa mínimo e um nível de acabamento único para aquelas moradias classificadas como habitação de interesse social.

De todos os empreendimentos vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - Faixa I construídos no município de Franca, o Residencial Rubi I, foi

o que melhor atendeu as especificações mínimas e padrões de qualidade exigidas pelo programa.

A urgência, por parte do governo federal, quanto à finalização da maior quantidade possível de empreendimentos habitacionais para pessoas de baixa renda, por interesses políticos, foi um dos principais fatores que geraram baixa qualidade construtiva de alguns empreendimentos no município, uma vez que, não daria tempo de corrigir eventuais defeitos apontados pela fiscalização das obras antes da inauguração.

Nos empreendimentos Bernardino Pucci, Copacabana II e III, muitos moradores reclamaram de sérias falhas construtivas, dentre as mais comuns, destacam-se problemas nas instalações hidráulicas, materiais de acabamento e até mesmo na estrutura da unidade habitacional, sendo necessária, inclusive, a interdição do imóvel.

Muitas vezes, o morador não tem a quem recorrer, pois, tanto a construtora quanto os órgãos responsáveis pela fiscalização, se esquivam de assumir as responsabilidades, tendo como última alternativa o caminho jurídico.

3.4 O Trabalho Social com os moradores do Residencial Rubi I

A equipe que esteve envolvida em todo processo de seleção da demanda, após a habilitação dos moradores, iniciou as ações correspondentes ao trabalho social. A legislação vigente na ocasião era a Portaria nº 21 de 22 de Janeiro de 2014, que em 25 de julho de 2018, sofreu alterações através da Portaria nº 464.

O valor destinado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ao trabalho social a ser realizado com os moradores do Residencial Rubi I, foi de R\$ 168.000,00, o que equivale a 1,5% dos recursos gastos na obra do conjunto habitacional. A prefeitura de Franca, optou por não receber o valor de R\$ 56.000 que representa 0,5% do valor da obra para execução do trabalho de gestão condominial, transferindo essa responsabilidade à empresa credenciada pela Caixa Econômica Federal (CEF). Apesar dos recursos destinados ao trabalho social pelo governo federal, durante o período de execução do trabalho pela equipe municipal, não foi possível a utilização dos recursos em razão das dificuldades burocráticas em aplicá-los em razão dos trâmites burocráticos existentes na administração pública e restrições da Portaria 21. Na ocasião foram utilizados recursos vinculados ao orçamento municipal e recursos materiais da Secretaria de Ação Social, dentre eles destacam-se: computadores, impressoras, projetor, máquina fotográfica (para o registro das ações), aparelho telefônico, internet, material gráfico, materiais de escritório, transporte (veículo e motorista), entre outros que se fizeram necessários.

Durante a execução das diversas etapas de implementação o poder público municipal atendeu todas exigências estabelecidas pelo Ministério das Cidades, porém a equipe técnica não se limitou ao cumprimento das diretrizes descritas na Portaria nº 21, procurou ouvir as demandas apresentadas pelos próprios moradores(as), bem como conhecer o perfil dos mesmos.

De acordo com Baptista (2006),

No serviço social, assumido como profissão interventiva, o conhecimento a ser construído pela investigação tem como horizonte não apenas a compreensão e explicação do real, mas a instrumentação de um tipo determinado de ação sobre esse real. Essa ação assume o sentido de uma resposta de um sujeito coletivo (a categoria profissional) diante dos desafios que lhe são postos, historicamente, na divisão sócio-técnica do trabalho (BAPTISTA, 2006, p. 29).

Com o intuito de conhecer as vulnerabilidades sociais dos moradores do Residencial Rubi I, foi realizado levantamento de dados junto ao Cadastro Habitacional, sendo possível identificar a região de procedência dos 160 (cento e sessenta) moradores, de acordo com o grupo em que foram sorteados, demonstrados na Tabela 15, abaixo:

TABELA 15 – Procedência dos moradores do Residencial Rubi I (%)

REGIÃO	DEFICIENTE	IDOSOS	GRUPO I	GRUPO II	TOTAL POR REGIÃO	TOTAL POR REGIÃO EM %
NORTE	7	1	30	6	44	27,50%
SUL	1	2	25	5	33	20,60%
LESTE	5	1	9	6	21	13,10%
OESTE	1	1	22	7	31	19,40%
CENTRO	2	3	16	10	31	19,40%
TOTAL	16	8	102	34	160	100%

Fonte: PREFEITURA DE FRANCA (2014). Elaborado por Valéria Gimenes

Com esse estudo foi possível identificar que cerca de 44 famílias selecionadas, o que equivale a 27,5%, procediam da região norte, sendo que sete delas foram contempladas no grupo de pessoas com deficiência e apenas uma no grupo de idosos. A região norte da cidade possuiu 44 bairros com aproximadamente 110.000 habitantes distribuídos em 27.000 domicílios, sendo a região com maior número de habitantes depois da região central.

De acordo com dados obtidos no Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), identifica-se através das demandas atendidas pelas equipes do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) grande percentual de famílias atendidas pelos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos em razão de inúmeras violações, sendo que as principais estão relacionadas à violência (principalmente ocasionados pela presença do tráfico e uso de substâncias psicoativas), que ocasionam: conflitos familiares, negligência contra crianças e pessoas idosas, alto índice de evasão escolar entre os adolescentes, gravidez na adolescência, membros familiares reclusos e elevadas taxas de desemprego (PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2018, p. 51).

Provenientes da região sul, foram identificadas 32 famílias, ou seja 20,6% dos moradores. Esta região, composta por 48 bairros e 20.727 domicílios, possui o maior índice de vulnerabilidade social da cidade, inclusive de trabalho infantil. A região também é marcada por casos de violência doméstica e tráfico de drogas e seus moradores sofrem com estereótipo e preconceito por residirem em determinados bairros, como por exemplo: no complexo “aeroporto”, composto por cinco loteamentos construídos na década de 80. Os primeiros moradores dessa região sofreram as consequências relacionadas a falta de infraestrutura urbana e serviços essenciais para o bem-estar da família. O estigma de quem mora nessa região se materializa na dificuldade de conseguir emprego e o acesso a oportunidades, por também estar localizado longe das áreas centrais da cidade. Entretanto, apesar das vulnerabilidades, observa-se nesta região, vínculos comunitários e de vizinhança entre os moradores e grande número de projetos sociais vinculados à instituições religiosas ou Organizações da Sociedade Civil (Plano Municipal de Assistência Social, 2018, p. 51 e 52).

Provenientes da região central, foram identificadas 31 (trinta e uma) famílias. Essa região possui aproximadamente 80 bairros, contendo uma área geográfica extensa e com aproximadamente 42.869 domicílios, com população de 141.467 pessoas. Esta região apresenta-se economicamente privilegiada nos bairros mais centrais, entretanto existem bairros vulneráveis, como Guanabara, Vila Formosa, Boa Esperança, Jardim Petrágli, Ângela Rosa, Vila Santa Cruz entre outros que concentram grande número de famílias de baixa renda, convivendo ao lado de famílias com alto poder aquisitivo. Esta região possui grande número de comércio, hospital público, teatro municipal, faculdade municipal e demais serviços públicos. Entre as vulnerabilidades assim como nas outras regiões há o predomínio do uso e tráfico de drogas (Plano Municipal de Assistência Social, 2018, p.53 e 54).

Oriundas da região Leste, foram identificadas 21 famílias. Essa região possui 44 bairros pertencentes ao perímetro urbano/rural do município com aproximadamente 21.402 domicílios e população de aproximadamente 70.626 pessoas. A região apresenta grande extensão geográfica com existência de moradias populares, concentração de área comercial localizada em três principais avenidas do município (Brasil, Presidente Vargas e Adhemar Pereira de Barros) e um complexo industrial (na área de calçados/componentes e vestuários), construído no bairro

Jardim Paulistano. Algumas famílias residentes nas áreas rurais existentes nessa região apresentam situações de vulnerabilidade e risco social. Dentre as principais vulnerabilidades identificadas pela equipe do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da região destaca-se: famílias monoparentais femininas com filhos com dependência química; renda insuficiente e vivência de insegurança alimentar; alto índice de tráfico e uso de drogas, inserção informal e esporádica no mercado de trabalho; elevado índice de assassinatos, criminalidade e violência, com destaque para situações de violência doméstica contra a mulher, casos de feminicídios, crescente número de evasão escolar e dependência química na adolescência. De acordo com os relatos dos moradores dessa região, coletados pelos profissionais da Política de Assistência Social, os serviços públicos são insuficientes para atendimento das demandas, tanto nos serviços da Assistência Social, Saúde, Educação, como na Cultura e Lazer, Habitação e Trabalho e Renda (Plano Municipal de Assistência Social, 2018, p.52).

Da região Oeste, território em que está localizado o conjunto habitacional, foram identificadas 31 famílias. A região possui 60 bairros que abrigam uma população aproximada de 60.000 moradores, estimando-se a quantidade de 18.000 domicílios. Apresenta também situações de vulnerabilidade e risco social, principalmente pelo tráfico e uso de substâncias psicoativas, conflitos familiares e comunitários baseados em violência, insuficiência de cobertura de políticas públicas de educação, saúde e segurança, ausência de atividades para adolescentes de 12 a 17 anos, inserção informal ou não inserção no mercado de trabalho, além de altos índices de evasão escolar de adolescentes e jovens.

Verifica-se que em todas as regiões do município de Franca existem inúmeras vulnerabilidades sociais e insuficiência de programas e serviços que oportunizem mudanças efetivas da realidade vivenciada pela população atendida pela política de assistência e que é o público prioritário também do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - faixa I.

Importante salientar que subtraindo as 31 famílias que residiam na região oeste, o adensamento populacional foi de aproximadamente 516 pessoas, se considerarmos a média de 4 integrantes nas 129 famílias que iriam residir no conjunto habitacional.

Após levantamento junto ao Cadastro Único, verificou-se que 43 famílias, ou seja, 27% das famílias eram beneficiárias do Programa Bolsa Família, programa do governo federal direcionado às famílias em situação de extrema pobreza, cuja renda mensal está entre R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) a R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais) per capita.

Foram realizadas visitas domiciliares e entrevistas com o intuito de conhecer o perfil das famílias que residiriam no conjunto habitacional, em especial, aquelas constituídas por mulheres sozinhas com seus filhos, consideradas público prioritário do PMCMV faixa I.

Foram selecionados alguns depoimentos de mulheres que revelam, lutas, carências, resiliências, que podem ser similares às histórias de outras mulheres da sociedade brasileira:

Mãe de dois filhos com idades de 7 (sete) e 9 (nove) anos. Divorciada. Ressaltou que o pai das crianças não pagava pensão, mas a ajudava muito. Ele pagava o aluguel da casa em que ela residia com as crianças e ajudava no que ela precisasse. Ela mantinha as contas e o restante das despesas trabalhando como manicure, depiladora e faxineira. Recebia R\$75,00 (setenta e cinco reais) do Bolsa Família e disse que esse dinheiro auxiliava com as despesas de alimentação das crianças. Sempre sonhou em ter sua casa própria, principalmente para ter um lar para deixar para os seus filhos, porém nunca conseguiu comprar. Viu no Programa Minha Casa Minha Vida, uma maneira de realizar seu sonho. Relatou que ter “ganho” a casa foi um grande marco em sua vida e que tirando o nascimento de seus filhos, quando chamaram seu nome no dia do sorteio, foi o momento mais feliz de sua vida e se sentia feliz e aliviada em saber que finalmente daria um lar para eles.

Jacira - 26 anos¹⁰

Era divorciada e morava com suas duas filhas de 12 (doze) e 14 (catorze) anos e seu filho de 7 (sete) anos. Residiam em 02 cômodos e quando precisavam, usavam o banheiro da casa da mãe. Nasceu e cresceu em Franca e por ter engravidado cedo e seus relacionamentos não terem logrado êxito sofreu desprezo pela família, que a humilham e não a auxiliam, com exceção de sua mãe. Recebia pensão apenas da filha mais velha. O genitor de seus outros dois filhos estava preso. Entrou com pedido de auxílio reclusão, porém foi negado. Relatou que sua filha mais velha teve sérios problemas de saúde ao nascer, sendo necessário tratamento para leucemia. Seu tratamento foi realizado pelo SUS e na ocasião dependeu do auxílio de familiares, atualmente está curada. Pagava o aluguel e mantinha a família com a pensão que recebia da filha e o valor de R\$ 182,00 (cento e oitenta e dois reais) do Bolsa Família, que “ajuda” muito. Emocionada disse que não acreditava ter chances de “ganhar” a casa e que fez inscrição porque sua irmã a convenceu. A casa representa

¹⁰ Importante salientar que todos os nomes dos entrevistados são fictícios.

um sonho realizado e uma grande vitória em sua vida, porque ela não tinha condições de ir para lugar melhor e porque seus filhos sempre sonharam em ter um quarto separado para eles.

Adhra - 35 anos

Mãe de cinco filhos com idades de 20 (vinte), 18 (dezoito), 14 (catorze), 11 (onze) e 02 (dois) anos, gestante de 7 meses e avó de três crianças. Residia na casa de um amigo em 04 (quatro) cômodos e dividiam o aluguel. Relata que algum tempo atrás estava em situação de rua e que seu amigo a convidou para morarem juntos com as crianças. Não recebia pensão de nenhum dos filhos e sobrevivía apenas com R\$240,00 (duzentos e quarenta reais) que recebia do Bolsa Família e informou que o namorado a auxiliava com alimentação. Resolveu fazer a inscrição no Programa Minha Casa Minha Vida porque não havia outra maneira de ter sua casa própria e porque se sentia incomodada com a atual situação e de seus filhos. Eles dormiam no chão dividindo colchões e com poucos móveis. Relatou que no dia do sorteio foi embora, porque não achava que teria chances. O irmão a avisou que tinha sido sorteada no dia seguinte. Emocionada ela disse que a casa que “ganhou” representava um começo de vida e algo que ela poderia deixar para seus filhos.

Iracema - 35 anos

Engravidou de sua primeira filha quando tinha 15 (quinze) anos. Teve quatro filhas que estão com 25 (vinte e cinco), 18 (dezoito), 13 (treze) e 5 (cinco) anos de idade, que são de relacionamentos diferentes. Não recebia pensão de nenhum dos genitores. Com exceção da filha mais velha, as outras três residiam com ela em uma pequena casa alugada e dependiam financeiramente da genitora. A filha de 18 (dezoito) anos tinha um bebê de 01 (um) ano de idade. Sempre trabalhou como sapateira e coladeira de peças e há 2 (dois) anos estava sem registro em carteira. Mantinha a família com o que recebia dos “bicos” que fazia e de R\$178,00 (cento e setenta e oito) do Programa Bolsa Família. Relatou que o último relacionamento com o pai de sua filha mais nova foi muito conflituoso, e que registrou mais de 50 (cinquenta) boletins de ocorrência por lesões físicas contra ele, pois era usuário de drogas e frequentemente tentava entrar em sua casa para agredi-la, o que a fazia viver com medo. Relatou que a casa representou um sonho realizado, uma vitória e segurança para sua família.

Adla - 40 anos

Possuía 03 (três) filhos e estava separada. Trabalhava como costureira, porém estava desempregada quando foi entrevistada e fazia faxinas quando conseguia. Residia em casa alugada no valor de R\$280,00 (duzentos e oitenta reais) reais mensais. Recebia seguro desemprego no valor de R\$ 990,00 (novecentos e noventa reais) e R\$182,00 (cento e oitenta e dois reais) do Programa Bolsa Família e R\$250,00 (duzentos e cinquenta reais) proveniente da pensão dos ex-sogros, valor que destinava ao pagamento do aluguel. A mãe residia na Bahia, estava aposentada e tinha planos de vir para São Paulo para tratamento de saúde. Tem mais 06 (seis) irmãs que residem em São Paulo. O único irmão foi “dado” para uma família rica que mora na Bahia, atualmente ele está com 40 (quarenta) anos. O pai o visitava

com frequência, mas ele tem rancor da mãe. A casa é tudo, pois irá pagar pelo que é seu!

Moema

É natural de Goiás, se mudou na adolescência para São Paulo, quando os irmãos viram uma oportunidade de emprego no mercado calçadista. Casou-se pela primeira vez e teve um relacionamento conturbado, era agredida todos dias pelo marido que era alcoolista. Mesmo assim decidiu adotar sua primeira filha que atualmente possui 37(trinta e sete) anos. Seu irmão soube das oportunidades na cidade de Franca pelas notícias da mídia que destacavam o crescimento de emprego na indústria calçadista. Tentou fugir do relacionamento abusivo, por várias vezes, mas sempre era agredida, até que conseguiu ficar de vez em Franca. Tentou reconstruir sua vida e conheceu seu segundo marido, tendo quatro filhas desse relacionamento que estavam com 20 (vinte), 18 (dezoito), 16 (dezesesseis) e 14 (catorze) anos de idade. Ressaltou que antes não tinham onde morar e ficavam na casa de seus pais, mas sempre lutou em busca de sua casa própria. Trabalhava em fábrica de calçados durante o dia e à noite faziam biscoito para complementar a renda. O pai ofereceu um cômodo para sua família e com o tempo construíram novos cômodos. Quando os pais faleceram os irmãos a convenceram de que ela deveria vender a casa e dividir o dinheiro entre todos os herdeiros. Com a parte que lhe coube alugou uma casa para viver com suas filhas, pois nesse período havia se separado. Adotou a sexta filha, que tinha 3 (três) anos na época. A criança era filha de um casal de dependentes químicos. Relatou ter ficado quase dois meses dormindo em um único colchão e se alimentavam no vizinho pois não tinha fogão e nem geladeira. Vivia em três cômodos, com as 04 (quatro) filhas, a mais velha estava casada. Mantinha as despesas da casa com R\$ 231,00 (duzentos e trinta um reais) do Programa Bolsa Família e recebia ajuda do pai de suas filhas. Quando ouviu falar das inscrições do Programa Minha Casa Minha Vida, viu uma oportunidade de finalmente realizar seu sonho de “dar um teto” para suas filhas. Relatou que a moradia representava um sonho de vida, um sonho de fé! “Há mais de trinta anos, lutava para ter a casa própria. Relatou que estava indo embora quando foi sorteada, mas antes de levantar e sair para deixar o local havia se ajoelhado e pedido a Deus que lhe reservasse algo melhor para ela e suas filhas.

Hanaa - 52 anos

Constata-se que as histórias possuem em comum: a ausência de renda formal, as desigualdades provocadas pelo modelo econômico, retração do Estado na implementação das diversas políticas públicas, fragilidades emocionais provocadas pela violência e abandono, a ausência de rede de apoio, entre outras vulnerabilidades. As mulheres têm em comum o sonho da casa própria e expectativas de uma vida digna.

Além das entrevistas com as moradoras, foi realizado levantamento de informações quanto à composição familiar dos moradores(as). O Quadro 15

demonstra como foi expressivo o número de crianças e adolescentes e a tabulação foi realizada de acordo com a faixa etária, visando o planejamento e providências em relação à inserção escolar e creches da região. Destaca, também a quantidade de estabelecimentos de ensino identificados na região.

Quadro 15 – Quantidade de crianças e adolescentes por faixa etária e a correspondência por número de escolas na região.

Idade	Até 4 anos	4 a 8 anos	9 a 12 anos	13 a 17 anos	Total
Quantidade	46	88	78	82	214
Instituição	9 creches	13 escolas municipais		8 escolas estaduais 1 escola particular.	-
Responsabilidade	Ofertar educação infantil.	Ofertar educação infantil e ensino fundamental.		Ofertar ensino fundamental e médio	-

Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2014). Organizada por Analúcia Giometti e Valéria Gimenes.

O levantamento de dados relacionados faixa etária e instituições de ensino foi importante para estabelecer a articulação com a Diretoria Estadual de Ensino e Secretaria Municipal de Educação para estabelecimento de protocolo para realização de transferências escolares e garantia de vagas, bem como orientar os(as) moradores(as) sobre os caminhos necessários para efetivação da transferência e matrícula das crianças e adolescentes nas unidades de ensino na região.

Em relação à escolaridade dos moradores, foi possível a obtenção de dados dos responsáveis pela unidade familiar.

TABELA 16 – Escolaridade dos Responsáveis pela unidade habitacional (quantidade e percentual)

Ensino fundamental incompleto	Ensino fundamental completo	Ensino médio incompleto	Ensino médio completo	Sem escolaridade	Cursando nível superior	Dados Totais	Sem informação	Total Geral
47	22	13	34	01	02	119	41	160
29,38%	13,75%	8,13%	21,25%	0,63%	1,25%	74,38%	25,63%	100%

Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2014). Organizada por Analúcia Giometti e Valéria Gimenes.

Conforme apresentado na Tabela 16 acima, foi possível a coleta de dados de 74% dos responsáveis pela unidade familiar. Dos 119 moradores que disponibilizaram os dados, 36,25%, informaram ter o ensino completo entre fundamental I e médio, além de 2 estarem cursando nível superior, o que representa menos da metade dos moradores responsáveis pela unidade habitacional com escolaridade completa.

Concomitante aos dados levantados, a equipe técnica iniciou os encontros mensais com os(as) moradores(as), até que fosse realizado o processo licitatório e contratação de empresa que daria continuidade ao trabalho social.

No primeiro encontro do trabalho social, realizado em março de 2015, foram convidados 148 responsáveis pelas unidades familiares, tendo em vista que 12 candidatos ainda estavam com a documentação em processo de análise pela Caixa Econômica Federal (CEF) e foram gradativamente inseridos nos encontros posteriores. Destaca-se que alguns candidatos sorteados foram considerados incompatíveis com o programa em razão de enquadramento de renda (acima de R\$1.600,00), por terem registro de propriedade ou por já terem sido beneficiários de programas habitacionais. Outra situação que ocorreu, foi a desistência de alguns candidatos por motivos particulares.

Para participação no primeiro encontro os moradores foram subdivididos em três grupos de acordo com a região em que residiam, conforme mostra a Tabela 17, abaixo:

TABELA 17 – Grupos de moradores divididos por região

Nº do grupo	Quantidade de Moradores	Região de procedência
Grupo 1	55	Sul e centro
Grupo 2	51	Oeste e leste
Grupo 3	42	Norte

Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL. Elaborada por Valéria Gimenes.

Após a acolhida e apresentação das diretrizes do programa e dos objetivos do trabalho social, discutiu-se sobre a perspectiva do direito à moradia e necessidade de desconstrução da visão de “benesse” que muitos moradores possuíam, esclarecendo que a política de habitação, através do PMCMV, se caracterizava como um direito garantido pela Constituição Federal e que os moradores pagariam pela moradia

através do financiamento realizado pela CEF. Portanto não se tratava de caridade, discurso de grande parte dos moradores.

Foram registradas por intermédio de instrumental específico, as principais dúvidas dos(as) moradores(as), para que fossem discutidas e esclarecidas pela equipe do trabalho social, durante todo o processo de acompanhamento. No Quadro 16 abaixo, foram destacadas as principais:

Quadro 16 – Dúvidas dos moradores do Residencial Rubi I.

Data de assinatura e entrega das unidades habitacionais
Melhorias no apartamento
Gestão do condomínio
Oferta de serviços públicos no bairro
Infraestrutura do conjunto habitacional
Regras de convivência
Bloco e apartamento que iriam residir
Taxa de condomínio
Valores das prestações
Tarifas sociais de energia elétrica e água
Quitação e adiantamento de parcelas
Pavimentação na rua do conjunto habitacional
Possibilidade de visita durante o período de obras

Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL. Elaborada por Valéria Gimenes.

Importante ressaltar que foi através do trabalho social que os moradores obtiveram informações sobre a localização do conjunto habitacional onde iriam residir. Desconheciam o projeto arquitetônico da unidade habitacional e informações básicas sobre o programa. Constata-se, assim, a relevância do trabalho social e o compromisso com a socialização da informação nesse espaço sócio-ocupacional.

Além das informações sobre o programa, prestadas pelo representante da CEF, a equipe técnica apresentou informações sobre a localização, tipologia e estágio de obra do Residencial Rubi I, através da apresentação de fotos, (Fotos 19 e 20).

FOTO 19 – Estágio de obras em março de 2015.



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

FOTO 20 – Estágio de obras em março de 2015

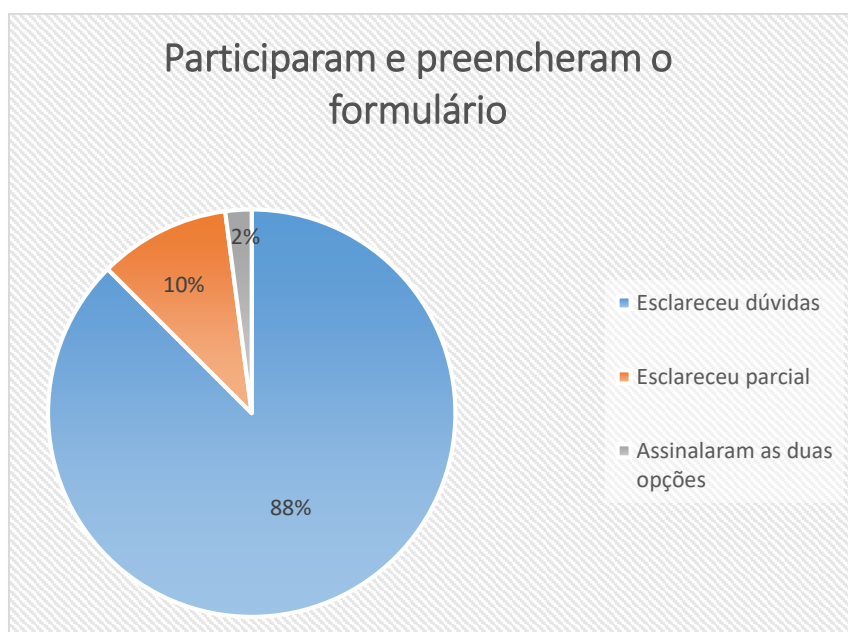


Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

Com o objetivo de oferecer subsídios para planejamento dos encontros, foi solicitado aos(as) moradores(as) participantes o preenchimento de instrumental de avaliação, que norteou a organização dos encontros seguintes, de acordo com as demandas apresentadas.

Em relação ao conteúdo abordado, dos 147 moradores que estiveram presentes, 144 responderam, sendo que 126 informaram que as dúvidas iniciais foram esclarecidas, 15 responderam que as dúvidas foram parcialmente respondidas e 3 assinalaram duas opções. Conforme demonstra o Gráfico 1 abaixo, 86% dos(as) moradores(as) saíram do primeiro encontro com as principais dúvidas esclarecidas e 10 % ainda apresentaram dúvidas:

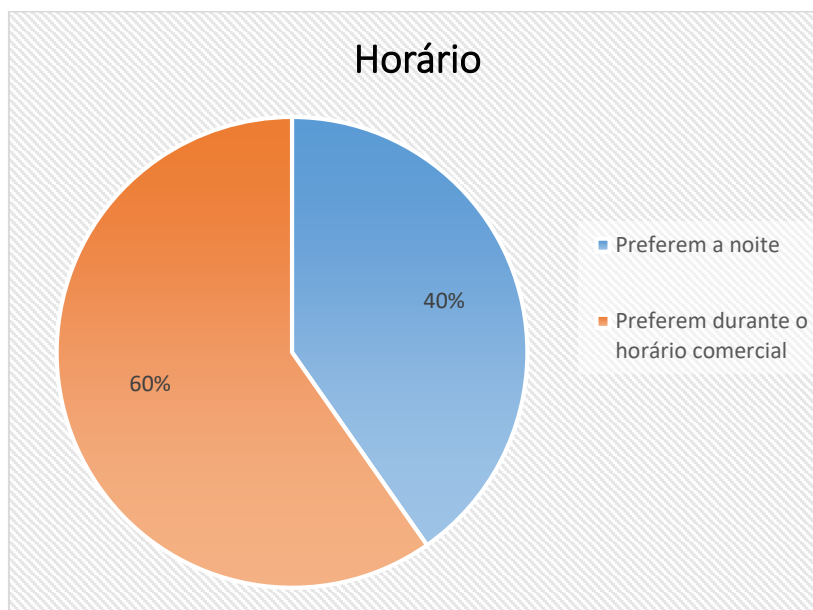
Gráfico 1 – Avaliação do 1º Encontro do Trabalho Social em %.



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL.
Elaborada por Valéria Gimenes.

Em relação ao horário dos encontros, 58 participantes, cerca de 40%, preferiram que os encontros fossem realizados no período noturno e 60%, optaram em participar no horário comercial, (Gráfico 2).

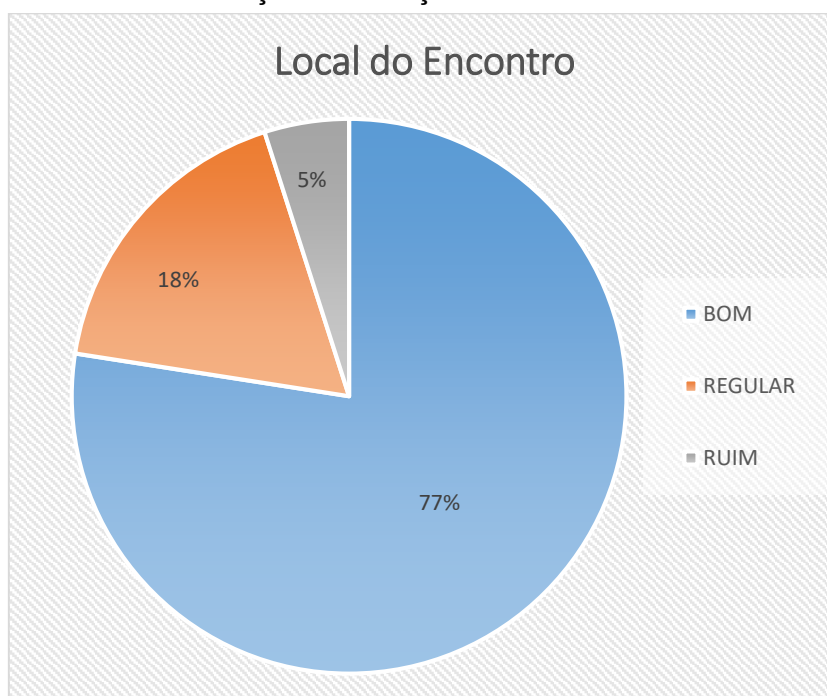
Gráfico 2 – Avaliação em relação ao horário dos encontros do trabalho social



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015).
Elaborada por Valéria Gimenes.

Em relação ao local, 110 moradores responderam que o local em que foi realizado o primeiro encontro era de fácil acesso por trata-se de área central, (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Avaliação em relação ao local dos encontros em %



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015).
Elaborada por Valéria Gimenes

Os encontros posteriores foram organizados respeitando as necessidades apontadas pelos moradores, mantendo-se dois encontros no horário comercial e um no período noturno. Buscou-se, a cada encontro, avaliar os assuntos abordados e a dinâmica utilizada pela equipe responsável pelo trabalho social, com o objetivo de planejar os encontros subsequentes.

Como demonstra a Foto 21 abaixo, o número de participantes era bastante expressivo, pois as famílias legitimavam esse espaço para obtenção de informações sobre o programa.

FOTO 21 – 1ª Reunião com os moradores do Residencial Rubi I



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

Apesar do agente financeiro solicitar registros como forma de comprovação do trabalho realizado com os(as) moradores(as), a equipe não utilizou esses registros como forma de controle. Aliás, o número de abstenções não chegavam a 5% e quando era necessário, a equipe transmitia as informações aos(as) moradores(as) ausentes de forma individualizada através de contato telefônico ou presencialmente, de acordo com a disponibilidade de cada pessoa.

Concomitante aos encontros com os adultos, realizou-se atividades com as crianças com o objetivo de oferecer um espaço lúdico e de escuta sobre as expectativas geradas pela nova moradia, (Foto 22).

FOTO 22 – Atividade com as crianças



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social

Conforme solicitação dos(as) moradores(as), a equipe intermediou a participação da equipe técnica da construtora S. Figueiredo, responsável pela execução da obra, em um dos encontros para apresentação do projeto arquitetônico do conjunto habitacional, ficando responsável pela organização de espaço físico e equipamentos necessários para projeção do projeto estrutural (Fotos 23 e 24).

FOTO 23 – Encontro para apresentação do Projeto Arquitetônico



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

FOTO 24 – Projeto Arquitetônico do Residencial Rubi I



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

Oportunizou-se o esclarecimento de dúvidas em relação à fase de acabamento, infraestrutura externa, área construída, instalações elétricas e hidráulicas da unidade habitacional.

Para apresentação do projeto arquitetônico às crianças, foi construída uma maquete do Residencial Rubi I, demonstradas pelas Fotos 25 e 26, a seguir:

FOTO 25 – Apresentação do Projeto Arquitetônico para as crianças



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

FOTO 26 – Maquete do Residencial Rubi I

Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

Coube à equipe responsável pelo trabalho social a identificação dos(as) moradores (as) sorteados(as) nos grupos prioritários (pessoas com deficiência e idosos), visando orientá-los(as) sobre a instalação dos itens de adaptação nas unidades habitacionais, respeitando as necessidades específicas de idosos e pessoas com deficiência (física, auditiva e visual), bem como consultá-los(as) sobre a necessidade de residirem em andar térreo.

Conforme Tabela 18 abaixo, identificou-se que todos os idosos que iriam residir no conjunto habitacional optaram por participar do sorteio no andar térreo, porém dois alegaram não precisar de adaptação na unidade.

Das dezesseis famílias que tinham em sua composição pessoas com deficiência, catorze manifestaram interesse nas unidades térreas e seis dispensaram a adaptação.

TABELA 18 – Grupos prioritários e necessidade de adaptação das unidades habitacionais

Necessitam morar no térreo	Necessitam de adaptação	Tipos de adaptação
12 idosos	10 idosos	Auditiva, física, idoso, intelectual, visual, cadeirante
14 pessoas com deficiência	10 pessoas com deficiência	

Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Elaborada por Valéria Gimenes.

Os itens de adaptação consistiam em barras de apoio para área do chuveiro e vasos sanitários, piso antiderrapante, torneiras com alavancas, campainhas com dispositivo de alerta luminoso, rebaixamento de pias, entre outros itens de acordo com a deficiência do morador (a). Importante ressaltar que todas as unidades habitacionais são adaptáveis, ou seja, foram construídas com dimensões e condições de serem adaptadas para atendimento das especificidades de pessoas com necessidades especiais.

Verifica-se na Foto 27, abaixo, um banheiro adaptado com itens de segurança destinado à pessoa idosa e/ou cadeirante:

FOTO 27 – Banheiro adaptado para pessoa idosa



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

Em reunião prévia à vistoria da unidade habitacional, os moradores (as) foram orientados (as) quanto aos itens construtivos das unidades habitacionais e sobre a necessidade de se observar todos os itens, dentre eles destacam-se: instalação de pisos, louças, janelas, pia, portas e batentes, torneiras, iluminação, pintura, entre outros, e caso houvesse algum defeito, o(a) morador(a) deveria solicitar o reparo ao engenheiro responsável e posteriormente seria agendada nova vistoria.

Durante o período de realização das vistorias, a equipe técnica montou uma estrutura de plantão para o atendimento de dúvidas dos(as) moradores(as) e

orientação nos casos em que a unidade habitacional apresentasse alguma irregularidade ou defeito construtivo, dando-lhes ciência do direito de não assinarem o termo de vistoria até que fossem realizados os reparos necessários, (Foto 28).

FOTO 28 – Vistoria das unidades habitacionais pelos moradores



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2015). Equipe do trabalho social.

Observou-se que as orientações disponibilizadas pela equipe ofereceram respaldo para que os(as) moradores (as) realizassem o processo de vistoria com maior atenção e segurança para reivindicação dos direitos descritos na legislação do programa.

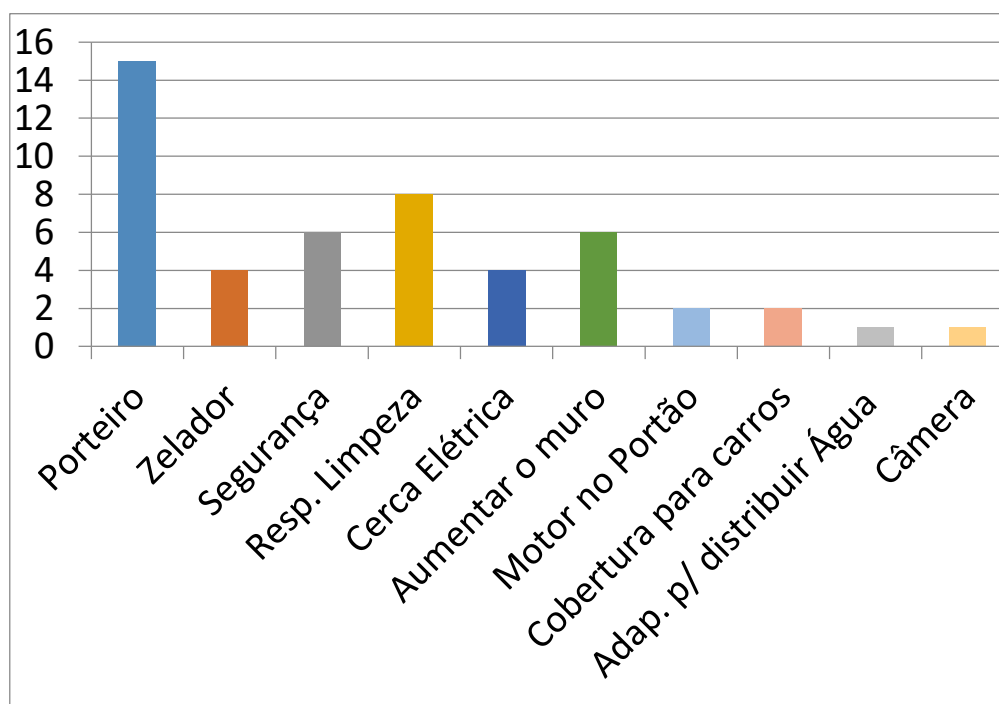
Identificou-se durante o período que antecedeu a entrega das unidades habitacionais, a existência de grande preocupação, por parte dos(as) moradores(as), em relação à gestão do condomínio e, apesar deste assunto não ser de responsabilidade da prefeitura, pois a gestão condominial seria realizada por empresa credenciada pela Caixa Econômica Federal (CEF), foi planejado um encontro para abordagem do tema.

Após o planejamento com representantes dos(as) moradores (as) do conjunto habitacional e equipe responsável pelo trabalho social, ficou definido que seria realizada uma apresentação dos principais conceitos e posteriormente os moradores(as) seriam divididos(as) em grupos para discussão de três questões norteadoras: o que o grupo entendeu sobre morar em condomínio? Além dos serviços essenciais, o que os(as) moradores(as) consideravam importante acrescentar no conjunto habitacional? Quais as qualidades essenciais para exercer a função de síndico?

As discussões em grupo proporcionaram maior integração dos(as) moradores(as), além de promover reflexões sobre as diferenças de morar e dividir os espaços comuns no conjunto habitacional.

Conforme demonstrado no Gráfico 4 abaixo, os(as) moradores(as) elegeram o serviço de porteiro como prioridade, 8 grupos ressaltaram a limpeza externa, 6 grupos elegeram a necessidade de ampliação do muro e segurança, 4 grupos citaram a necessidade de colocação de cerca elétrica e contratação de zelador, 2 grupos salientaram a necessidade de instalação de portão automático e cobertura para carros e 1 grupo destacou a importância de coleta de água de chuva e câmeras de segurança.

Gráfico 4 – Serviços elencados como prioridade pelos moradores



Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO (2015). Equipe do trabalho social.

O relato de uma das moradoras demonstra a preocupação em não conseguir arcar com as despesas que o condomínio traria:

“A reunião foi boa, mas não concordo com muitas coisas que as pessoas querem. Acho que elas só pensam nelas, não pensam se as outras pessoas vão poder”.

Anahí

A equipe buscou refletir sobre a possibilidade de gestão por blocos e buscar meios para evitar gastos excessivos com contratação de serviços que gerassem despesas e consequentemente aumento da taxa de condomínio.

Devido a heterogeneidade de renda dos(as) moradores(as), percebe-se que a maior preocupação das famílias, que estavam sem emprego e renda, era arcar com as despesas relacionadas à prestação e taxa de condomínio.

Buscou-se após a mudança das famílias para o conjunto habitacional, articulação com a equipe do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da região, objetivando apresentar os serviços socioassistenciais, programas e benefícios ofertados pela Política de Assistência Social.

É fato que o assistente social precisa reconhecer seus limites na afirmação de direitos no atual cenário econômico, que ainda mantém o caráter focalista e seletivo, todavia é compromisso da profissão esclarecer ao público atendido que as desigualdades são provenientes de um modelo econômico e não da capacidade individual. Apesar das contradições existentes nas políticas sociais torna-se necessário o reconhecimento do direito e superação do caráter assistencialista que ainda persiste na sociedade.

De acordo com Silva (2013):

O Serviço Social e a categoria profissional dos assistentes sociais devem pensar e objetivar alternativas que possam contribuir com a emancipação humana. A formação da consciência crítica advém de um trabalho educativo (que discute e denuncia a exploração em curso), atividade que deve compor a dimensão socioeducativa do exercício profissional do assistente social e ser cultivada junto à população atendida (SILVA, 2013, p. 188).

O encontro proposto pela equipe do setor de habitação possibilitou a identificação das inúmeras vulnerabilidades no cotidiano das 28 famílias que participaram da oficina, que foram registradas durante o processo de escuta dos participantes. Dentre elas destacam-se na Tabela 19:

TABELA 19 - Vulnerabilidades dos moradores beneficiários do Programa Bolsa Família

Vulnerabilidades	Número De Vezes Que Citadas
Baixa escolaridade	03
Baixa renda	16
Dívidas	11
Família chefiadas por mulheres	17
Problemas de saúde grave ou crônica	03
Falta de qualificação profissional	07
Membro da família dependente de álcool	01
Membro da família dependente de drogas	01
Trabalho sem registro	10
Desemprego	15
Crianças e adolescentes fora da escola	01
Dificuldades na educação dos filhos	02
Não ter onde deixar os filhos para trabalhar	04
Falta de apoio da família	06
Situação de discriminação e/ou preconceito	01

Fonte: SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (2016). Equipe do trabalho social

Do total de 28 participantes que preencheram o formulário, foi constatado que 60% do público atendido pelo Programa Bolsa Família, residentes no Residencial Rubi I, são mulheres responsáveis pela unidade familiar; 56% ressaltaram a necessidade de complementação da renda através de outros benefícios de transferência de renda, pois estavam desempregados(as).

Apesar da amostra representar apenas 18% dos moradores residentes no conjunto habitacional, é importante refletir que as vulnerabilidades apresentadas por estes(as) moradores(as) também podem estar presentes em outros núcleos familiares, que não são atendidos pelo programa do governo federal, podendo ampliar o percentual de famílias com dificuldades para arcar com as despesas geradas pela taxa de condomínio, prestação da unidade habitacional e demais despesas.

Identificou-se através dos depoimentos a diminuição do valor e até mesmo o cancelamento do benefício do Programa Bolsa Família de alguns moradores, em decorrência da atualização cadastral realizada durante o processo de habilitação no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – faixa I.

Referenciar as famílias à unidade pública estatal é acreditar na capacidade de reivindicação de seus direitos, apesar de reconhecer as fragilidades institucionais e os limites profissionais. Como afirma Silva (2013),

É preciso ter claro que os indivíduos sociais “excluídos” não se situam “fora” do modelo econômico, social, político e cultural vigente e que, portanto o pauperismo é um complexo social que não se destaca do processo de reprodução do capital na era monopólica, flexível e financeirizada (SILVA, 2013, p. 195).

Os dados coletados dos(as) moradores(as) são produtos das relações sociais concretas do exercício profissional nesse espaço sócio-ocupacional, dentro de um contexto sócio-histórico, que poderão contribuir para explicitar os avanços e desafios a serem vislumbrados pelos gestores, profissionais e militantes da área habitacional em benefício, principalmente, da população de baixa renda e se acesso à moradia.

As reivindicações dos moradores(as) à equipe do trabalho social foram constantes e em inúmeras situações foi necessária a intermediação junto à CEF, construtora e administração municipal, buscando dirimir as dúvidas e demandas que emergiram a cada encontro. Em diversas ocasiões o descontentamento dos moradores(as) se fazia presente em razão da morosidade das respostas, especialmente em relação à entrega das unidades habitacionais, porém compreendiam que os entraves não eram responsabilidade dos profissionais do setor de habitação.

Após dez meses de execução do trabalho social as ações passaram a ser executadas por empresa contratada. A opção pela execução indireta ocorreu em função do número reduzido de profissionais existentes na Secretaria de Ação Social que pudessem assumir o trabalho social com as famílias selecionadas no Residencial Rubi I e demais empreendimentos (Bernardino Pucci, Copacabana II e III) vinculados ao PMCMV - faixa I.

Apesar das limitações e subordinação do Setor de Habitação de Interesse Social às regras e diretrizes do programa, impostas pelo governo federal e mercado privado (construtora), o trabalho social desenvolvido com os moradores teve como orientação o projeto ético-político da profissão, buscando atuar de acordo com os princípios e valores éticos de liberdade, equidade, respeito, recusa do arbítrio, autoritarismo e discriminação. As ações almejavam fortalecer a organização dos(as) moradores(as), realizar a articulação com os profissionais de outras políticas públicas,

promover debates sobre a efetivação do direito à moradia, bem como refletir sobre as significativas alterações no cotidiano dos(as) moradores(as) e suas famílias, após a mudança para o conjunto habitacional, que passariam da moradia unifamiliar para a convivência coletiva, permeada por conflitos e desafios.

CAPÍTULO 4 A REALIDADE DO RESIDENCIAL RUBI I SOB A PERSPECTIVA DO(A) MORADOR(A)

O território em si, para mim, não é um conceito. Ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles que dele se utilizam.
(SANTOS, 2000, p. 22)

A pesquisa de campo teve como objetivo analisar a situação vivenciada pelos moradores(as) em 2019, ou seja, quatro anos após a entrega e mudança para o Residencial Rubi I. As reflexões foram realizadas a partir das diretrizes estabelecidas no Estatuto das Cidades que traz a função social da cidade como princípio fundamental na conquista de todos os direitos sociais e do conceito de moradia digna apresentado pelo Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que afirma que só é possível conquistá-la, se as seguranças de posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização, adequação cultural, forem garantidas.

Participaram da pesquisa de campo 22 moradores(as), sendo possível conhecer o perfil em relação à idade, escolaridade, ocupação e composição familiar dos(as) entrevistados(as), conforme Tabelas 20 à 24.

TABELA 20 – Classificação do perfil dos entrevistados(as) no Residencial Rubi I. Idade inferior e igual a 30 (trinta) anos

Idade	Escolaridade	Ocupação	Número de pessoas na família
30	Médio completo	Desempregada	5
27	Fundamental completo	Diarista	3

Fonte: PESQUISA DE CAMPO (2019). Elaborada por Valéria Gimenes.

Verifica-se na Tabela 20, acima apresentada que apenas duas pessoas entrevistadas possuíam idade igual ou inferior a 30 anos. A média de moradores(as) nas duas unidades habitacionais foi de 4 pessoas e em relação à ocupação, verifica-se que no núcleo familiar com maior número de integrantes a responsável pela família estava desempregada.

TABELA 21 – Classificação do perfil dos entrevistados(as) no Residencial Rubi I
Faixa etária – acima de 30 e até 40 anos

Idade	Escolaridade	Ocupação	Número de pessoas na família
34	Fundamental completo	Diarista	4
33	Fundamental completo	Desempregada	4
38	Superior	Psicóloga	1
35	Médio completo	Beneficiário de Prestação Continuada (BPC)	2
39	Frequentando o Ensino de Jovens e Adultos (EJA)	Recepcionista	5
32	Médio completo	Cortadora (sapateira)	4
40	Médio completo	Desempregada	6
39	Fundamental incompleto	Ajudante de cozinha	5
35	Médio completo	Designer gráfica autônoma	2
37	Médio completo	Sapateira	4

Fonte: PESQUISA DE CAMPO (2019). Elaborada por Valéria Gimenes.

Na Tabela 21 demonstra-se a faixa de idade acima de 30 até 40 anos, representando maior predominância. Dos(as) dez moradores(as) entrevistados(as) nessa faixa de idade, três possuíam o ensino fundamental, sendo que dois exerciam ocupações no mercado de trabalho de diarista e ajudante de cozinha. A terceira moradora encontrava-se desempregada. Daqueles que possuíam o ensino médio, que totalizava cinco moradoras, duas exerciam atividades na área calçadista, uma desenvolvia atividade autônoma, um recebia o Benefício de Prestação Continuada e uma encontrava-se desempregada. Verificou-se um morador(a) frequentando o Ensino de Jovens e Adultos (EJA) e apenas um morador(a) terminou o ensino superior. A média de moradores(as) nessa faixa etária foi de 3,7 habitantes por unidade habitacional.

TABELA 22 – Classificação do perfil dos entrevistados(a) no Residencial Rubi I
Faixa etária – acima de 40 e até 50 anos

Idade	Escolaridade	Ocupação	Número de pessoas na família
47	Fundamental completo	Costureira	2
47	Fundamental incompleto	Do lar	5
41	Médio completo	Garçonete	5
41	Fundamental incompleto	Coladeira de peças (sapateira)	5

Fonte: PESQUISA DE CAMPO (2019). Elaborada por Valéria Gimenes.

Das moradoras com idade acima de 40 até 50 anos, (Tabela 22), três possuíam apenas ensino fundamental, exercendo ocupações como costureira e coladeira de peças de calçados e uma declarou ser do lar. Nessa faixa de renda a média de moradoras foi de 4,25.

TABELA 23 – Classificação do perfil dos entrevistados no Residencial Rubi I
Faixa etária – acima de 50 e até 60 anos

Idade	Escolaridade	Ocupação	Número de pessoas na família
55	Médio completo	Aposentado	1
51	Fundamental incompleto	comerciante	3
59	Médio incompleto	Aposentada	3
60	Fundamental incompleto	Aposentado	1

Fonte: PESQUISA DE CAMPO (2019). Elaborada por Valéria Gimenes.

Os(as) moradores(as) com idade acima de 50 até 60 anos, (Tabela 23), em sua maioria estavam aposentados(as), sendo três nessa situação e uma exercia atividade autônoma no próprio condomínio, transformando a sala de seu apartamento em uma mercearia. A média de habitantes nessa faixa etária foi de dois moradores.

TABELA 24 – Classificação do perfil dos entrevistados(as) no Residencial Rubi I
Faixa etária – acima de 60 anos

Idade	Escolaridade	Ocupação	Número de pessoas na família
78	Fundamental completo	Aposentado	2
75	Sem escolaridade	Aposentada	1

Fonte: PESQUISA DE CAMPO (2019). Elaborada por Valéria Gimenes.

Acima de 60 anos, (Tabela 24), foram entrevistados(as) dois moradores(as) que recebiam aposentadoria, sendo a média de 1,5 morador(a) por unidade habitacional.

A Tabela 25 abaixo apresenta as opiniões dos moradores(as) em relação aos aspectos físicos da moradia, infraestrutura do conjunto habitacional e valor da taxa de condomínio:

TABELA 25 – Aspectos relacionados à moradia e infraestrutura do Residencial Rubi I.

ASPECTOS RELACIONADOS À MORADIA		
QUESTÕES	Sim	Não
Aspecto físico atende as necessidades da família?	95,45%	4,55%
Utiliza as áreas comuns?	54,55%	45,45%
Valor do condomínio compatível com sua renda atual?	36,36%	63,64%
Infraestrutura atende as necessidades?	40,91%	59,09%
Empreendimento adaptado (PNE/Idosos)?	72,73%	27,27%

Fonte: PESQUISA DE CAMPO (2019). Elaborada por Valéria Gimenes.

Em relação aos aspectos físicos da unidade habitacional, constata-se que 95% dos moradores(as) entrevistados(as) avaliaram que o imóvel atendia as necessidades da família. Em uma das entrevistas o(a) morador(a) ressaltou que residia em apenas um cômodo antes de se mudar para o conjunto habitacional.

Diante da realidade apresentada pelos(as) moradores(as) entrevistados(as), verifica-se que os projetos arquitetônicos do PMCMV faixa I, não preveem unidades habitacionais considerando os diferentes grupos e composições familiares, ainda

mantém projetos padronizados, não reconhecendo a diversidade e heterogeneidade da população atendida.

Seria importante prever a necessidade de unidades habitacionais maiores para famílias mais numerosas. Em contrapartida, existem idosos(as) e pessoas que residem sozinhas que poderiam ser atendidas de acordo com suas demandas específicas.

De acordo com Cardoso (2011, p.18),

Valorizar a diversidade de usos, a variação do desenho das edificações, a qualidade das construções e a capacidade dos equipamentos públicos na construção de uma cidade funcional são atitudes importantíssimas, bem como discutir melhores critérios na implantação de programas habitacionais que permitam variações de tipologias de forma a adequar a UH ao perfil das famílias e não o contrário. Em outras palavras, evidencia-se aqui a seriedade no que tange superar a solução básica “dois quartos, cozinha e banheiro” para qualquer tipo de família (CARDOSO, 2011, p. 18).

A maioria dos(as) moradores(as) entrevistados(as) ressaltaram que a moradia foi uma oportunidade para sair do aluguel e alguns salientaram maior liberdade, pois residiam em casa cedida ou em coabitações.

“Foi uma realização muito grande pra mim, porque eu pagava aluguel. Então eu sai do aluguel para uma casa, um lugar nosso, significou muito”

Juraci

“Eu me sinto segura. O espaço físico do apartamento é perfeito. Eu acho um empreendimento muito bem organizado”.

Amne

“Foi uma conquista, residia no fundo da casa dos meus pais”.

Kênia

Apesar de ser constatado que em sete das 22 unidades habitacionais pesquisadas, a composição familiar era de cinco e seis integrantes, apenas um(a) morador(a) respondeu que a unidade habitacional não atendia às necessidades da família.

Foi sugerido por uma moradora, inclusão de pelo menos uma varanda no projeto arquitetônico dos novos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – faixa I, pois sentia falta de um espaço que não fosse coletivo.

“O que eu falaria: a gente precisaria, porque nós somos pobres, na verdade, né. Mas que mudasse assim, que tivesse pelo menos uma varandinha pra gente tirar um lazer. Ter um espacinho pra você tomar um ar, porque você fica praticamente só fechado dentro do apartamento”.

Zene

Os programas habitacionais idealizados para a população de baixa renda, revelam que os projetos arquitetônicos não alcançam a diversidade e particularidade de cada morador(a). O que persiste é o predomínio da visão do mercado que produz unidades habitacionais em larga escala e padronizadas, diferentemente dos projetos destinados à classe média e alta.

Dos(as) 22 entrevistados(as), 54,55%, ou seja, 12 moradores(as) utilizavam as áreas comuns do conjunto habitacional, sendo os mais citados: a quadra, o salão multiuso e no início o parquinho (atualmente sem condições de uso). Dentre os motivos para não utilização, alguns moradores(as) ressaltaram que a quadra está sempre lotada e não confiam em deixar os filhos circulando no conjunto habitacional sozinhos.

Em relação ao salão multiuso, além da taxa de limpeza ser alta, no valor de R\$ 75,00, verbalizaram não ter privacidade para utilização, pois está localizado em frente ao estacionamento e pátio de circulação.

Constata-se através da fala dos(as) entrevistados(as) que apesar do conjunto habitacional possuir espaços de socialização, as regras impostas pelo condomínio impedem a utilização em prol do bem comum. Alguns moradores(as) verbalizaram que após o término das ações desenvolvidas pelo trabalho social, o salão multiuso ficou restrito, àqueles que podem pagar pela sua utilização.

Em relação à economicidade, apesar de terem decidido em assembleia pela contratação do serviço de portaria e considerarem que traz benefícios em relação à segurança, três moradores(as) demonstraram insatisfação em virtude do aumento da taxa de condomínio, por tratar-se serviço 24 horas. O valor da taxa de condomínio é considerado compatível com a renda de 36% dos(as) entrevistados(as) e para 64% está incompatível e verbalizaram dificuldades em arcar com a despesa em razão do alto valor.

No mês de outubro de 2019, período em que a pesquisa foi realizada, o valor da taxa de condomínio acrescido da taxa de água foi de R\$ 209,00. O valor médio da

prestação dos(as) entrevistados(as) no momento pesquisado era de R\$ 55,00 mensais.

O valor da prestação da unidade habitacional foi definido de acordo com a renda declarada pelo(a) morador(a), sendo o percentual de 5% da renda familiar bruta mensal, limitada ao mínimo de R\$ 25,00 e ao máximo de R\$ 80,00, pelo período de dez anos (Ministério das Cidades, 2014).

Sobre os aspectos relacionados à infraestrutura, 59,09% ou seja, 13 moradores(as) entrevistados(as) não estão satisfeitos com a forma do pagamento da taxa de água. Apesar da construtora ter instalado hidrômetros no padrão da concessionária que atende o serviço de água e esgoto no município, a mesma não realiza a leitura individualizada, pois para isso, seria necessário o funcionário adentrar no condomínio, o que não é permitido pelas normas da empresa, fato que gera inúmeros conflitos, tanto nas assembleias, quanto na rotina dos(as) moradores(as).

“Os pontos negativos é essa água que não é individual. Porque tem uma moradora aqui embaixo que ela vive sozinha e a mesma quantidade de água que eu pago, ela paga. E eu acho muito errado isso. Essa parte do condomínio foi uma coisa que eles fizeram muito mal feita, porque ela nem fica aqui. Ela cuida da mãe e vem só a noite pra casa e ela paga o mesmo tanto. Eu não acho justo!”

Inaê

“Muitas dificuldades pela não individualização da água”.

Darah

Existe grande número de inadimplência da taxa de condomínio e consequentemente dos gastos relacionados ao abastecimento de água, por ser integrada. Desde a mudança das famílias, foram realizados dois acordos e parcelamentos com a concessionária para evitar o corte no abastecimento. Muitos(as) moradores(as) se sentem injustiçados(as) por pagarem o mesmo valor, independentemente do número de pessoas que residem na unidade habitacional. O valor médio é de R\$ 100,00 mensais e esse valor, para um(a) idoso(a) que mora sozinho(a) é considerado muito alto.

Informaram que o síndico acionou o Ministério Público, porém em virtude da não adesão da maioria dos(as) moradores(as), não foi instaurado inquérito civil, diferente dos outros conjuntos habitacionais vinculados ao mesmo programa (Bernardino Pucci e Copacabana II e III), construídos no município, que aguardam decisão judicial para individualização do abastecimento.

Recentemente foi solicitada intervenção de uma deputada eleita, que reside no município, que inclusive é autora da lei municipal que obriga a leitura individualizada do fornecimento de água nos conjuntos habitacionais de interesse social, porém ainda não obtiveram nenhuma devolutiva sobre a possibilidade da individualização.

De acordo com informações fornecidas pelo responsável da empresa contratada para administrar o condomínio, foi realizada assembleia com os(as) moradores(as) e, após concordância da maioria, aprovou-se em ata a autorização da interrupção no fornecimento de água daqueles que estiverem inadimplentes. Percebe-se que essa medida vem sendo aplicada constantemente, gerando conflitos e constrangimentos aos(às) moradores(as) que estão desempregados(as) e não estão conseguindo efetuar o pagamento em dia.

Importante destacar que a partir de 2019, foi contratada uma empresa especializada no setor financeiro, conhecida como garantidora, que tem como objetivo realizar o pagamento antecipado das despesas do condomínio. A vantagem para o síndico e para a administradora do condomínio é que a garantidora antecipa o pagamento das despesas, porém, é bastante prejudicial para os(as) moradores(as) inadimplentes, pois, além de se constituir em mais uma despesa, uma vez que cobram um percentual mensal que é acrescido na taxa de condomínio, verão suas dívidas serem ampliadas em virtude da cobrança de altas taxas de juros.

Percebe-se que a questão financeira do condomínio leva os(as) moradores(as) a muitos conflitos e como forma de evitá-los, a decisão em assembleia foi a judicialização dos moradores(as) inadimplentes. Sobre esse aspecto Santos (2012, p.99), destaca a obra de Marx - "A Ideologia Alemã", que enfatiza o perigo de os indivíduos da mesma classe se tornarem inimigos na concorrência internamente travada entre eles próprios. A situação causada pelas condições econômicas dos(as) moradores(as) que estão inadimplentes é preocupante e poderá causar o abandono ou perda do imóvel

Além das queixas em relação ao abastecimento da água, do alto valor da taxa de condomínio e da energia elétrica, alguns moradores(as) se incomodam com o não cumprimento das regras, sendo necessário maior rigidez em relação ao horário para utilização da quadra, cujo barulho incomoda aqueles que residem nos blocos mais próximos. Uma das entrevistadas relatou que uma moradora precisou mudar do conjunto habitacional, pois o filho era autista e sofria em decorrência de tanto barulho.

Sobre a questão da acessibilidade, 27% dos entrevistados (as) demonstraram insatisfação. O conjunto habitacional não possui guia de rebaixamento entre as calçadas dos blocos de apartamentos e o acesso ao estacionamento, sendo necessário que pessoas com mobilidade reduzida solicitem auxílio de terceiros. O projeto contemplou apenas acesso à rampa que está localizada em frente ao primeiro bloco do conjunto habitacional, dificultando a locomoção de quem reside nos demais.

Inexistia rampa de acesso no portão de entrada do conjunto habitacional, fato que foi resolvido pelo síndico através da reivindicação de uma moradora cadeirante. Outro fator que compromete a acessibilidade e mobilidade urbana das pessoas que necessitam de cadeira de rodas e que residem no Residencial Rubi I é a falta de infraestrutura das vias que interligam o conjunto habitacional à avenida principal. Somente o trecho em que foi construído o conjunto habitacional possui pavimentação. As ruas paralelas e a continuidade da rua Paulo Archetti, não possuem pavimentação e calçadas, inviabilizando a locomoção do cadeirante, conforme demonstra a Foto 29, abaixo:

FOTO 29 – Trecho da Rua Paulo Archetti sem pavimentação



Fonte: PESQUISA DE CAMPO. Realizada em 19/12/2019.

Constata-se que esse assunto precisa ser amplamente discutido pelos gestores, advogados, urbanistas, arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, além da comunidade em geral que vivencia inúmeros obstáculos que interferem na mobilidade urbana.

“A distância não atrapalha, porém o trecho sem asfalto que dá acesso à avenida principal dificulta a mobilidade para utilização de transporte público.”

Gerda

Em relação aos aspectos relacionados ao território de abrangência, em que foi construído o conjunto habitacional, a Tabela 26 abaixo, demonstrou que 95% dos entrevistados(as) consideraram a região tranquila e não enfrentaram até o momento nenhum tipo de violência e 90% dos(as) entrevistados(as) disseram que se sentem seguros em residir no conjunto habitacional.

TABELA 26 – Aspectos relacionados ao território (violência).

RELAÇÃO COM O TERRITÓRIO (VIOLÊNCIA)		
QUESTÕES	Sim	Não
A região é tranquila?	95,45%	4,55%
Sente-se seguro morando no condomínio?	90,91%	9,09%
Sofreu ou soube de algum fato de violência na região?	50,00%	50,00%

Fonte: PESQUISA DE CAMPO (2019). Elaborada por Valéria Gimenes.

Os depoimentos de algumas moradoras entrevistadas demonstraram o sentimento de segurança no que se refere à modalidade de construção:

“Eu acho mais seguro do que morar em uma casa sozinha com meus filhos, porque aqui tem, querendo ou não, tem quem olha, que cuida, se acontecer alguma coisa vai estar aqui pra ajudar meus filhos”.

Anisa

“Morar em condomínio fechado dá uma sensação de segurança mesmo”.

Inaiê

“Ah...aqui é bem melhor. Lá (Jardim Aeroporto) eu achava meio perigoso. Aqui eu gosto, é mais tranquilo”.

Endi

Cerca de 50% dos(as) moradores(as) entrevistados(as) mencionaram situações de violência, dentre elas: homicídio e assalto ocorrido próximo ao conjunto habitacional e mencionaram que houve furto, agressões físicas e verbais e violência doméstica no condomínio.

“Tem uns vizinhos que são muito barraqueiros, que gostam de beber e arrumar briga aqui embaixo. Direto a polícia estava parando aqui e isso eu acho muito negativo. Porque a gente é pobre, mas não precisa fazer esse tipo de coisa, é muito feio!”

Niara

Em relação à localização do conjunto habitacional, áreas ociosas e acesso ao comércio e trabalho, os moradores(as) entrevistados(as) apresentaram o seguinte panorama, conforme apresentado na Tabela 27:

TABELA 27 – Aspectos relacionados ao território (Localização do Empreendimento)

RELAÇÃO COM O TERRITÓRIO (LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO)			
QUESTÕES	Sim	Não	Não sabe/não respondeu
Sente-se distante do centro da cidade?	31,82%	63,64%	4,55%
Existem áreas ociosas próximas ao empreendimento	95,45%	0,00%	4,55%
Áreas ociosas estão bem cuidadas?	9,09%	86,36%	4,55%
Áreas ociosas possuem acúmulo de lixo?	100,00%	0,00%	0,00%
A prefeitura realiza limpeza nas áreas ociosas?	40,91%	59,09%	0,00%
Tem acesso ao comércio da região	86,36%	13,64%	0,00%
Trabalha próximo ao condomínio?	18,18%	68,18%	13,64%

Fonte: PESQUISA DE CAMPO (2019). Elaborada por Valéria Gimenes

A distância entre o conjunto habitacional e a área central da cidade é vista por 64% dos(as) moradores(as) entrevistados(as) como um fator que não interfere no seu cotidiano. Alguns ressaltaram que estavam acostumados com a distância, pois residiam em regiões mais afastadas do que a região atual.

“Eu vou no centro uma vez por mês. Tem muita coisa que dá pra resolver na região, tipo banco: tem a agência da Caixa, lotérica. Então é raro precisar ir no centro”.

Grajaú

Dentre os(as) moradores(as) entrevistados(as) que salientaram possuir dificuldades em relação à distância, destacam-se os(as) moradores(as) que possuem em sua composição pessoas com deficiência e que necessitam de transporte público.

“Um pouco, porque onde morava a gente não dependia tanto de ônibus para ir ao centro da cidade. Era tudo a pé, porque eu morava bem perto do Habib’s, então era só subir. Então a gente fazia tudo a pé, agora a gente precisa usar ônibus”.

Poti

“Até hoje não me adaptei. Vai de pouquinho, porque minha família é tudo de outra região e só eu estou aqui”.

Amana

Alguns moradores(as) entrevistados(as) relataram que a mudança para o novo bairro gerou dificuldades de adaptação dos membros da família, em especial dos filhos.

“No começo foi muito difícil, mas agora acostumamos. As crianças também sentiram”.

Moema

“Eu não senti muita diferença, mas meus filhos sim. Porque a gente morava numa casa de aluguel, mas era terreno, então eles brincavam. Aqui as vezes eu preciso proibir eles de ficar lá embaixo, porque eles acham que o estacionamento é um local que se pode brincar e não pode”.

Aisha

Certamente o fato de não poder escolher o bairro e região que se quer morar é outro componente que merece destaque no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) faixa I, diferentemente das outras modalidades. A maioria dos moradores(as) entrevistados(as) são provenientes de outras regiões e deixar amigos, vizinhos e parentes, muitas vezes torna-se um processo difícil que requer adaptação, sem contar as limitações e regras de convivência estabelecidas dentro do conjunto habitacional.

Foi praticamente unânime o descontentamento do(as)s entrevistados(as) quanto às áreas ociosas próximas ao conjunto habitacional por estarem mal cuidadas e com acúmulo de lixo. Verifica-se que a situação está sendo negligenciada pela fiscalização da prefeitura e órgãos responsáveis pelo meio ambiente, pois esses locais estão sendo utilizados como descarte de entulhos e lixo. A via que acessa o loteamento de chácaras e que está localizado nos fundos do Residencial Rubi I, não possui pavimentação e os(as) moradores(as) despejam entulhos para amenizar os buracos e possível “encravamento” em tempos de chuva. Conforme constata-se na imagem abaixo, (Foto 30):

FOTO 30 – Rua João Custódio Araújo que acessa o loteamento de chácaras.



Fonte: Arquivo pessoal. Foto realizada em 12/12/ 2019 por Valéria Gimenes.

Verificou-se que para 86% dos(as) entrevistados(as), a região possui estabelecimentos comerciais que atendem suas necessidades e 14% responderam negativamente.

“É diferente e as coisas são muito mais perto. Só de ir ali tem farmácia, tem mercado, tem padaria.”

Bia

Constatou-se que apenas 18% dos(as) entrevistados(as) trabalham em locais próximos ao conjunto habitacional e 68% precisam se deslocar. Dentre os 14% restantes estão os(as) idosos(as) que são aposentados(as), pessoas que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os(as) moradores(as) que estão desempregados(as).

Quanto ao acesso às políticas públicas, foram realizadas perguntas relacionadas às áreas de lazer, educação, saúde e assistência social. Sendo identificadas inúmeras carências em especial nas áreas de saúde e lazer. Conforme verifica-se na Tabela 28, abaixo:

TABELA 28 – Aspectos relacionados ao território (lazer e educação)

ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS (LAZER E EDUCAÇÃO)			
QUESTÕES	Sim	Não	Não sabe/não respondeu
A região possui recursos de lazer?	45,45%	45,45%	9,09%
A região possui creche?	86,36%	9,09%	4,55%
Sua família utiliza creches?	18,18%	77,27%	4,55%
A região possui escolas?	100,00%	0,00%	0,00%
As escolas são próximas do condomínio?	72,73%	18,18%	9,09%
Você está satisfeito (a) com a escola?	50,00%	9,09%	40,91%

Fonte: PESQUISA DE CAMPO (2019). Elaborada por Valéria Gimenes.

No que se refere aos espaços de lazer, 45% dos(as) moradores(as) disseram que a região possui espaços de lazer, sendo que o mesmo percentual respondeu não haver opções de lazer e 10% não souberam responder.

“O lazer que a gente tem é a quadra para os meninos e esse escorregador. São as únicas coisas que tem!”.

Raira

“A academia ao ar livre e só!”.

Lauany

A questão do lazer inexistente na sociedade que privilegia o consumo, tais locais nas cidades grandes estão sendo privatizados. No caso da cidade de Franca, são escassos os espaços públicos gratuitos. Na maioria dos clubes, estádios, cinemas, teatros cobram-se taxas para usufruir. Conforme afirma, Santos:

O lazer na cidade torna-se igualmente o lazer pago, inserindo a população no mundo do consumo. Quem não pode pagar pelo estádio, pela piscina, pela montanha e o ar puro, pela água, fica excluído do gozo desses bens, que deveriam ser públicos, porque essenciais (SANTOS, 2012, p. 64).

Em relação aos serviços de educação, de acordo com os(as) 22 moradores(as) entrevistados(as), a região possui instituições de ensino que atendem à demanda das famílias residentes no conjunto habitacional, sendo que 50% disseram estar satisfeitos(as), 9% não estão satisfeitos(as) e 41% informaram não possuir filhos em idade escolar. Do total de entrevistados(as), 86% informaram que a região oferece serviços de creche e apenas 18% utilizam tais serviços. Apesar da região possuir quantidade relevante de unidades de creches, não foi possível a garantia de vagas, pela equipe do trabalho social, para as famílias que iriam morar no Residencial Rubi I, sendo necessário que após a mudança os(as) interessados(as) realizassem a inscrição junto à Central de Creches, vinculada à Secretaria Municipal de Educação.

Quanto a política de saúde, 100% dos(as) entrevistados(as) afirmaram que a região possui Unidade Básica de Saúde (UBS) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA), sendo que 64% ressaltaram que atendem as necessidades da família. Entretanto 59% salientaram que as unidades não possuem médicos suficientes e o agendamento das consultas não é rápido. Verifica-se que o fato da região possuir o equipamento público não garante a oferta de serviço qualificado, pois falta o principal, os(as) trabalhadores(as) da área saúde.

“Eu utilizo apenas a Unidade Básica de Saúde (UBS) por conta do pediatra para os meninos. Lá falta médico, falta ginecologista, falta dentista, essas coisas assim. Clínico Geral é difícil ter”.

Tuane

“Uso a UBS da Vila São Sebastião. Porque o que abriu aqui perto não tem pediatra, não tem vacina, não tem nada”

Kamilya

Com relação à Política de Assistência Social, 45% dos(as) entrevistados(as) utilizavam algum serviço da rede socioassistencial e 32% estavam inseridos(as) em algum programa de transferência de renda.

No que se refere ao transporte público, a Tabela 29 abaixo, demonstra que 82% dos(as) entrevistados(as) utilizam o serviço, 41% informaram que o serviço funciona adequadamente e o mesmo percentual informou que não funciona ou possui alguma crítica em relação ao serviço ofertado pela empresa no município. O restante, 18% dos(as) entrevistados(as) não utilizam transporte público, pois possuem automóvel ou outro meio de transporte.

TABELA 29 – Aspectos relacionados ao território (transporte público)

TRANSPORTE PÚBLICO			
QUESTÕES	Sim	Não	Não sabe/não respondeu
Utiliza o transporte público?	81,82%	18,18%	0,00%
O transporte público funciona adequadamente?	40,91%	40,91%	18,18%

Fonte: PESQUISA DE CAMPO (2019). Elaborada por Valéria Gimenes.

O depoimento de uma das moradoras avalia que além da distância, outro fator negativo é o valor do transporte público, cuja tarifa era de R\$ 4,30 (quatro reais e trinta centavos), em 2019, na ocasião da entrevista:

“Se você precisa fazer alguma coisa no centro, você tira o dia e vai e faz tudo de uma vez. Porque pra ir lá e voltar e agora com esse ônibus nesse valor, piorou!”.

Hanna

Em relação às reuniões de condomínio, participação social e convivência entre os(as) moradores(as) entrevistados(as), percebe-se que muitos ainda possuem dificuldades em decidirem os assuntos visando a coletividade.

A Tabela 30 abaixo, apresenta pontos importantes a serem destacados, principalmente sobre a dificuldade de participação nas assembleias e sobre o estabelecimento de acordos e consensos, tornando a convivência social prejudicada.

TABELA 30 – Aspectos relacionados ao território (Convivência e Participação Social)

ESPAÇO DE CONVIVÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL			
QUESTÕES	Sim	Não	Não sabe/não respondeu
O condomínio realiza reuniões para discussão dos interesses comuns?	59,09%	40,91%	0,00%
Você participa de reuniões no condomínio?	68,18%	31,82%	0,00%
As pessoas entram facilmente em consenso/acordo?	9,09%	86,36%	4,55%
Existem lideranças positivas no condomínio	50,00%	50,00%	0,00%
O síndico e a gestão condominial atendem as expectativas?	63,64%	31,82%	4,55%
A relação entre os moradores é harmoniosa?	36,36%	59,09%	4,55%

Fonte: PESQUISA DE CAMPO (2019). Elaborada por Valéria Gimenes.

Pode-se observar através dos dados acima que do total de entrevistados(as), 59,09% responderam que são realizadas assembleias para discussão de assuntos pertinentes ao condomínio, porém 31% não participavam das reuniões.

Importante destacar que de acordo com o novo código civil, Lei nº 10.406 de 2002, no art.1.335, item III, os condôminos têm o direito de votar nas deliberações da assembleia e delas participar, estando com os pagamentos em dia. Portanto estar inadimplente impede que os(as) moradores(as) possam participar dos processos decisórios e de opinar sobre os assuntos que envolvem o cotidiano do conjunto habitacional.

Do total dos(as) entrevistados(as), 86% ressaltaram que as pessoas possuem dificuldades para estabelecerem consensos nas questões que envolvem o condomínio e 50% identificaram lideranças positivas entre os moradores.

Em relação à gestão do condomínio, que é realizada por uma administradora e pelo síndico, na opinião de 64% dos(as) entrevistados(as) é satisfatória e para 32% insatisfatória. Vale salientar que o síndico recebe a remuneração de um salário mínimo e a administradora também é remunerada para desenvolver as atividades administrativas, como a emissão de boletos, pagamento dos salários dos funcionários que trabalham no conjunto habitacional, contratação e pagamento de serviços de terceiros, convocação das assembleias e encaminhamento de cobranças judiciais quando necessário.

Sobre a convivência entre os(as) moradores(as), apenas 36% dos(as) entrevistados(as) responderam que é harmoniosa e 59% relataram conflitos entre os mesmos, conforme revelam os depoimentos abaixo:

“Aqui tem muita briga. É o ponto negativo daqui. Toda semana tem briga por qualquer coisa. Briga por causa de menino, um empurra o outro e aí vem brigar”.

Malaika

Negativo é a convivência, que vem gente de todos os lugares, todos com mentalidades completamente diferentes, que não se ajusta com a dos outros, mas... a gente vive! A gente mesmo faz o nosso espaço, neh? A gente procura o nosso espaço e deixa os outros fazer o deles também”.

Dalila

Importante mencionar que o nível de desemprego e a desproteção em relação à assistência social, previdência e demais políticas na sociedade brasileira refletem de forma bastante perversa, as condições de vida das inúmeras famílias brasileiras e os(as) moradores(as) do Residencial Rubi I estão inseridos nessa realidade.

De acordo com Santos,

O trabalhador com baixa escolaridade vive atado a dois condicionantes: a baixa remuneração e a dificuldade de acumular tempo de serviço com o mesmo empregador, em face dos altos índices de rotatividade que ocorrem entre os trabalhadores com esse perfil [...] Além de um mercado de trabalho historicamente flexível, com força de trabalho abundante e barata, o desemprego no Brasil também é acompanhado pelo baixo nível de proteção (SANTOS, 2012, p. 198).

Segundo informações do responsável pela empresa que administra o Residencial Rubi I e do síndico, cerca de sessenta moradores(as) estão com ação judicial por falta de pagamento da taxa de condomínio e, caso não efetuem o pagamento, a dívida poderá ser executada, podendo levar a perda do imóvel. Tal fato é bastante sério, pois se o imóvel for à leilão, o maior prejudicado será o(a) morador(a), pois não terá oportunidade de realizar novo financiamento, em razão das regras restritivas estabelecidas pelos programas governamentais. Outro agravante se refere aos(às) candidatos(as) que ficaram como suplentes no sorteio público e que não serão acionados(as).

Torna-se necessário compreender os reais motivos que levaram o governo federal implementar um programa habitacional que completa onze anos de história e

que concede subsídio de 90% à população com renda mensal de até R\$ 1.600,00, subsídio de até R\$ 47.500,00 para pessoas que recebem até R\$ 2.600,00 e subsídio de até R\$ 29.000,00 para pessoas que recebem até R\$ 4.000,00.

Para Rolnik (2015), o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), foi concebido para além do enfrentamento do déficit habitacional, como medida emergencial, com o intuito principal de promover o aquecimento da economia, com vistas a diminuir o impacto da crise internacional dos anos de 2008, conforme afirma no trecho abaixo:

Para além do enfrentamento das necessidades habitacionais, o lançamento do programa surgiu como medida emergencial para minimizar o impacto da crise internacional de 2008 sobre o emprego e o crescimento econômico no Brasil. O PMCMV foi concebido com o intuito de promover o aquecimento da economia por meio do estímulo ao setor da construção civil, segmento que gera demanda expressiva por mão de obra de baixa qualificação, sendo frequentemente mobilizado como elemento de políticas econômicas anticíclicas em momentos de recessão[...] Tendo sido formulado com intensa participação de representantes dessas empresas, para além de uma política habitacional e de um pacote econômico de caráter anticíclico, o PMCMV foi também uma saída encontrada para evitar a falência generalizada de empresas de grande porte no setor imobiliário, mantendo a oferta de crédito no patamar necessário para que o setor pudesse manter suas atividades em ritmo acelerado e, assim, dar vazão ao capital imobilizado na formação de estoques de terra no período anterior (ROLNIK, 2015, p.128).

Constata-se que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) se mantém justamente por atender aos interesses do capital, entretanto cabe aos profissionais defenderem a universalização do direito à moradia, compreendendo que a sua ausência é uma das diversas expressões da questão social e resultado das desigualdades provocadas pelo modo de produção capitalista, portanto devem, articulados com as demais categorias profissionais, vislumbrar uma nova ordem societária que tenha como premissa a justiça social, princípios que estão em consonância com a efetivação da função social da cidade.

Compreender os limites de atuação profissional é necessário, porém é de fundamental importância uma atuação comprometida com a informação, organização coletiva, participação social e reivindicação dos direitos em âmbito local, mas sem perder de vista a luta em âmbito nacional de uma política habitacional que inclua principalmente as camadas menos favorecidas da sociedade brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Longe de buscar concluir as reflexões que envolvem a temática da Política de Habitação de Interesse Social (HIS) através do estudo realizado, o maior desafio é pensar de que forma vislumbrar um caminho diferente do que foi traçado ao longo da História, em que a essência dessa política pública sempre esteve baseada na lógica da produção capitalista, ficando o Estado como o provedor deste ciclo que beneficia os donos do capital com a justificativa do aquecimento da economia e geração de emprego para as classes trabalhadoras.

É indiscutível que a produção de moradia através da parceria público-privado prioriza os interesses econômicos, caso contrário o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) não teria alcançado vida tão longa. Aliás, percebe-se que o programa e as legislações que o envolvem se apresentam com nova roupagem em relação aos programas anteriormente idealizados.

Constata-se que as diretrizes ainda privilegiam os donos das construtoras, que visam a produção de unidades habitacionais em larga escala para obtenção de maior lucro possível, repetindo os mesmos equívocos dos programas existentes no passado, que levavam grande concentração de pessoas a determinadas regiões desprovidas de infraestrutura e serviços básicos.

A construção de grandes conjuntos habitacionais tem gerado inúmeros problemas, inclusive abandono das unidades habitacionais em razão da violência, presença de milícias e dificuldades de convivência. Apesar da restrição do número de unidades habitacionais, instituída pela Lei nº 660 de 14 de novembro de 2018, nos municípios de grande porte e nas metrópoles (população acima de 500.000 habitantes) ainda são permitidos conjuntos habitacionais de até 500 unidades habitacionais, podendo chegar até 2.000 unidades habitacionais, por agrupamento de empreendimentos.

Após a experiência profissional no Setor de Habitação de Interesse Social de Franca e a realização da pesquisa com os moradores do Residencial Rubi I, torna-se necessário elencar algumas falhas identificadas no Programa Minha Casa Vida (PMCMV) – faixa I, que precisam ser amplamente discutidas na tentativa de serem dirimidas.

O modelo adotado pelo PMCMV – faixa I, reduziu, consideravelmente, o papel dos estados e municípios que passaram a ser responsáveis pela indicação da demanda, sendo realizada na maioria dos municípios por intermédio do sorteio público, além do papel de viabilizador das condições que facilitem a produção das unidades habitacionais, através da desoneração tributária e flexibilização da legislação urbanística.

O ente público deixou de ser o protagonista e transferiu para o setor privado, a responsabilidade em adquirir os terrenos, apresentar os projetos e aprová-los através dos órgãos responsáveis (prefeitura, órgãos ambientais, concessionárias de água e esgoto e de energia elétrica).

Após os trâmites de aprovação, a documentação é apresentada ao agente financeiro (CEF ou BB) que realiza a análise e aprova o financiamento e liberação dos recursos. Entretanto, como demonstrou a pesquisa de campo, apesar de todas as exigências, foram observadas muitas carências na região em que foi construído o Residencial Rubi I e que interferem no cotidiano dos seus moradores.

Além da redução do papel dos municípios, de acordo com o documento elaborado pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), o PMCMV:

Assume uma interpretação homogênea do processo de urbanização vivido pelas cidades brasileiras, ao não considerar seus diferentes dinamismos econômicos, padrões de renda e realidade fundiária. A sua implementação acopla-se ao processo de financeirização do capital, interfere na dinâmica imobiliária, ao esvaziar a relação entre necessidades de moradia e oferta da produção de unidades habitacionais e capacidade de pagamento; afirma o lugar dos pobres nas cidades ao inseri-los em conjuntos habitacionais que têm reforçado processos de segregação pelos locais distantes dos centros urbanizados onde são erguidos, elementos que contribuem para o entendimento do que se tornou a política urbana no contexto brasileiro (CFESS, 2016, p. 30).

Verifica-se que no momento em que a ocupação do espaço da cidade é definido pelas construtoras, as melhores áreas, próximas aos centros, serão destinadas aos compradores com maior poder aquisitivo.

No PMCMV grande parte dos recursos estão sendo destinados diretamente às construtoras para construção de unidades habitacionais para atendimento das modalidades que atendem as outras faixas de renda, ou seja, a faixa 1½ (R\$1800,00 à R\$ 2100,00), faixa II (R\$ 2.100,00 a R\$ 3.100,00) e faixa III (R\$ 3.100 a R\$ 5.000,00),

pois os valores dos imóveis são maiores e mais atrativos, contrariando o objetivo da promoção do direito à moradia a todos os cidadãos, em especial a população de baixa renda.

Além do valor das unidades habitacionais do PMCMV - faixa I ser menor, as regras impostas pelo Ministério das Cidades interferem na autonomia das construtoras ao exigir que as áreas onde serão construídos os empreendimentos, estejam inseridas na malha urbana e com cobertura dos serviços públicos e com adequada infraestrutura ao seu entorno, fato que contribui para não atrair o interesse nessa modalidade, em decorrência do valor da área.

Alguns municípios, quando conduzidos por gestores comprometidos e preocupados com a população, que elaboraram seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de forma cuidadosa, por profissionais especializados, até poderão intervir no momento da aprovação do projeto nos casos em que se identificar que a área a ser destinada à construção de unidades habitacionais para população de baixa não está adequada. Porém, infelizmente, não é o que se observa na maioria das cidades, onde os projetos são aprovados e os(as) moradores(as) ficam esquecidos(as) nas periferias, desprovidos(as) dos direitos básicos, como serviços de saúde, lazer, educação, entre outros.

Quando o Estado é omissos na gestão do solo e repassa essa responsabilidade ao capital, vários problemas terão que ser enfrentados. É preciso que os representantes governamentais se conscientizem de que a população precisa da moradia, mas além dela é necessário o investimento na rede de infraestrutura e serviços.

Apesar de ser uma obrigatoriedade do Estado, sabe-se que a lentidão e a ausência de investimentos financeiros para implantação de serviços e equipamentos públicos é prática recorrente. Percebe-se, portanto, que será o mercado que definirá onde o Estado deverá destinar os recursos em infraestrutura e qual o público será priorizado.

Verifica-se que além do montante de recursos destinados ao PMCMV – faixa I ser reduzido, quando comparado às demais modalidades, essa modalidade apresenta inúmeras fragilidades que afetam os moradores que longe de serem “contemplados”, termo que tem como significado “premiado”, “agraciado”, terão que pagar por um

imóvel que nem sempre leva em conta as necessidades e especificidades de suas famílias.

As regras e critérios de hierarquização estabelecidos para a população de baixa renda, apresentados durante o estudo, demonstram o quanto o direito ainda está vinculado à seletividade de um imenso público que precisa enfrentar um longo e burocrático processo, permeado por exigências comprobatórias - renda, idade, composição familiar, ser pessoa com deficiência - para garantir maiores chances de ser sorteado com a unidade habitacional.

Outra fragilidade identificada no PMCMV – faixa I é o fato de que visando o barateamento da unidade habitacional, a maioria dos empreendimentos estão sendo construídos sob a tipologia multifamiliar, ou seja, blocos de apartamentos, em detrimento da modalidade unifamiliar (casa) sendo necessário a instalação de condomínio como forma de rateio e manutenção das despesas. Tal modalidade tem se constituído em um fator gerador de muitos conflitos entre os(as) moradores(as), dentre eles a não individualização no fornecimento de água.

Pesquisas mostram que as unidades habitacionais construídas através do PMCMV–Entidades¹¹ apresentam maior qualidade na construção, bem como oferecem mais possibilidades na escolha dos projetos para atendimento das necessidades dos seus moradores.

No município de Franca, as Organizações da Sociedade Civil (OSC) que atuam em defesa da moradia, possuem pouco tempo de existência e não contam com incentivos e apoio governamental, dependem de doações de materiais, de campanhas beneficentes e funcionam através do trabalho voluntário de seus integrantes. Torna-se urgente e necessário o envolvimento da população, representantes dos movimentos sociais e profissionais que defendam a construção de unidades habitacionais de interesse social, de preferência na modalidade unifamiliar, de forma que o futuro morador escolha o bairro e região onde quer morar, defina o projeto que atenda suas necessidades e de sua família, participe do processo construtivo e escolha os materiais de acabamento da unidade habitacional.

Um espaço importante e que deve ser ocupado pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC) e lideranças ligadas aos movimentos sociais e, que defendam

¹¹ Criado em 2009, com o objetivo de tornar a moradia acessível às famílias organizadas por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais **entidades** privadas sem fins lucrativos.

o direito à moradia, são os Conselhos Municipais de Habitação. Cabe discutir o investimento dos recursos contidos no Fundo de Habitação para o atendimento das famílias que recebem de 0 a 3 salários mínimos, bem como do público prioritário, diante da escassez de recursos.

Lamentavelmente, muitas vezes esses espaços de participação não recebem a devida atenção dos gestores, exceto quando dependem de aprovação para o recebimento de recursos através dos fundos municipais. Todavia torna-se necessário compreender em que momento eles foram instituídos na cidade e elencar os desafios a serem trilhados na atual conjuntura.

A realidade do município de Franca em relação ao funcionamento do Conselho Municipal de Habitação (COMHAB) apresenta-se com grandes dificuldades, pois todos os representantes do poder público indicados pela portaria nº 271 de 10 de julho de 2017, com vigência até o exercício de 2019, foi extinta pelo atual prefeito, ocasionando a inoperância desse importante espaço.

Em 20 de janeiro de 2020, foi autorizada a consulta aos autos do procedimento preparatório de inquérito civil sob o número 42.0722.0001784/2018, instaurado contra a atual administração municipal, em razão do não funcionamento do COMHAB, e verificou-se que foi formalizado o Termo de Ajuste de Conduta (TAC), através de audiência pública realizada em 02 de agosto de 2018, para o cumprimento em 60 dias, de nomeação dos novos conselheiros. Fato que foi efetivado somente em 17 de junho de 2019, dez meses após a assinatura do TAC, através da portaria nº 568, entretanto até junho de 2020, não havia se instituído eleição e recomposição da mesa diretora.

Embora exista a obrigatoriedade de oferecer condições para o funcionamento dos conselhos municipais, dentre eles o Conselho Municipal de Habitação, os prefeitos por estarem acostumados à articulação direta com o governo federal e poder legislativo, em busca de recursos financeiros sem intermediação de qualquer órgão, não referendam esse importante espaço de participação. Compreender as alterações empreendidas e defendê-las, faz parte do necessário rompimento de práticas historicamente construídas que não atendem ao princípio da transparência, tão necessário na administração pública. O conselho não pode ser criado apenas quando interessa aos gestores e sim como forma de referendar o processo de participação democrática instituído desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Merece destaque também a extinção da Central de Habitação e do Setor de Habitação de Interesse Social em 2019, ambos criados a partir de 2014, ocasião em que o município aderiu ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – faixa I. Tal medida não gerou nenhum movimento ou questionamento da população ao novo gestor municipal, revelando o quanto a sociedade desconhece os efeitos que geram a descontinuidade dos serviços, programas e benefícios conquistados. Verifica-se que a política habitacional entra em pauta apenas em períodos de campanha eleitoral, porém “caem no vazio” após as eleições.

Atuar no setor e no acompanhamento do trabalho social, possibilitou a reflexão sobre a importância de se estruturar adequadamente e de forma permanente um setor que assuma as responsabilidades de fomentar e articular programas de moradia à população. Na ocasião da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – faixa I, no município de Franca, a estrutura inicial contava apenas com dois assistentes sociais.

Trabalhar na perspectiva de um direito universal dentro de um programa que tem como diretriz a lógica da seletividade, não foi tarefa fácil, pois apenas algumas famílias tiveram o direito à moradia garantido. A tensão entre o projeto profissional e os interesses políticos e econômicos se fez presente durante todas as fases de execução do trabalho social, porém dentro da relativa autonomia, houve o esforço em desenvolver um trabalho que afirmasse direitos, oportunizasse espaços de discussão coletiva que refletissem sobre a necessidade do rompimento com a cultura da benemerência, com a qual a política habitacional sempre esteve associada.

Verifica-se que o espaço sócio-ocupacional do assistente social nos setores destinados à implementação dos programas de habitação de Interesse Social, requer estratégias e enfrentamento de inúmeros desafios ao profissional, desde o momento de seleção das famílias, que contraria o princípio da universalidade, o enfrentamento da precarização das condições de trabalho nessa área (em muitos municípios os gestores não oferecem estrutura física adequada e o número de profissionais é bastante reduzido) e muita clareza sobre as responsabilidades postas aos profissionais.

Estudar a temática e seus fundamentos resultou na compreensão do exercício da dialética, pois pensar o contexto local e as raízes históricas que permearam a construção da política de habitação permitiu identificar fenômenos e lacunas, que

levaram à construção de conhecimentos que outrora estavam encobertos pelas ilusões e intenções que os programas de governo escondem.

A teoria mostra os antagonismos de interesses e reforça a necessidade do compromisso cotidiano com os valores éticos, pautados pela crítica, defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do pensamento baseado no senso comum. Constata-se que houve avanço nas legislações de planejamento das cidades, entretanto cabe a luta em defesa de sua operacionalização.

O grande desafio colocado aos profissionais é atuar com o compromisso pela defesa do direito de morar, reivindicando que o Estado reconheça outras experiências nacionais e internacionais de políticas de moradia, buscando novas referências que superem o modelo baseado na posse, pois no modelo econômico vigente, grande parte da população brasileira continua sendo expropriada desse direito.

Ter um “teto” é garantir abrigo, proteção para si e para os membros de sua família, porém garantir outros direitos como trabalho, previdência, saúde, educação, entre outros é fundamental. Em tempos em que se presencia em âmbito mundial, crise e recessão da economia, bem como o acirramento das condições de vida da população em razão do contexto de pandemia provocada pelo COVID 19, será preciso pensar em uma nova forma de sociabilidade que não concentre poder e riqueza nas mãos de poucos. Enquanto o Estado, representado pelos seus governantes, estiver ligado aos interesses do capital, em detrimento da classe trabalhado e da coletividade, os níveis de desigualdade, violência, pauperização atingirão patamares jamais vistos. Diante do contexto sócio-histórico que se apresenta é imprescindível a resistência e democratização dos espaços de representação da sociedade.

Buscando encerrar o texto, mas jamais a luta, finalizo com a continuação do poema de Vinícius de Moraes, intitulado “Operário em Construção”, que foi introduzido na epígrafe desta tese:

*[...]Ah, homens de
pensamento. Não sabereis
nunca o quanto
Aquele humilde operário
Soube naquele momento
Naquela casa vazia
Que ele mesmo levantara
Um mundo novo nascia
De que sequer suspeitava.*

*O operário emocionado
Olhou sua própria mão
Sua rude mão de operário
De operário em construção
E olhando bem para ela
Teve um segundo a
impressão. De que não
havia no mundo
Coisa que fosse mais bela.*

*Foi dentro dessa
compreensão. Desse
instante solitário. Que, tal
sua construção
Cresceu também o operário
Cresceu em alto e profundo
Em largo e no coração
E como tudo que cresce
Ele não cresceu em vão
Pois além do que sabia
– Exercer a profissão –*

*O operário adquiriu
Uma nova dimensão:
A dimensão da poesia.
E um fato novo se viu
Que a todos admirava:
O que o operário dizia
Outro operário escutava.
E foi assim que o operário
Do edifício em construção
Que sempre dizia “sim”
Começou a dizer “não”.*

*E aprendeu a notar coisas
A que não dava atenção:
Notou que sua marmita
Era o prato do patrão
Que sua cerveja preta
Era o uísque do patrão
Que seu macacão de zuarte
Era o terno do patrão
Que o casebre onde morava
Era a mansão do patrão
Que seus dois pés andarilhos
Eram as rodas do patrão
Que a dureza do seu dia
Era a noite do patrão
Que sua imensa fadiga
Era amiga do patrão.
E o operário disse: Não! E o
operário fez-se forte
Na sua resolução [...]*

(MORAES, 1959)

REFERÊNCIAS

ABRAMIDES, Maria Beatriz; DURIGUETTO, Maria Lúcia (orgs.). **Movimentos Sociais e Serviço Social: uma relação necessária**. São Paulo: Cortez, 2015. E-book.

ACIF. Associação Comercial e Industrial de Franca. Disponível em <www.acifranca.com.br/SITE/conteudo/franca-em-dados.html>. Acesso em: 1 fev. 2020.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 16a. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação**: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema. Curitiba: Juruá Editora, 1999.

AZEVEDO, Aluísio; Martin Claret, **O Cortiço**. São Paulo: Klick Editora, 1997.

AZEVEDO, Eurico Andrade. **Avaliação do Planejamento Municipal no Estado de São Paulo**: Relatório de Pesquisa. São Carlos: USP/EESC, 1976.

BACELLAR, Carlos de Almeida Prado; BRIOSCHI, Lucila Reis (Org.). **Na estrada do Anhanguera: uma visão regional da história paulista**. São Paulo: Humanitas: FFLCH/USP, 1999.

BALDANI, Márcia Helena; MOYSÉS, Samuel Jorge. Ética e Pesquisa em Ciências Sociais. In BOURGUIGNON, Jussara Ayres (org.). **Pesquisa em Ciências Sociais**: interfaces, debates e metodologias. Ponta Grossa: TODAPALAVRA, 2012.

BALDI, Luiz Agostinho de Paula. Serviço Social, Mobilização e Organização Popular: uma Sistematização do Debate Contemporâneo. **Revista Katalysis**, Florianópolis, v.15, nº 2, p. 193-202, jul/dez. 2010.

BALDI, Luiz Agostinho de Paula et al. Relatório Síntese dos Grupos de Trabalho e Pesquisa. Gestão ABEPSS – 2013-2014. **Revista Temporalis**, Brasília, ano 13, nº 26, p.183-203, jul/dez. 2013.

BAPTISTA, Myrian Veras. **A Investigação em Serviço Social**. São Paulo: Veras Editora, 2006;

BAPTISTELLA, Celma as Silva Lago; VICENTE Maria Carlota Meloni; FRANCISCO, Vera Lúcia Ferraz dos Santos. Ocupação de mão de obra na Cafeicultura Paulista. **Revista Análise e Indicadores do Agronegócio**, vol. 05, set. 2010. Disponível em <<http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/AIA/AIA-30-2010.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BARROCO, Maria Lúcia. **Ética e Serviço Social**: Fundamentos ontológicos. São Paulo: Ed. Cortez, 2001.

BARROCO, Maria Lúcia. Serviço Social e Pesquisa: Implicações Éticas e Enfrentamentos Políticos. In: **Temporallis**, n. 17. Brasília: ABEPSS, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. 5a. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BENTIVOGLIO, Júlio César. **Os dois corpos da cidade: a constituição do espaço urbano de Franca no século XIX**. 1997. 166f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 1997.

BONFIM, Leny A. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol.19, nº.3, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312009000300013>. Acesso em 15 ago. 2016.

BONDUKI, Nabil. **Os Pioneiros da Habitação Social no Brasil**. Vol. 1. 1ª ed. São Paulo: Edições SESC, 2014.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. 7ª ed. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2017.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres, OLIVEIRA JUNIOR, Constantino R. de. **Pesquisa em Ciências Sociais: interfaces, debates e metodologias**. Ponta Grossa: TODAPALAVRA, 2012.

BRANT, Carminha; MENDES, Patrícia; RIGO Biba. **Vozes do Cabuçu: a contribuição dos moradores no desenho urbano do seu território**. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://cidades.nute.ufsc.br/downloads/RelatorioCabuCA7u.pdf>> Acesso em: 12 abr. 2014.

BRASIL. **Constituição Federal de 1934**. Brasília, 1934. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/const/1930-1939/constitucao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 29 jul.2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei nº 11.977. Institui o Programa Minha Casa Minha Vida. **Ministério das Cidades**. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei nº 10257. Institui o Estatuto das Cidades. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 5 mai. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.124. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. **Ministério das Cidades**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>, Acesso em: 9 mai. 2014.

BRASIL. Lei nº 9795 de 27 de abril de 1999. Institui a Política Nacional de Educação Ambiental. **Ministério do Meio Ambiente**. Brasília, 1999.

BRASIL. Lei nº 10.188. Institui o Programa de Arrendamento Residencial. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2001.

BRASIL. Decreto nº 7.499 de 16 de junho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.795 de 24 de agosto de 2012, altera o Decreto 7499 de 16 de junho de 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2012.

BRASIL. Lei nº 10.406. **Código Civil Brasileiro**. Brasília, 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.825. Altera o Decreto nº 7.499 de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2012.

BRASIL. Lei nº 6168 de 9 de dezembro de 1974. Cria o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social. Brasília, 1974.

BRASIL. Lei nº 6766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília, dezembro, 1974.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1940 de 25 de maio de 1982. Institui contribuição social e cria o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL). Brasília, 1982.

BRASIL. Decreto de 28 de julho de 1993. Cria o Programa de Difusão de Tecnologia para a Construção de Habitações de Baixo Custo – PROTECH. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1993.

BRAZ, Marcelo. O Governo Lula e o Projeto Ético-político do Serviço Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Nº 78. São Paulo: Cortez, 2004.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Caderno de Orientações Técnico Social**. Brasília, 2012.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Fundo de Arrendamento Residencial (FAR): **Relatório de Gestão de 2015**. Brasília, 2016.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Empreendimentos MCMV**. Disponível em <www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>. Acesso em: 10 dez. 2019.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Trabalho Social Gerencia Nacional de Gestão Padronização e Normas Técnicas**. SUDES - Superintendência Nacional de

Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável. Caderno de Orientação Técnico Social. Brasília, 2013.

CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA. Lei Orgânica do Município de Franca. Franca, 1990.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Direito à Moradia no Brasil**. Série Especial – O Direito à Cidade em Tempos de Crise. Observatório das Metrôpolis. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Boletim Informativo, ano V, nº 435, 2016. Disponível em <<https://groups.google.com/forum/#!topic/ciudades-saludables/KOC34UtdsNk>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

CARDOSO, Adalto Lúcio. **Habitação de Interesse Social: política ou mercado?** reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2011.

CARDOSO, Adalto Lúcio; JAENISH, Samuel Thomas. Nova Política, Velhos Desafios: problematizações sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana no Rio de Janeiro. **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**. Nº 18, ano 5. Rio de Janeiro, 2014.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Gestão Social e Trabalho Social**: desafios e percursos metodológicos. São Paulo: Cortez, 2014.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder Básico do Estado sobre a Terra. **Revista Histórica**. Arquivo Público do Estado de São Paulo. Periódico Eletrônico, 2ª ed., junho 2005, disponível em <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

CFESS. **Atuação de Assistentes Sociais na Política Urbana**: subsídios para reflexão. Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais. Brasília, 2016.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Raízes Teológicas do Populismo no Brasil**: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominantes. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Raízes Teológicas do populismo no Brasil: a teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

CHIACHIRI, José. **Vila Franca do Imperador**. Franca: Editora “O aviso de Franca”, 1967.

CHIACHIRI FILHO, José. **Do sertão do Rio Pardo à Vila Franca do Imperador**. Ribeirão Preto: Ribeirão Gráfica e Editora Ltda, 1986.

CHIQUITO, Elisangela de Almeida. **Expansão Urbana e Meio Ambiente em cidades não metropolitanas**: o caso de Franca. Dissertação de mestrado, Escola de Engenharia de São Carlos. São Carlos, 2006.

CICB, Centro das Indústrias de Curtumes do Brasil. **Relatório Setorial**. 2019.

CORREIA, Telma de B. **Pedra: plano e cotidiano operário no sertão**. Campinas: Papirus, 1998.

DESLANDES, Suely Ferreira; MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Teoria, método e criatividade**. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

DIAS, Flávia Coelho. **Habitação social – uma análise histórica das políticas públicas habitacionais**: o caso de vitória. Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais, 2008.

DIÁRIO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Processo mais famoso de Franca tem 180 anos e documenta crime durante a Anselmada. Disponível em <<https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=58338>>. Acesso em: 16 out. 2019.

DIEESE. **Principais aspectos do Programa de aceleração do crescimento** (Nota Técnica n. 41). Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/4poli/documentos/dieese_nota_tec_pac.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2014.

DURIGUETO, Maria Lúcia; BAZARELLO, Raphael Dutra. Movimentos Sociais e Serviço Social: termos do debate. **Revista Temporalis**, Brasília, ano 15, nº 29, jan/jun. 2015.

ENGELS, Friedrich. **A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

FAUSTO, Boris. **Trabalho Urbano e Conflito Social**. Rio de Janeiro: DIFEL, 1977.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Curitiba: Kotter Editorial; São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

FERREIRA, Mauro. **A implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado no Município de Franca**. X Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Recife, 2008.

FERREIRA, Mauro. **Planejamento Urbano nos Tempos do SERFHAU**: o processo de construção e implementação do plano diretor de desenvolvimento integrado de Franca, Universidade de São Paulo, 2007. Disponível em <<http://legacy.unifacef.com.br/novo/3fem/Encontro/Arquivos/Mauro%20Ferreira>>. Acesso: 10 nov. 2019.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto das Cidades Comentado**. Editora Revista dos Tribunais. 2005.

FOLLIS, Fransérgio. **Modernização no Interior Paulista: o poder público municipal e a transformação do espaço urbano de Franca (1890-1940)**. 1999. 165f. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 1999.

FRANCA. Lei nº 3.173. Autoriza o Executivo Municipal a fornecer material de construção à população carente, para a construção de unidades residenciais. Franca, 1987.

FRANCA. Decreto nº 7425. Regulamenta critérios para concessão de materiais de construção. Franca, 1987.

FRANCA. Lei nº 6.790 de 02 de março de 2007. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Habitação de Franca. Franca, 2007.

FRANCA. Lei nº 7874 de 11 de junho de 2013. Altera a Lei 6.790 de 02 de março de 2007. Franca, 2013.

FRANCA. Lei nº 2.046. Plano Diretor Físico de Franca: suas normas ordenadoras e disciplinadoras. Franca, 1972.

FRANCA. Lei nº 2497 de 27 de dezembro de 1977. Dispõe sobre alterações na Lei nº 2.046 de 06 de janeiro de 1972. Franca, 1977.

FRANCA. Lei complementar nº 50. **Plano Diretor do Município de Franca**. Franca, 2003.

FRANCA. Lei complementar nº 246 de 13 de agosto de 2014. Dispõe sobre a incorporação e extinção da sociedade de economia mista Habitação Popular de Franca S/A - PROHAB e dá outras providências. Franca, 2014.

FRANCA. Lei 3.027 de 18 de novembro de 1985. Autoriza a constituição da Habitação Popular de Franca S/A (PROHAB) e dá outras providências. Franca, 1985.

FRANCA. Lei nº 3.358 de 23 de junho de 1988. Dá nova redação ao artigo 163 da Lei 2.046 de Janeiro de 1972, estabelecendo critérios para implantação de equipamentos urbanos nos planos de parcelamento de imóveis para fins populares. Franca, 1988.

FRANCA. Lei nº 5.022 de 04 de maio de 1998. Plano de Habitação Social de Franca, estabelece a Política Habitacional do Município. Franca, 1998. Disponível em <<https://franca.sp.leg.br/legislacao/lei-no-5022-de-04-de-maio-de-1998>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

FRANCA. Lei nº 3085 de 23 de junho de 1986. Dispõe sobre o subprograma Teto Seguro. Franca, 1986.

FRANCA. Portaria nº 568 de 25 de junho de 2019. Disponível em <<https://www.franca.sp.gov.br/arquivos/diario-oficial/documentos/1294-25062019.pdf>>. Acesso em: 15 de jan. 2020.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala**: Introdução à história da sociedade patriarcal no Brasil. 46. Ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 7a. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

GIAQUETO, Adriana. **Moradores do Conjunto Habitacional “Vicente Leporace”**: o sonho, o encontro, a luta. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Campus de Franca. Franca, 1997.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIOMETTI, Analúcia Bueno dos Reis. **Arraial Bonito do Capim Mimoso à Construção da Franca do Imperador**: um estudo histórico e geográfico. Produzido pelo Centro Universitário de Franca – UniFACEF. Franca, 2007.

GIOMETTI, Analúcia Bueno dos Reis et al. Franca: a relação entre a expansão urbana e a consolidação do parque industrial. **Revista Serviço Social & Realidade**. Vol. 16, n. 1. Franca: UNESP, 2007

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Luta pela Moradia**. São Paulo: Editora Loyla, 1991.

GOMES, Francisco Donizete. **Direito fundamental, social à moradia**: legislação internacional estrutura constitucional e plano infraconstitucional. Porto Alegre: UFRGS/Faculdade de Direito, 2005. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/senado/programas/estatutodacidade/oquee.htm>>. Acesso em: 11 mai. 2014.

GUERRA, Antônio Teixeira. **Dicionário Geológico – Geomorfológico**. 7a. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

HABITAÇÃO Social: Projetos de um Brasil. André Manfrim/Vitor Graize. Vitória, ES: Pique Bandeira Filmes. Série doc, 13 ep. x 26', 2018.

HARLEY, David. **O Direito à Cidade. Lutas Sociais**, nº 20, p. 73-89, jul/dez. São Paulo, 2012

HOBSBAWM, E.J. **A era das revoluções:1789-1848**. 19a. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**; prefácio de Antônio Cândido. 20 a. ed. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1988.

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. **Política de Habitação Social e o Direito à Moradia no Brasil**. Diezaños de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de *Geocrítica*, *Universidad de Barcelona*, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2013.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 7a. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº120, pag. 609-639, out/dez. São Paulo: Cortez, 2014. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n120/02.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2019.

IANNI, Octávio. **Origens Agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

IANNI, Octávio. **O Ciclo da Revolução Burguesa**. 2a. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1985.

INFO.COM. Mapa da região administrativa de Franca. Disponível em <<http://4.bp.blogspot.com/J09pDF6Xllo/UZEsnHnXgfl/AAAAAAAAAaA/C8oMxa2Get/s1600/mapa-franca.jpg>>. Acesso em 20 set. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Áreas territoriais**. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-area-dos-municipios.html?=&t=download>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais**. Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>>. Acesso em 02 dez. 2019.

INSTITUTO PALMAS. **Inovação para Inclusão Socioprodutiva Financeira e Bancária**. Disponível em <<http://www.inovacaoparainclusao.com/o-que-e-um-banco-comunitario.html>>. Acesso em: 9 abr. 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, 2016.

JUNIOR, Nelson Saule. O Direito à Cidade como Questão Central para Nova Agenda Urbana. In: BALBIM, Renato (org). **Geopolítica das Cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: IPEA, 2016.

KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo. Perspectivas Territoriais e Regionais para Políticas Brasileiras. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 85, ano XXVII. São Paulo: Cortez, 2006

KOGA, Dirce; ALVES, Vanice Aparecida. A Interlocução do Território na Agenda das Políticas Sociais. **Revista Serviço Social e Saúde**. Vol. IX, nº 9. Campinas: UNICAMP, 2010.

KOWARICK, **Lúcio**. **Escritos Urbanos**. 2a. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

LAMPARELLI, Celso; ZAN, Pedro. Novo Conceito de Plano Diretor a partir da própria Constituição da República. In: **Seminário Plano Diretor Municipal**. São Paulo: FAU-USP, 1989.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**, tradução de Sergio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **A Cidade do Capital**, tradução de Maria Helena Rauta Ramos e Marilene Jamur. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 1999.

LUCCHESI, Bianca Melzi de Domenici. **Transformações urbanas e habitação no final do século XIX**: proibição e permanência dos cortiços na cidade de São Paulo. XXVIII Simpósio Nacional de História. Florianópolis, 2015.

LEONELLI, Gisele Cunha Viana; MOREIRA, Tomás; SUTTI, Weber. **Planos diretores: processos e aprendizados**. Renato Cymbalista, Paula Freire Santoro (org.) São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômicos Filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MARX, Karl. **Para Crítica da Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. **O Capital**: Crítica da Economia Política: Livro 2: Processo de circulação do capital. 1a. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

MACHADO, Alcântara. **Brás, Bexiga e Barra Funda: Notícias de São Paulo**. São Paulo: Klick Editora, 1997.

MARICATO, Ermínia. É a questão Urbana, estúpido! In: VAINER, C. et al.(orgs.). **Cidades Rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo editorial; Carta Maior, 2013.

MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**, 3ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

MARQUES, Eduardo. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. P. 223-247. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2015.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social, Núcleo de estudos e pesquisa sobre identidade**, 2a. ed. São Paulo: PUC, 1994.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. Tradução de Isa Tavares. 2a. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MERCÚRIO, Quase (pseudônimo do autor). **Vila Gosuen: vozes e silêncios do bairro das passagens**. Franca, 2004.

MINAYO, M.C.Y Sanches. Quantitativo – Qualitativo: oposição ou complementaridade? **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 1993.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, Secretaria Nacional de Habitação. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em <[http://cidades.nute.ufsc.br/downloads/MINHACASA\(final\).pdf](http://cidades.nute.ufsc.br/downloads/MINHACASA(final).pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Resolução nº 42 de 5 de julho de 2011. Dispõe sobre as ações do programa temático Moradia Digna. Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 21 de 22 de janeiro de 2014. **Manual de Instruções do Trabalho Social**. Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 610 de 26 de dezembro de 2011. **Parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV**. Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 595. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Brasília, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 518. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição, requalificação e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de conta no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Brasília, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 168. Diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Brasília, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 163. Institui o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH). Brasília, 2016.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Programa Nacional de Capacitação das Cidades curso IV. Projetos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, 2013. Disponível em <http://cidades.nute.ufsc.br/downloads/Curso%20IV_TextoBase_PMCMV_09_2013.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. Curso de Capacitação: Trabalho Social em Programas de Habitação de Interesse Social, 2. ed. Brasília: Midades/SNH; Florianópolis: NUTE/UFSC, 2014. Disponível em <<http://cidades.nute.ufsc.br/>>. Acesso em: 15 mai. 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2009. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/Arquivos_SNH/Arquivos_PDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Brasília, 2011. Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez..pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Programa Nacional de Educação Ambiental - ProNea**. 3 a. ed. Brasília, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 660 de 14 de novembro de 2018. Dispõe sobre o número máximo de unidades habitacionais. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484132/do1-2018-11-16-portaria-n-660-de-14-de-novembro-de-2018-50483803. Acesso em: 12 jan. 2020.

MOLINARI, Natália Manfrim. **Expansão Urbana de franca – 1970 a 2004**: Conflitos e atores. Dissertação de mestrado. Campinas, 2006.

MORO, Maristela Dal; MARQUES, Morena Gomes. A Relação do Serviço Social com os Movimentos Sociais na Contemporaneidade. **Revista Temporalis**, ano 11, n. 21, jan/jun.p.13-47. Brasília, 2011.

MOTA, Ana Elizabete (Org). **O Mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTTA, Cesário et al. **Relatório da Comissão de Exame e Inspeção das habitações populares e cortiços do Distrito de Santa Ephigênia**. São Paulo: Tipographia Vanordem & Comp., 1894.

MORAES, Vinícius. Novos Poemas II. Rio de Janeiro: Editora São José, 1959.

MUNHOZ, Divanir Eulália Naréssi. Entre a Universalidade da Teoria e a Singularidade dos Fenômenos: enfrentando o desafio de conhecer a realidade. **Revista Emancipação**, vol. 1, n. 1, pag. 25-40. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2006.

MUSTAFA, Patrícia. Mundo do trabalho: a particularidade dos trabalhadores de Franca/SP. Seminário de Saúde do Trabalhador de Franca, Franca, 2010. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/sst/n7/a03.pdf>. Acesso em: 22/01/2020.

NASSER, Maurício Dominguez; SILVEIRA, Jane Maria de Carvalho Silveira; ZONTA, Augusto. Panorama Socioeconômico e Produtivo da Cafeicultura Familiar na região de Franca/SP. **Revista Mirante**, nº 01, vol. 07. Anápolis, 2014.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 4a. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PAZ, R.D.O. e TABOADA, K. Curso a distância, **Trabalho Social em programas e projetos de habitação de interesse social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia**. 23a. edição. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 45a. reimp. São Paulo: Brasiliense, 1998.

QUIMELLI, Gisele Alves de Sá. **Considerações sobre o Estudo de Caso na Pesquisa Qualitativa**. Tese de Doutorado "The Brazilian University extension and the context of education for citizenship: the case of UEPG. Londres: Universidade de Londres, 2005.

RIBEIRO, Darci. **O Povo Brasileiro: A formação e o sentido do Brasil**. 3a. ed. São Paulo: Global, 2015.

RODRIGUES, Evaniza. Ministério das Cidades e Secretaria Nacional de Habitação. Entrevista concedida para o Curso de Capacitação sobre o Trabalho Técnico Social. Universidade Federal de Santa Catarina, 2014. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?26>>. Acesso em: 20 maio 2014.

RODRIGUES, Jaime. Da "Chaga Oculta" aos dormitórios suburbanos: notas sobre higiene e habitação operária na São Paulo de fins do século XIX. In CORDEIRO, Simone Lucena (org). **Os cortiços de Santa Ifigênia: sanitário e urbanização (1893)**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2010

ROLNIK, Raquel et al. (org.). Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Ministério das Cidades. **Cartilha Como Produzir Moradia bem localizada com Recursos do Programa Minha Casa Minha Vida**. Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Disponível em

<http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arqurbanismo/disciplinas/aup0535/Cartilha_Minha_Casa_Minha_Vida.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2014.

ROLNIK, Raquel. **O que é Cidade?** Coleção Primeiros Passos. 1a. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

ROLNIK, Raquel. **Seis Desafios para mudar a cidade**. Folha de São Paulo, 25 de agosto de 2014. Disponível em
<<https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2014/08/1505350-seis-desafios-para-mudar-as-cidades.shtml>>. Acesso em 22 de jan. 2019.

ROLNIK, Raquel. **Cidade, Estado, Capital: Reestruturação Urbana e Resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 2018.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SAINT-HILLAIRE, Auguste. **Viagem à Província de São Paulo**. São Paulo, 1976.

S'ANTANA, Raquel dos Santos. A realidade Agrária e o Trabalho do Assistente Social na Interface com os Assentamentos Rurais. In: ABRAMIDES, Maria Beatriz; DURIGUETTO, Maria Lúcia (orgs.). **Movimentos Sociais e Serviço Social: uma relação necessária**. São Paulo: Cortez, 2015. E-book.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão Social: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Juliana Abramides dos. Quilombos: cultura e resistência in ABRAMIDES, Maria Beatriz, DURIGUETTO, Maria Lúcia (orgs) in **Movimentos Sociais e Serviço Social: uma relação necessária**. São Paulo: Cortez, 2015. E-book.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7a. ed. São Paulo: Editora USP, 2012.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5a. ed., 3a. reimpr. São Paulo: Editora USP, 2013.

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização: do Pensamento Único à Consciência Universal**. 26a. ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

SÃO PAULO. Deliberação Normativa do Conselho Gestor do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social – CGFPHIS nº 12 de 11 de setembro de 2012. São Paulo, 2012.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Brasil: Uma Biografia**. 1a. ed. São Paulo: Cia, das Letras, 2015.

SEABRA, Odete; CARVALHO, Mônica; LEITE, José Corrêa. **Território e Sociedade**. Entrevista com Milton Santos. 1a. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

SEADE, Fundação. Disponível em <https://www.seade.gov.br/apps/wp-content/uploads/2018/03/EF_4Trim2017_RA_Franca.pdf>. Acesso em 22 dez. 2019.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de dados. Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo. **Informativo Trimestral RA de Franca**. Disponível em <<https://www.seade.gov.br/?s=Franca>>. Acesso em: 19 jan. 2020.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Agência Paulista de Habitação Social. Disponível em <<http://www.habitacao.sp.gov.br/secretariahabitacao/planolocaldehabitacaodeinteressesocial.aspx>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Por Cultura de Direitos Humanos: Direito à Moradia Adequada**. Brasília, 2013.

SILVA, José Fernando Siqueira. **Serviço Social: resistência e emancipação?** 1a. edição. São Paulo: Cortez, 2013.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 3a. ed., 1a. reimp. São Paulo: Contexto, 2018. E-book.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, nº 16, jul/dez, p. 20-45. Porto Alegre, 2006.

SOUZA, Izaias Ribeiro de. **“O Multirão Institucionalizado. Alternativa para a Construção da Casa Própria”**. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Franca, 1997.

TRIVIÑOS, Augusto N. Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo**. São Paulo: Atlas, 2011.

VICENTE, Damares. Desgaste Mental de Assistentes Sociais: um estudo na área de habitação. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 123, p. 562-581, jul/set. São Paulo, 2015.

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em <<file:///C:/Users/valer/OneDrive/Área%20de%20Trabalho/Doutorado/TEXTOS%20E%20TESES%20sobre%20o%20PMCMV/A%20ilusão%20do%20Plano%20Diretor.pdf>>. Acesso em: 01 de jan. 2020.

XAVIER, André. Ministério das Cidades e Secretaria Nacional de Habitação. Entrevista concedida para o Curso de Capacitação sobre o Trabalho Técnico Social. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2014. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?CDAQ0Z-S-338>>. Acesso em: 14 abr.2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza e Exclusão Social: as expressões da questão social**. Temporalis. ABEPSS, ano III, n. 3, p. 33-40, jan./jun. 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. Teoria Social de Marx e os Fundamentos Históricos e Metodológicos e Tendências Contemporâneas no Serviço Social. **1º Seminário Nacional – Fundamentos do Serviço Social**. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=gzTvO75m_L4&t=40s>. Acesso em: 03 mar.2020.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO 1

1. ASPECTOS RELACIONADOS À MORADIA

O espaço físico atende as necessidades da família?

(o tamanho do imóvel é compatível com o número de pessoas que moram no apartamento)

sim () não ()

Você ou alguém da sua família utiliza as áreas comuns? Exemplo: quadra, salão de festa ou parque.

Sim () não ()

Os moradores contrataram o serviço de portaria?

Sim () não ()

A infraestrutura atende as necessidades dos moradores? (Serviço de água, energia elétrica, segurança, estacionamento, etc)

Sim () não ()

O empreendimento está adaptado e atende as demandas dos idosos ou pessoas com deficiência?

Sim () não ()

O valor do condomínio é compatível com sua renda atual?

Sim () não ()

2.RELAÇÃO COM O TERRITÓRIO

A região é tranquila?

Sim () não ()

Você se sente seguro morando neste condomínio?

Sim () não ()

Sofreu ou soube de algum fato de violência na região?

Sim () não ()

Você se sente distante do centro da cidade?

Sim () não ()

Existem áreas ociosas próximas ao empreendimento?

Sim () não ()

Estão bem cuidadas?

Sim () não ()

Possuem acúmulo de lixo?

Sim () não ()

A prefeitura realiza a limpeza?

Sim () não ()

Tem acesso ao comércio da região? (supermercados, vendas, empórios, mercadinhos, etc)

Sim () não ()

Possui fácil acesso a templos religiosos de sua crença?

Sim () não () não frequenta nenhuma religião ()

Trabalha próximo ao condomínio?

Sim () não ()

3.ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

A região possui recursos de lazer?

Sim () não ()

Possui creche?

Sim () não ()

Sua família utiliza?

Sim () não ()

A região possui escolas?

Sim () não ()

São próximas do condomínio?

Sim () não ()

Você está satisfeita (o) com a escola?

sim () não () não tem filhos em idade escolar ()

A região possui Unidade Básica de Saúde?

Sim () não ()

Atende as necessidades da sua família?

Sim () não ()

Possui médicos suficientes?

Sim () não ()

Os agendamentos são rápidos?

Sim () não ()

Utiliza os serviços da Política de Assistência Social, através do CRAS ou CREAS?

Sim () não ()

Está inserido em algum programa de Transferência de renda?

Sim () não ()

Utiliza o transporte público?

Sim () não ()

Funciona adequadamente?

Sim () não ()

Existe coleta seletiva?

Sim () não ()

4. ESPAÇOS DE CONVIVÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O condomínio possui reuniões para discussão dos assuntos de interesse dos moradores?

Sim () não ()

Você participa?

Sim () não ()

As pessoas entram facilmente em consenso/acordo?

Sim () não ()

Existem lideranças positivas no condomínio?

Sim () não ()

O síndico e os membros da gestão condominial atendem as expectativas?

Sim () não ()

se for síndico ou membro da gestão ()

Como são as relações entre os moradores?

Harmoniosas () conflituosas ()

APÊNDICE B - ROTEIRO 2

Responsável pelo imóvel (ou outro nome que identifique de quem é o imóvel)

Nº DO AP.	NOME	SEXO	IDADE	ESCOLARIDADE	OCUPAÇÃO	RENDA

Composição Familiar

NOME	SEXO	IDADE	PARENTESCO	ESCOLARIDADE	OCUPAÇÃO	RENDA

1. Em qual bairro sua família residia antes?
2. A família sentiu muita diferença entre o bairro em que morava e este onde está residindo agora? Cite até 5 itens.
3. O que a moradia significou para você e sua família?
4. Qual o valor do condomínio?
5. Qual o valor da prestação?
6. Quais são os pontos positivos de morar em condomínio?
7. Quais os pontos negativos?
8. A distância da área central afeta no seu dia a dia?
9. O que faz nos momentos de lazer?
10. Quais recursos da área de saúde que você ou sua família utiliza?
11. Quais os principais motivos de conflitos no condomínio?
12. Gostaria de falar algo sobre o Programa Minha Casa Minha que não foi perguntado?

ANEXOS

Anexo A - RESOLUÇÃO MUNICIPAL Nº 01

Prefeitura Municipal de Franca
Conselho Municipal de Habitação - COMHAB

Resolução nº 001, de 26 de maio de 2014.

Estabelece os critérios complementares de hierarquização e seleção dos beneficiários para empreendimentos habitacionais de Interesse Social, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – Faixa I.

O Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – COMHAB, no uso de suas atribuições estabelecidas pela Lei nº 6.790, de 02 de março de 2007, alterada pela Lei 7.874, de 11 de junho de 2013, e,

Considerando a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV;

Considerando a Portaria nº 595 de 18 de dezembro de 2013 do Ministério das Cidades, que dispõe sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – Faixa I;

Considerando que o COMHAB é o órgão Municipal que congrega vários seguimentos que atuam diretamente no desenvolvimento habitacional e urbano, **RESOLVE, e seu presidente torna público, a seguinte resolução:**

Art. 1º. – Estabelecer critérios locais para seleção de beneficiários na Política Habitacional no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – Faixa I

Art. 2º. – As famílias que serão atendidas no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – Faixa I deverão atender obrigatoriamente:

I – Critérios Nacionais

- a) Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
- b) Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e
- c) Famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

II – Critérios Locais

- a) Famílias que residam no mínimo há 5 anos ininterruptos no Município;
- b) Famílias com renda familiar per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo Nacional, respeitando o teto de R\$ 1.600,00;
- c) Famílias que tenham em sua composição 2 ou mais crianças ou adolescentes com até 15 anos e 11 meses e/ou famílias que tenham em sua composição 1 ou mais idosos a partir de 60 anos.

Art. 3º. – O processo seletivo notar-se-á pelo objetivo de priorização ao atendimento de candidatos que se enquadrem no maior número de critérios nacionais e locais de seleção. A portaria 595 prevê o atendimento de 75% das unidades para famílias que atenderem a 5 ou 6 critérios e 25% das unidades para famílias que atenderem até 4 critérios.

Art. 4º. – Deverão ser reservados, no mínimo, 5% (cinco por cento) das unidades habitacionais para atendimento aos idosos, conforme disposto no Art. 8º da Lei Municipal nº 7.708 de 07 de agosto de 2012 e suas alterações.

Art. 5º. – Deverão ser reservados, no mínimo, 10% (dez por cento) das unidades habitacionais para atendimento à deficientes portadores de necessidades especiais, conforme disposto no Art. 7º da Lei Municipal nº 7.708 de 07 de agosto de 2012 alterado pelo projeto de Lei nº 187/2013.

Art. 6º. – Caberá à Secretaria de Planejamento Urbano e a Secretaria de Ação Social a seleção das famílias para o PMCMV – Faixa I e posterior envio à instituição financeira.

Art. 16º. – Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ RONALDO CARRIJO

Presidente do Conselho Municipal de Habitação - COMHAB

ANEXO B - FICHA DE CADASTRO HABITACIONAL

**CADASTRO HABITACIONAL DA
PREFEITURA DE FRANCA**


**PREFEITURA
FRANCA**
Trabalhando por você

Data da Inscrição: ____/____/____

Cadastro N° 0001

Titular: _____
 CPF: _____ RG: _____ Órg. Emissão: _____ UF: _____ Data Exped.: ____/____/____
 Sexo: _____ Est. Civil: _____ DN: ____/____/____ PIS/NIS _____
 Nome do Pai: _____ Nome da Mãe: _____
 Cônjuge: _____
 CPF: _____ RG: _____ Órg. Emissão: _____ UF: _____ Data Exped.: ____/____/____
 Sexo: _____ Est. Civil: _____ DN: ____/____/____ PIS/NIS _____
 End.: _____ N° _____ Comp.: _____
 Bairro: _____ CEP: _____ Cidade: _____ Est.: _____
 Tel. Resid.: (____) _____ Tel. Recado: (____) _____ Tel. Cel.: (____) _____

- **Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar?**
SIM () NÃO ()
- **Idoso responsável pela unidade familiar?**
SIM () NÃO ()
- **Situação Habitacional:**
Alugada () Cedida () Mora com Parentes () Outra - Especificar _____
- **Risco/Área Insalubre/Desabrigados:**
SIM () NÃO ()
- **Tempo de Residência no Município: 5 anos ou mais:**
SIM () NÃO ()
- **Tipo de Comprovação:**
 - Declaração de frequência escolar dos filhos dos últimos 5 anos ()
 - Comprovante de votação nas duas últimas eleições em Franca ()
 - Cartão da UBS ()
 - Contrato de Aluguel ()
 - Declaração de atendimento nos últimos cinco anos no CRAS ()
 - Declaração de atendimento nos últimos cinco anos no CREAS ()
 - Declaração de atendimento nos últimos cinco anos na UBS ()

PROTOCOLO DE INSCRIÇÃO (Essa parte deve ser destacada e entregue para pessoa que fizer a inscrição)

Data da Inscrição: ____/____/____ Nome do Candidato _____ CPF _____

Declaro, sob penas da Lei (Art. 299 do Cód. Penal), que as informações declaradas por mim na presente data, comprometo-me a procurar a Prefeitura Municipal de Franca para **atualizá-las** sempre que houver mudanças em relação às informações prestadas.

 Assinatura do Candidato

 Assinatura do Entrevistador


**PREFEITURA
FRANCA**
Trabalhando por você
 Cadastro
N° 0001

- Na sua casa você ou algum membro da família possui deficiência, comprovada por laudo Médico:
SIM () NÃO ()
 - Se sim, especifique: Visual () Auditiva () Mental () Física () Múltipla ()
 - Necessita de casa adaptada? Sem Adaptação () Adaptação para cadeirante () Adaptação para nanismo ()
- Está inserido em algum Programa de Transferência de Renda?
 - Renda Mínima () Renda Cidadã ()
 - Renda Cidadã Idoso () Ação Jovem ()
 - Bolsas Família () Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI ()

Lista de Componentes da Família moradores do domicílio (sempre iniciar o preenchimento com nome da pessoa que estiver realizando a inscrição):

	NOME	PARENTESCO	DATA NASC.	PROFISSÃO	RENDA MENSAL
1-					
2-					
3-					
4-					
5-					
6-					
7-					
8-					
9-					
10-					
11-					
12-					
13-					
TOTAL (RENDA FAMILIAR)					

Declaro, sob penas da Lei (Art. 299 do Cód. Penal), que as informações declaradas por mim na presente data, comprometo-me a procurar a Prefeitura Municipal de Franca para **atualiza-las** sempre que houver mudanças em relação às informações prestadas.

Franca, _____ de _____ de 20 _____

Assinatura do Candidato

Assinatura do Entrevistador

ANEXO C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

NOME DO PARTICIPANTE: _____

DATA DE NASCIMENTO: __/__/__. IDADE: _____

DOCUMENTO DE IDENTIDADE: TIPO: _____ Nº _____ SEXO: M () F ()

ENDEREÇO _____

BAIRRO: _____ CIDADE: _____ ESTADO: _____

CEP: _____ FONE: _____.

Eu, _____, declaro para os devidos fins, ter sido informado verbalmente e por escrito, de forma suficiente a respeito da pesquisa: Residencial Rubi I: Impactos e Desafios na Perspectiva das Famílias “Contempladas”. O projeto de pesquisa será conduzido por Valéria da Silva Barbosa Gimenes, doutoranda do Programa de pós-graduação em Serviço social, orientada pela Prof.^a Dra. Analúcia dos Reis Bueno Giometti pertencente ao quadro docente da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais/UNESP/Franca. Estou ciente de que este material será utilizado para apresentação de: Tese de doutorado observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discrição. Os participantes da pesquisa serão os moradores do Residencial Rubi I, vinculado ao Programa Minha Casa Minha Vida. Fui esclarecido sobre os propósitos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados e riscos e a garantia do anonimato e de esclarecimentos constantes, além de ter o meu direito assegurado de interromper a minha participação no momento que achar necessário.

Franca, de de 2019.

Assinatura do participante

Pesquisadora: Valéria da Silva Barbosa Gimenes

Endereço: Tv Madre Rita, 911 – Franca/SP

Tel: (16) 99204 2313

E-mail: valeriasbg@com4.com.Br

Orientadora: Profa. Dra. Analucia Bueno dos Reis Giometti

Endereço: Rua 4 nº1539 Centro –Rio Claro CEP 13.500-171

Tel: 19- 35252158 19- 991868300

E-mail: analuciagiometti@yahoo.com