

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO –
UENF CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM – CCH PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS - PPGPS**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERVENÇÃO HABITACIONAL: UMA ANÁLISE
DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL ALUGUEL SOCIAL NO MUNICÍPIO DE
SÃO FIDÉLIS/RJ.**

MIRELLY BRITO MOTA DE SOUZA

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

ABRIL - 2019

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERVENÇÃO HABITACIONAL: UMA ANÁLISE
DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL ALUGUEL SOCIAL NO MUNICÍPIO DE
SÃO FIDÉLIS/RJ.**

MIRELLY BRITO MOTA DE SOUZA

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, do Centro de Ciências do Homem - CCH da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, na área de Estado, Sociedade, Meio Ambiente e território, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientadora: Teresa de Jesus Peixoto

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

ABRIL - 2019

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERVENÇÃO HABITACIONAL: UMA ANÁLISE
DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL ALUGUEL SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO
FIDÉLIS/RJ.

MIRELLY BRITO MOTA DE SOUZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA:

Professora Doutora Catherine Reginensi
Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)

Professora Doutora Érica Terezinha Vieira de Almeida
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Professora Doutora Joseane de Souza
Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)

Professora Doutora Ketnen Rose de Medeiros Barreto
Departamento de Serviço Social de Campos
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Professora Doutora Teresa de Jesus Peixoto Faria
Vice - Reitora / Orientadora
Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro

A Deus, à minha família, em especial meu
esposo, meu filho e minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar quero agradecer a DEUS por me abençoar com a oportunidade de realizar o mestrado, e por ter me dado sabedoria nesses dois anos de trajetória acadêmica. Sem dúvidas sem a Tua graça não poderia ter alcançado a conclusão do curso. A Ele toda honra, glória e adoração. Sem tua presença e misericórdia eu nada seria.

Ao meu filho Daniel, que é a minha fonte de inspiração. Olho para você e consigo ter forças para tudo, bem como esperança de dias melhores sempre. Tudo sempre por você filho!

Ao meu esposo, pelo companheirismo em todos os momentos de dificuldades e por acreditar em mim sempre. O seu apoio e paciência foi primordial nesta caminhada. Obrigada por sonhar juntinho comigo, Te amo!

À minha mãe, pelo incentivo e por todo cuidado e amor nesta caminhada. O amor e zelo com o “nosso” Dani, nos momentos em que estive ausente, me fizeram descansar e avançar. A minha gratidão será eterna!

Aos meus sogros, Adelaide e Jonas, que sempre se dispuseram a cuidar e amar, não só o meu filho, mas da minha família nos momentos de correria, cansaço e estudos.

A minha tia Delma, Dindão e Tintim por tanto amor e cuidado com o meu filhote neste tempo que estive ausente, contribuindo de forma tão significativa em nossas vidas. Amo vocês!

A minha amiga do curso, Simone Viana pelo companheirismo e incentivo nesse processo de aprendizagem. Como você mesma diz, “nos conhecemos a tão pouco tempo, mas a sensação é que nossa amizade é de longas datas”; realmente nos conhecemos pelo olhar, nossa amizade foi um verdadeiro presente de Deus, conte comigo sempre. A sua amizade meu deu bom ânimo para continuar a caminhada. Amo sua vida!

A minha orientadora, professora Dr^a. Teresa de Jesus Peixoto Faria, minha gratidão por ter aceitado o “desafio” de me orientar, por sua valiosa contribuição acadêmica, como professora e nessa pesquisa.

Agradeço à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela concessão da bolsa durante todo o período de realização deste mestrado.

Agradeço a equipe do CREAS de São Fidélis, principalmente a assistente Social Héllya Trindade e coordenadora/ psicóloga Micheline Contilio, pela disposição, atenção e disponibilidade de sempre para me auxiliar na pesquisa de campo.

Também agradeço aos equipamentos CRAS de São Fidélis, que contribuíram de forma significativa para o desenvolvimento do trabalho. Em especial a coordenadora Michelly Villaça e a assistente social Maria de Fátima P. Medeiros.

Para finalizar, agradeço também a mim mesma, pelo sacrifício físico e mental, por diversas vezes abrir mão das horas de lazer, pelas inúmeras noites em claro dedicadas a esta dissertação, e pela dedicação mesmo diante das várias adversidades. Me superei!

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I – REFERENCIAL TEÓRICO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	20
1.1– Referenciais teóricos à compreensão da política social brasileira e seus desdobramentos na política de assistência.....	20
1.1.1 – Política Social brasileira	20
1.1.2 – A assistência social brasileira pós 88: um dos pilares da proteção social	24
1.1.3 – Duas propostas do SUAS: CRAS e CREAS	32
1.1.4 – Os benefícios eventuais como estratégia de proteção social	36
CAPÍTULO II – A QUESTÃO HABITACIONAL BRASILEIRA	41
2.1– Breve trajetória da política habitacional brasileira	41
2.2– Habitação: Do direito aos desafios.....	58
2.3 - Déficit habitacional no Brasil e a insuficiente ação do Estado brasileiro ..	65
CAPÍTULO III – A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO FIDÉLIS/RJ: ÊNFASE NO BENEFÍCIO ALUGUEL SOCIAL.....	71
3.1 – O Aluguel Social: um componente do benefício eventual.	71
3.2 - Procedimentos metodológicos	73
3.2.1 – Escolha da área de estudo.....	73
3.2.2 – Aportes Metodológicos	75
3.3– Processos e aspectos do município de São Fidélis/RJ: área do estudo ..	81
3.3.1- CRAS e CREAS: Suas especificidades no Município de São Fidélis/RJ88	
3.4 – Processo de adesão do Município ao Aluguel Social e seus critérios de concessão	93
3.5 – Caracterização dos beneficiários do Aluguel.....	99
3.5.1 – Composição familiar	100
3.5.2 - Situação Ocupacional	102
3.5.3 – Grau de escolaridade	104
3.5.4 – Renda familiar total.....	105
3.5.5 – Distribuição por sexo.....	108
3.6 – O aluguel social na visão dos profissionais do CRAS e CREAS.....	110

3.7 – Avaliação do Aluguel Social no município de São Fidélis e as expectativas dos beneficiários	115
3.8 – Formas de atuação da Secretaria de Assistência frente a esta demanda	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	131
ANEXO.....	147

LISTA DE SIGLAS:

BE – Benefícios Eventuais

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

NOB – Norma Operacional Básica

PAEFI – Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF – Programa de Atenção Integral a Família

PBF – Programa Bolsa Família

PMSF – Prefeitura Municipal de São Fidélis

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

BNH – Banco Nacional de habitação

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

IAP'S – Institutos de Aposentadoria e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

LISTA DE GRÁFICOS:

Gráfico 1 – Distribuição das famílias inseridas no aluguel social, por equipamento.....99

Gráfico 2 – Distribuição das famílias do aluguel social, pelo motivo de inserção ao benefício.....100

Gráfico 3 – Composição familiar dos beneficiários do aluguel social no município de São Fidélis/RJ.....101

Gráfico 4 – Situação Ocupacional dos beneficiários do aluguel social no município de São Fidélis/RJ.....102

Gráfico 5 – Grau de escolaridade dos beneficiários do aluguel social no município de São Fidélis/RJ.....104

Gráfico 6 – Renda total familiar dos beneficiários do aluguel social no município de São Fidélis/RJ.....105

Gráfico 7 – Benefícios que as famílias beneficiárias do aluguel social no município de São Fidélis/RJ recebem.....106

Gráfico 8 – Proporção por sexo dos beneficiários do aluguel social no município de São Fidélis/RJ.....108

LISTA DE FIGURAS:

Figura 1 – Localização do município de São Fidélis no Estado do Rio de Janeiro.....	83
Figura 2 - Composição dos distritos de São Fidélis/RJ.....	84
Figura 3 – Distribuição da população de São Fidélis/RJ por distritos.....	85
Figura 4 – A organização hierárquica dos equipamentos CRAS.....	89
Figura 5 – A organização hierárquica do equipamento CREAS.....	92
Figura 6 – Quadro dos documentos necessários para requerer o aluguel social, disponibilizado pelos CRAS e CREAS.....	96

LISTA DE FOTOS:

Foto 1 – Espaço onde se encontra o CRAS “Centro” em São Fidélis.....90

Foto 2 – Espaço onde se encontra o CRAS “Montese” em São Fidélis.....91

Foto 3 – Espaço onde se encontra o CREAS em São Fidélis.....91

**Foto 4 – Reunião do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS),
para tratar de assuntos relacionados ao aluguel social no município.....121**

RESUMO

A presente dissertação trata de uma análise do benefício aluguel social no município de São Fidélis/RJ; tendo como problemática a compreensão das contribuições deste projeto na vida dessas famílias beneficiárias. Objetivando analisar um possível déficit habitacional e traçar o perfil socioeconômico das famílias inseridas no benefício aluguel social; identificar qual a expectativa do usuário ao término do benefício e as estratégias que o município tem traçado enquanto política estruturante após findado o prazo do benefício; analisar a existência da integralidade das ações sociais e serviços nesse processo. Observando assim, o processo histórico de construção dessa política, pretendendo-se abordar a o direito à moradia digna como um direito fundamental social, cuja efetividade exige uma atuação estatal eficaz, tendo em vista que é condição mínima da dignidade humana. Nessa perspectiva, e neste campo temático, que está situada a pesquisa, nos remete pensar a política habitacional como veículo de enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais. A coleta de dados será feita em três frentes: revisão bibliográfica sobre o assunto abordado; análise das leis que rege o benefício aluguel social; e entrevistas com os beneficiários do aluguel social, com as equipes dos CRAS e CREAS do município e com a gestão da secretaria de assistência social do município em questão. Para tanto utilizaremos de metodologias diversas como pesquisa qualitativa e quantitativa, observação participante e outras que serão explicitadas no decorrer do trabalho.

Palavras-chave: Políticas Sociais; Direito Social; Habitação; Déficit Habitacional; Aluguel Social.

ABSTRACT

This work aims to foment analyzes of the social rent benefit in the county of São Fidélis / RJ; having as problematic the understanding of the contributions of this project in the lives of these beneficiary families. Aiming to analyze a possible housing deficit and outline the socioeconomic profile of the families included in the social rent benefit; identify the user's expectation at the end of the benefit and the strategies that the municipality has established as a structuring policy after the end of the benefit period; to analyze the existence of the integrality of social actions and services in this process. Thus the historical process of constructing this policy, aiming at addressing the right to decent housing as a fundamental social right, whose effectiveness requires effective state action, given that it is a minimum condition of human dignity. In this perspective, it is in this thematic field, which is located the research, reminds us to think housing policy as a vehicle for coping with social and territorial inequalities. Data collection will be done on three fronts: bibliographic review on the subject addressed; analysis of laws governing the social rent benefit; and interviews with the beneficiaries of the social rental, with the teams of the CRAS and CREAS of the municipality and with the management of the social assistance department of the municipality in question. For this we will use different methodologies such as qualitative and quantitative research, participant observation and others that will be explained in the course of the work.

Key-words: Social politics; Social Law; Housing; Room Deficit; Social Renta

INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objeto de investigação o programa Aluguel Social¹, executado entre 2017 a 2020 – período da gestão do prefeito Amarildo Henrique Alcântara e vice José Willian no município de São Fidélis /RJ.

O interesse em estudar sobre o tema advém anterior ao momento da construção desta pesquisa; surgiu a partir da inserção, enquanto assistente social/coordenadora durante quatro anos e meio no equipamento CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) no município de São Fidélis/RJ.

A necessidade de estudar o perfil e a situação das famílias inseridas no programa surgiu a partir da observação, da escuta e também das visitas domiciliares realizadas no campo durante o período laborativo, o que possibilitou conhecer as mudanças que ocorreram na vida das famílias após sua inserção no programa, além das dificuldades enfrentadas por elas após a saída do programa.

O morar com dignidade é um direito definido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948. Neste documento determinou-se que todo homem deveria ter um padrão de vida capaz de proporcionar a si e à sua família, dentre outros direitos, o de habitação (SOUZA, 1989, p. 48).

Mas só a partir da Emenda de 2000 da Constituição, que o direito a moradia tornou-se parte dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988. Pois a Constituição Federal Brasileira de 1988, não defendia a moradia enquanto um direito, apesar de estabelecê-la enquanto dever do Estado, através dos entes Federais, Estaduais e Municipais.

A Constituição Federal de 1988 determinava tão somente que às esferas envolvidas no processo de atuação para efetivação da moradia, caberia a

¹ O Aluguel Social consiste em um benefício assistencial temporário oferecido pelo Governo Federal e já aplicado em municípios de diversos estados brasileiros. O objetivo desse programa é fornecer moradia de qualidade às famílias que tenham sofrido acidentes/prejuízos decorrentes de desastres naturais ou para aquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

função de promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988, at.23, IX).

Na atualidade, apesar de vários estudos abordarem os efeitos que o contexto sócio-político tem sobre os rumos da política de habitação, a avaliação da política habitacional brasileira, e de programas específicos voltados para a questão da habitação, ainda se apresenta em um campo pouco explorado pela literatura (ARIMATÉIA, 2006, P. 13).

Diante dessa realidade, o presente estudo adquire relevância ao identificar e avaliar de que forma o município assume as ações do programa, adaptando-as à realidade local.

Atualmente, os critérios para a concessão desse programa e os correspondentes valores são estabelecidos por estados, Distrito Federal e municípios com base em definições dos respectivos Conselhos de Assistência Social. Estes têm autonomia para aderirem ou não aos benefícios eventuais, esses por sua vez devem estar previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. Estes arranjos têm respaldo na Constituição Federal de 1988. Na chamada Divisão de Competências, onde são estabelecidas as funções comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a carta Magna prevê a competência da União na elaboração e execução de planos regionais e nacionais e prevê, ainda, o interesse local dos municípios diante desses planos (BRASIL, 1988, art. 30, I). Onde segundo (RIKER, 1987) a *descentralização* refere-se a “distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo. Formas as mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal” (ARRETCHE, 2002, p. 29).

Nesse sentido, as diretrizes de programas elaborados pelo governo Federal, Estaduais e municipais, não devem perder de vista a especificidade de cada localidade onde se pretende implantá-lo. Assim, uma consequência importante do processo de municipalização é a mudança que as políticas sociais descentralizadas e focalizadas têm provocado nas relações intergovernamentais. Logo, este tem sido um dos grandes desafios enfrentados

pelos municípios, pois nem sempre o programa elaborado pelo governo federal, atende às necessidades locais.

Juntamente com esta descentralização, veio também segundo (ARRETCHE, 2002, p. 20) a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social.

Todas essas inovações, nos remete a projetar o direito à moradia em um contexto mais amplo, onde a habitação deve estar atrelada a outros aspectos da vida humana.

Assim, para Paz (2002, p. 71), o lugar da moradia e a possibilidade de morar decentemente influenciam em vários aspectos da vida humana: trabalho, escola, saúde, família e, enfim, nas relações sociais. Com isso a autora compreende a moradia como vai além de um teto e que este envolve aspectos que favorecem um abrigo seguro a proteção dos indivíduos.

Na atualidade, diversos autores abordam sobre a obrigação do Estado em prover habitações populares voltadas não só a construção de casas, mas também a um trabalho desenvolvido à população que consiga garantir ações e caminhos que assegurem os indivíduos um trabalho contínuo e completo.

A despeito das políticas públicas habitacionais, historicamente, elas reproduzem e legalizam o processo de segregação sócioespacial, pois as moradias populares, em regra geral, são produzidas muito distantes da área central da cidade e conseguinte dos serviços urbanos que a sociedade necessita.

Segundo ROLNIK (1995, p. 52), a segregação é produto e produtora do conflito social. Separa-se porque a mistura é conflituosa e quanto mais

separada é a cidade, mais visível é a diferença, mais acirrado poderá ser o confronto.

Diante desta constatação pode-se afirmar que, ao negar o direito à moradia, a uma parcela da população, nega-se também um direito básico para a existência da vida humana. Sendo assim, os direitos são negligenciados.

Segundo Ozório (2007, p. 1), sem um lugar adequado para se viver, é difícil manter a educação e o emprego, a saúde fica precária e a participação social fica impedida. Apesar da centralidade da habitação na vida de todas as pessoas, poucos direitos humanos têm sido tão frequentemente violados quanto o direito à moradia.

Diante destas análises, podemos observar que a política habitacional atual tornou-se objeto de políticas públicas, mas que não foi capaz de universalizar o acesso à moradia. Assim, a análise recai, sobre o estudo, monitoramento e avaliações dessa política setorial - aluguel social.

Desse modo, a questão que motivou a presente pesquisa foi a seguinte:
- Qual (ais) mudanças efetivas o programa aluguel social ocasiona na vida dos beneficiários?

O objetivo principal da pesquisa foi verificar e compreender as contribuições deste programa na vida dessas famílias beneficiárias.

Os objetivos específicos deste estudo foram:

- * Analisar o possível déficit habitacional em São Fidélis;
- * Traçar o perfil socioeconômico das famílias inseridas no benefício aluguel social;
- * Identificar qual a expectativa do usuário ao término do benefício;
- * Identificar as estratégias que o município tem traçado enquanto política estruturante após findado o prazo do benefício;
- * Analisar a existência da integralidade das ações sociais e serviços nesse processo.

Para atingir os objetivos propostos a dissertação está estruturada em três capítulos.

No Capítulo I apresentamos os referenciais teóricos e os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Abordamos os principais conceitos para análise das políticas sociais brasileiras; logo após, a assistência social brasileira pós 88 como um dos pilares da proteção social e conseqüentemente as duas propostas do SUAS (CRAS e CREAS), e como desdobramento dentro destes equipamentos apresentamos os benefícios eventuais e o aluguel social como uma ferramenta dentro da assistência, numa perspectiva de direito. Logo após apresentaremos os procedimentos metodológicos, bem como os aportes metodológicos.

No Capítulo II explanamos a questão habitacional brasileira e os subcapítulos correspondentes a este tópico tratam da trajetória da política habitacional brasileira, dos direitos e desafios da habitação e a apresentação do déficit habitacional brasileiro onde, o último vem mostrar a realidade do país no âmbito mais amplo. Logo, o déficit habitacional tem um papel importante, que é o de demarcar pontos e indicar um novo rumo à formulação de novas políticas sociais.

No Capítulo III descrevemos a política de habitação no município de São Fidélis/RJ, com ênfase no benefício aluguel social (objeto de estudo). Onde buscamos elencar aspectos sobre o município de São Fidélis, principalmente no que diz respeito ao seu processo de ocupação e urbanização. Tendo em vista a necessidade de discutir a atuação do município em favor da execução de políticas voltadas ao acesso à moradia. Em seguida apresentamos o processo de adesão do município ao programa aluguel, onde trataremos do percurso que o município percorreu para aderir o benefício, visto que estes têm autonomia para aderirem o benefício de acordo com suas necessidades. Em conseqüente, serão apresentadas as características das famílias inseridas no programa aluguel social, bem como as expectativas das famílias ao término do programa. Conseguindo deste modo, avaliar o benefício aluguel social e a expectativa das famílias em relação ao benefício. No intuito de compreender a percepção que a família possui a respeito do benefício. E por fim apresentaremos o aluguel social na visão dos profissionais do CRAS e CREAS, bem como também, as formas de atuação da Secretaria de Assistência frente a esta demanda.

Já na Conclusão, apresentamos as considerações finais do estudo e algumas reflexões acerca das questões e dos objetivos que orientaram o desenvolvimento da pesquisa, considerando a problemática que envolve o programa aluguel social como um instrumento de enfrentamento do déficit e da precariedade habitacional, devido à falta de uma política habitacional no município estudado.

CAPÍTULO I – REFERENCIAL TEÓRICO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

1.1– Referenciais teóricos à compreensão da política social brasileira e seus desdobramentos na política de assistência

1.1.1 – Política Social brasileira

O surgimento das Políticas Sociais se deu de maneiras diferentes nos mais diversos países, estando relacionado aos movimentos sociais, ao desenvolvimento das forças produtivas, entre as diversas classes sociais no âmbito do Estado capitalista. Mas a consolidação das Políticas Sociais ocorre principalmente, na passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, após a Segunda Guerra Mundial (pós- 1945).

Foi sob a inspiração da experiência social democracia europeia, a partir de meados dos anos de 1970, que a sociedade brasileira caminhou no sentido da estruturação do sistema de Proteção Social inspirado nos princípios do Welfare State.

Uma clara definição do termo *Welfare State* é imprescindível para o prosseguimento do trabalho, para que assim, possamos ter um breve referencial de visualização para discussões posteriores. Na visão de Seeleib-Kaiser (2008), o primeiro dilema a ser superado por um estudo sobre o Estado de Bem-Estar Social é estabelecer sua definição.

Para Briggs (2006), o *Welfare State* é um Estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado em um esforço para modificar o jogo das forças do mercado em no mínimo três direções: primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias uma renda mínima, independentemente do valor de mercado de seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, reduzindo a exposição à insegurança, colocando os indivíduos e famílias em condições de enfrentar certas contingências sociais que, de outro modo, levariam a crises do indivíduo ou de sua família; e terceiro, assegurando que a todos os cidadãos,

sem distinção de status ou classe, sejam oferecidos os mais altos padrões de um conjunto reconhecido de serviços sociais.

Para Arretche (1995), os serviços sociais emergem para dar respostas às dificuldades individuais, visando garantir a sobrevivência das sociedades.

No Brasil, a política social é utilizada, desde a década de 1920 e, principalmente, após 1930, como instrumento de participação democrática onde o Estado intervém, de forma conservadora, sobre a classe trabalhadora com grande autonomia.

Mesmo após ter passado pela ditadura militar (1964-1984) e enfrentado uma realidade permeada pela perda de liberdades democráticas, o país começa a redefinir as regras políticas do jogo através da retomada do Estado democrático de direito. Mesmo a década de 1980, sendo conhecida como a “década perdida” devido ao fracasso do milagre econômico que provocou o crescimento do nível de pauperização da população, onde são registrados níveis expressivos de miséria, desnutrição e alto índice de mortalidade infantil; instala-se na sociedade brasileira uma conjuntura de lutas, na qual há uma ampla politização do povo que passa a cobrar do Estado uma prática de enfrentamento da questão social.

As políticas sociais são construções do Estado e da sociedade civil através das lutas e movimentos da classe trabalhadora; segundo (RAICHELIS, 2010). Logo, esse campo das Políticas Sociais se configura enquanto um campo de disputa, ora permeado por interesses por parte do estado, ora configurado como um importante mecanismo de redução das desigualdades sociais e distribuição de renda.

Segundo CASTRO (2013, p. 167) as políticas sociais enquanto mecanismos institucionais :

São construídos pelas sociedades de cada país, no decorrer de sua história, resultam em grande parte da força dos movimentos sociais e da luta política, com o objetivo de proteger e/ou promover socialmente sua população.

MONTAGUT (2014, p. 21) define política social como:

Uma intervenção pública que afeta o bem-estar de pessoas, quer mudando, mantendo, ou facilitando as suas condições de vida. Ele tenta melhorar o bem-estar humano através de uma cobertura das necessidades dos cidadãos em aspectos como educação, saúde, habitação e proteção social em geral.

Sendo assim, o poder público pretende através destas, paliar as necessidades humanas.

Assim, a Política Social pode ser entendida como uma modalidade de política pública, logo, como ação de governo com objetivos específicos. O autor FONSECA E FAGNANI (2013, p. 168) define Políticas Sociais:

Enquanto mecanismos institucionais construídos pelas sociedades de cada país, no decorrer de sua história, resultam em grande parte da força dos movimentos sociais e da luta política, com o objetivo de proteger e/ou promover socialmente sua população.

Foi a Constituição de 1988, um marco na vida dos brasileiros, que se rompe com o padrão conservador em direção a um modelo institucional redistributivista, resultado de intensas mobilizações da sociedade civil.

"(...) a ampliação e a extensão dos direitos sociais (novos direitos, assim como sua homogeneização, a novas categorias sociais), a universalização do acesso e a expansão da cobertura, um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema, a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção, a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e, enfim, o maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento de todo sistema" (DRAIBE, 1990, p. 29).

Ao mesmo tempo em que o país estava em crescente mudança, a Constituição de 1988 acrescentou na agenda dos entes públicos, grandes avanços, bem como um conjunto de necessidades que até então eram consideradas de âmbito pessoal ou individual.

Segundo FONSECA (2013, p. 12) a Constituição Federal de 1988 consagrou direitos trabalhistas e sindicais bem como um sistema de proteção social inspirado em alguns princípios do regime de Estado de Bem-Estar Social (igualdade, direitos, universalidade e seguridade).

Mas, todavia segundo FIORI (1993) a partir de 1990, porém, essas conquistas do movimento social se opunham ao ideário do “grande consenso favorável às políticas de ajuste e às reformas propugnadas pelo Consenso de Washington”. Com o passar do tempo esta política deixou se dedicar a projetos com visão de transformação social.

Mas mesmo assim, podemos afirmar que a Constituição de 1988 foi avanço e um marco na dinâmica democrática e nas relações sociais e econômicas do país. Nesse caminho, inaugurou uma mudança para a sociedade brasileira ao introduzir a Seguridade Social como um “guarda-chuva” que abriga três políticas de proteção social: a saúde, a previdência e a assistência social. (JACCOUD, 2009, p. 13)

Assim, a *saúde* foi concebida como um direito a todos, a *previdência* com um caráter contributivo tripartite, e a *assistência* a quem dela necessitar.

O autor Jaccoud evidencia a inserção da política da assistência como um ato inovador, e as pontua em três justificativas:

Primeiro, por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais. (JACCOUD, 2009, p. 14)

A inserção da assistência social à seguridade social significou, portanto, ampliação no campo dos direitos humanos e sociais, rompendo com a ideia de prática aos pobres.

Diante de diversas mudanças e desafios, JACCOUD (2009, p. 17) afirma que ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças.

É preciso sempre, releituras teóricas para a sua aplicação em tempo histórico, que acompanhem assim, as necessidades e mazelas de cada conjuntura.

1.1.2 – A assistência social brasileira pós 88: um dos pilares da proteção social

A assistência é uma prática antiga na humanidade, e esta se guiou pela compreensão de que na humanidade haverá sempre os mais frágeis, os doentes, etc., que não conseguirão reverter sua condição, carecendo de ajuda.

Era no intuito de conformar as práticas de ajuda e apoio aos aflitos, grupos filantrópicos e religiosos começaram a se organizar, dando origem às instituições de caridade (Sposati et al., 2007, p. 40).

Já na Idade Média, a forte influência do Cristianismo, através da doutrina da fraternidade, incentivou a prática assistencial com a difusão das confrarias que apoiavam às viúvas, os órfãos, os velhos e os doentes (Carvalho, 2006, p. 15). Desde a Idade Média as instituições de caridade eram comuns, tanto pelas campanhas religiosas como pela caridade leiga.

A Assistência Social no Brasil tem sua origem histórica baseada na caridade, filantropia e na solidariedade religiosa. Até a década de 1940, essa corrente perdurou. Conforme se vê, até 1988 a assistência social não era prevista constitucionalmente como um direito. As ações que lhe eram relacionadas acabavam por serem realizadas de forma assistencialista e seletiva, direcionadas aos indigentes, desvalidos, dentre outros.

A caridade acabava posicionando o público alvo da assistência social numa condição de incapaz, carente e necessitado da benevolência, ou seja, o distanciando de sua condição como cidadão munido de direitos.

Logo, a Carta Magna de 1988 é considerada um divisor de águas no campo dos direitos dos cidadãos brasileiros. Conforme expresso nesta, a nova ordem constitucional será determinada a assegurar o exercício dos direitos sociais como um de seus valores supremos.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 atribuiu à assistência social, até então, “parente pobre” das políticas sociais, sempre relacionada à benemerência, o status de direito social:

“Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia², o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (CRFB, 1988)

Nesse sentido, a assistência social passa a integrar o tripé Seguridade Social³, juntamente com os direitos à saúde e à previdência social, deixando para trás seu caráter subsidiário, de política secundária:

“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I – universalidade da cobertura e do atendimento; II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV – irredutibilidade do valor dos benefícios; V – equidade na forma de participação no custeio; VI – diversidade da base de financiamento; VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.” (CRFB, 1988)

Podendo ser observado assim, que dentro da Seguridade Social a assistência social possui caráter não contributivo, assim demonstrado na Constituição Federal Brasileira de 1988:

“Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria

² O direito à moradia foi incluído no rol dos direitos sociais pela Emenda Constitucional no. 26, de 2000.

³ A noção de seguridade social supõe um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco ou vulnerabilidade sociais, as quais qualquer indivíduo pode ser submetido.

manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.” (CRFB, 1988)

Pela primeira vez na história do país, na assistência será reconhecido o status de direito social, o que causou grande impacto no campo das políticas sociais.

Já o artigo seguinte – 204, não somente indica a fonte primária dos recursos que custearão tais ações, mas, sobretudo as diretrizes a serem adotadas na política de assistência social.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (EC no 42/2003)

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Da Ordem Social

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I – despesas com pessoal e encargos sociais;

II – serviço da dívida;

III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

No que diz respeito às ações a serem desenvolvidas neste setor, dois princípios contidos, no artigo 204 da Constituição, são inovadores e de indiscutível importância para o seu completo êxito, ou seja, o que se refere à descentralização político-administrativa e o relativo à participação da sociedade brasileira na discussão dos temas afetos ao setor.

. Com base, ainda no artigo supracitado, a coordenação e as normas gerais da política de assistência são de responsabilidade da esfera federal e a coordenação, a execução dos programas e as entidades beneficentes de assistência social são atribuídas às esferas estadual e municipal. Com a descentralização há uma “divisão” de tarefas e responsabilidades, mas sem desconsiderar a importância da instância nacional e/ou estadual “a

descentralização busca aproximar as respostas do Estado (via políticas sociais) da realidade local, compreendendo as diferenças e especificidades a serem alvo da política de assistência social”. (ROSA, 2009, p.4)

Uma outra inovação da Constituição de 1988 no que tange a assistência social é atribuição do status de política pública⁴:

Ao ser instituída como política pública, inseriu-se na ação estratégica de Estado e não apenas dos governos, especificamente de seus três poderes, na luta incessante pela redução e prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais⁵, por meio da universalização desses direitos, inclusão das pessoas carentes e superação da pobreza. (SIMÕES, 2009, p.182).

O acontecimento da assistência social alcançar o status de política pública resulta diretamente numa mudança de sua concepção, “retirando-se” do campo do assistencialismo para os direitos sociais.

Assim, ao ser tido como um direito social pela Constituição, a assistência passa a atribuir uma obrigatoriedade ao Estado em assegurar condições financeiras, institucionais e políticas que são fundamentais a sua concretização. Resguarda legalmente o cidadão, possibilitando-o no reconhecimento como portador de direitos. Essas características legais diferenciam a assistência social da prática assistencialista, sendo a última, orientada pelo dever moral, que não incorpora e muito menos garante direito.

José Paulo Neto (MPAS, 1997) afirmou, durante sua palestra na II Conferência Nacional de Assistência Social que:

Como componente da Seguridade Social, a assistência social é medida legal e legítima que visa oferecer segurança social aos cidadãos não cobertos (ou precariamente cobertos) pelo lado contributivo da seguridade social. A assistência social visa livrar esses cidadãos não só dos infortúnios do presente, mas também das incertezas do amanhã, protegendo-os das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar, exclusão social. (Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social - 1997)

⁴ “Ação coletiva que tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos nas leis” (PEREIRA, 2008, p. 223).

⁵ “... uma dada situação social desfavorável, objetivamente considerada, em que está inserido um indivíduo. É a condição, caracterizada por processos e situações sociais que gerem fragilidade, discriminação, desvantagem e exclusão da vida econômica, social e cultural.” (SIMÕES, 2009, p. 298).

Mesmo com o texto constitucional, era indispensável a assistência social ser regulamentada e isso aconteceu cinco anos depois com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que foi promulgada em 07 de dezembro de 1993⁶. s, havendo detalhamento posterior em três instrumentos principais: a Política Nacional de Assistência Social de 1998, e duas Normas Operacionais Básicas editadas em 1997 e 1998.

Ainda que reconhecida pela Constituição Federal como direito, a Assistência Social só foi regulamentada neste período, a Lei Orgânica da Assistência Social passando a ser vista como cita no Art.1 da LOAS:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993, p. 6)

Ao analisar a política de assistência social mostra-se de forma inovadora, dando sequência ao que foi regulamentado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993.

Foi através da LOAS, que se introduziu no país uma nova configuração para a discussão da assistência social com o objetivo de por fim a visão centrada na caridade e no favor. Esta inaugura uma nova Era para a assistência social brasileira, enquanto Política Pública. Ela propõe romper com uma longa tradição cultural e política.

Com a LOAS definiu-se os objetivos, as diretrizes e a definição da Assistência Social no contexto do direito da assistência e do dever do Estado como mantenedor. Mas era preciso construir um novo campo de direitos na esteira desta legislação, por si só, insuficiente para dar conta de todos os desafios interpostos para o campo assistencial:

Apesar de sua regulamentação, a LOAS avançou muito pouco no sentido de conferir uma nova institucionalidade à política de assistência social, e é somente na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, que se define uma nova agenda política com diretrizes objetivas com relação à

⁶ A LOAS é uma lei específica que foi criada para regulamentar a assistência social em sua organização e funcionamento. Sancionada pelo presidente Itamar Franco, ela foi resultado de um processo de lutas articulado nacionalmente, tendo como protagonistas trabalhadores da área de assistência e organizações da sociedade civil. Assim, essa lei assumiu uma posição frente à ótica dos seus destinatários, na condição de cidadãos, em face do poder público.

organização desta arena setorial. Pode-se afirmar que a partir deste momento, em condições políticas e econômicas favoráveis. (YAZBEK apud MONNERAT, 2011, p.45)

Por conseguinte no ano de 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e em 2005 a Norma Operacional Básica – NOB/2005, que instituiu-se o Sistema Único da Assistência Social — SUAS, e essa política alcança avanços expressivos que marcaram a sua implementação. A NOB/2005 definiu e normatizou conteúdos do pacto federativo, restabelecendo de forma unitária, hierarquizada e complementar as competências dos entes federados na gestão do financiamento e execução da Assistência Social.

Conforme SIMÕES (2009, p.15) o paradigma nesse sistema (SUAS), articula a descentralização com a intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social e/ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem uma população de um dado território.

Prosseguindo a evolução normativa da política, destaca-se a relevância da promulgação da Lei 12.435 de 2011, que alterou a LOAS, incluindo o SUAS, as unidades de referência, serviços e programas socioassistenciais na legislação nacional. Assim segundo a PNAS (2004, p.39)

O SUAS, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social (PNAS/2004, p. 39).

O SUAS, que começa a ser regulamentado pela NOB/SUAS em 2005 compõe a Política Nacional de Assistência Social (2004), e busca juntamente

com a CF de 1988 e a LOAS compor a base estrutural da atuação profissional no campo da Assistência Social em nível nacional anuncia:

Uma agenda política e institucional consistente na consolidação dos avanços normativos que demarcam o lugar da assistência social na democratização do Estado e da sociedade, o que exigirá do próprio Sistema aprimoramentos no desenvolvimento das responsabilidades de gestão e adensamento ético e técnico ao trabalho social operado na rede socioassistencial. Esta agenda política qualifica e efetiva a visibilidade da gestão do trabalho como um componente indutor central na consolidação do SUAS. (BRASIL, 2011, p. 13)

Nesses termos, o SUAS foi edificado para construir um novo patamar de organização e gestão dos serviços e benefícios da Assistência Social. Segundo a PNAS (2004), o SUAS possibilita a organização de elementos essenciais para a plena execução da Política de Assistência Social e desta forma normatiza os serviços, padrões de atendimento além de avaliar os resultados.

Com o Sistema Único de Assistência Social e a organização em nível nacional, a Assistência Social passou a ser pensada de forma a materializar a proteção social como um todo e com ênfase no atendimento das famílias – matricialidade familiar - que estejam em risco social, ou seja, em situações de vulnerabilidade social às demais contingências sociais.

Pela prerrogativa da Política Nacional de Assistência Social de 2004, o SUAS irá colocar os usuários da política com centralidade no processo de expansão da cidadania e chamar à responsabilidade as três esferas de governo já citadas: União, Estados e Municípios para dar respostas em nível de proteção social aos usuários da política, tendo em vista o direito de acesso e proteção já previsto anteriormente na LOAS e PNAS.

Neste sentido, o SUAS se organizou nos seguintes eixos estruturantes (BRASIL, 2004, p.8):

- Matricialidade Sociofamiliar.
- Descentralização político-administrativa e Territorialização.
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil.
- Financiamento.
- Controle Social.

- O desafio da participação popular/cidadão usuário.
- A Política de Recursos Humanos.
- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

Assim, a partir dos eixos estruturantes do SUAS, organizou através da Tipificação dos serviços sócio - assistenciais (2009) os serviços da rede socioassistencial (público e privado) dividindo-os por níveis de complexidade da seguinte maneira:

1. Serviços de Proteção Social Básica:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

2. Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

3. Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva.
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Todo este processo redefiniu o modelo de atuação e direcionamento das práticas profissionais nesta área. Diante dessa descrição, podemos apontar dois dispositivos, previstos pelo SUAS, que garantem um atendimento

especializado aos indivíduos que dependem da política de assistência social; o qual apresentaremos a seguir.

1.1.3 – Duas propostas do SUAS: CRAS e CREAS

Como já mencionado nesta dissertação, após a Constituição de 1988, diversas legislações ampararam a assistência, mas foi com o Sistema único de Assistência Social – SUAS – que pode ser operado, com uma nova versão mais aprimorada, um sistema constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social. Assim buscaremos aqui apresentar e caracterizar sobre os dois equipamentos referido em tal legislação. O SUAS organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social, a básica e especial.

A proteção social básica é destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Tipificação Nacional de Serviços Sócioassistenciais (2009, p.18)

Sendo assim, o equipamento pertencente à proteção básica, é o CRAS (Centro de Referência da Assistência Social), que surge a partir do primeiro governo Lula, em 2004, com a consolidação da PNAS (Política Nacional de Assistência Social) e o SUAS (Sistema Único de Assistência Social). Este é concebido como porta de entrada no atendimento do SUAS e com fundamental importância no acolhimento dos usuários e na prestação de serviços da proteção social básica para as famílias.

Logo, este faz parte da Proteção Social Básica, que visa atender as famílias em áreas de vulnerabilidade social. Assim, foi concebida uma política de assistência descentralizada, realizada por municípios amparados pelo governo federal. Dessa maneira, os CRAS, adaptam-se a realidade de

determinada comunidade ou bairro, conservando suas características históricas e culturais. As atividades e ações oferecidas, objetivam atendimento integral à família para que alcancem seus direitos e sua emancipação.

Diante do exposto o CRAS constitui, conforme o CRAS (2009, p.9):

Uma unidade pública estatal descentralizada da política de Assistência Social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema único da Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capacidade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção básica de assistência social.

Desse modo, é o Estado que possui o dever de garantir as necessidades básicas à população, bem como a prevenção de situações que envolvam risco. E como a própria nomenclatura demonstra, este equipamento trata-se da proteção primordial do usuário, as suas necessidades primeiras e básicas no ciclo da vulnerabilidade social, dando conta, portanto das situações de pobreza, privação financeira e social, fragilização de vínculos afetivos.

O princípio de descentralização do SUAS indica a atuação preventiva da Proteção Social Básica e a responsabilidade em disponibilizar serviços ao alcance dos usuários com o objetivo de fazer dos Centros de Referência de Assistência Social a referência para as famílias em seus bairros, priorizando desta forma o princípio definido pelo SUAS em territorializar as ações. Os CRAS são constituídos e posicionados de forma estratégica em locais de maior vulnerabilidade social, buscando atingir de forma positiva no processo de acompanhamento das famílias e no oferecimento de serviços e benefícios. Os CRAS são distribuídos (construídos) de acordo com o número de habitantes, desde pequeno porte com mínimo de 1 CRAS para cada 2.500 famílias referenciadas até metrópoles com 1 CRAS para cada 5.000 famílias.

O espaço físico do CRAS deve necessariamente possuir ambientes que garantam a oferta do PAIF⁷, compatível com a capacidade de atendimento de

⁷ O PAIF enfatiza o conceito de ação continuada, estabelecida em 2004, bem como correspondente ao previsto no Art. 23 da Lei Orgânica de Assistência Social – Loas.

cada CRAS além do ambiente específico que garanta o cumprimento de sua função de gestão territorial da Proteção Social Básica. Conforme Caderno de Orientações Técnicas do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, recomenda-se que todos os ambientes do CRAS sejam providos de adequada iluminação, ventilação, conservação, privacidade, salubridade e limpeza.

E para a efetivação e atendimento a esta proteção, os municípios devem criar Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, localizados em áreas de maior vulnerabilidade social, para atendimento local dos usuários.

Os espaços, pertencentes ao CRAS, devem expressar a cultura local, de forma a estimular a expressão e o sentimento de pertença das famílias usuárias do CRAS. E através do PAIF – Programa de Atenção Integral à Família – que são realizados os acompanhamentos das famílias em situação de vulnerabilidade social. Assim, é através desse aporte profissional da equipe multidisciplinar é possível trazer respostas à família e principalmente nos quesitos de prevenção. O PAIF consiste portanto:

No trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. (BRASIL, 2009, p.12)

Já o outro equipamento, que se configura como especial é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS – esta configura – se como uma unidade pública e estatal, que oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, etc.).

De acordo com a PNAS (2004) a proteção social se divide em Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade, são famílias e indivíduos que se encontram em situação de

risco pessoal e social, enquanto que a Proteção Social Especial de Alta Complexidade ocorrerá nos casos em que o vínculo familiar ou comunitário foi rompido ou encontra - se ameaçado, garantindo-se a proteção integral. São exemplos desta proteção: Casa lar; Família Substituta; Casa de passagem.

Haja vista, que em conformidade com a PNAS – 2004, o CREAS faz parte dos serviços de proteção social de média complexidade.

A Lei orgânica da assistência social, em sua versão atualizada, prevê:

Art. 6° C As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3° desta lei.

§ 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

§ 2º O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

§ 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. (Incluído pela lei 12.435, de 6 de junho de 2011)

Segundo o Guia de Orientações Técnicas para o CREAS, do MDS (BRASIL, 2011, p. 8) estabelece o CREAS como:

Uma unidade pública estatal, de abrangência municipal ou regional, referência para a oferta de trabalho social a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, que demandam intervenções especializadas no âmbito do SUAS. Sua gestão e funcionamento compreendem um conjunto de aspectos, tais como: infraestrutura e recursos humanos compatíveis com os serviços ofertados, trabalho em rede, articulação com as demais unidades e serviços da rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos, além da organização de registros de informação e o desenvolvimento de processos de monitoramento e avaliação das ações realizadas.

Prontamente assim, este equipamento deve realizar suas atividades por meio de atribuições contemplados pelo PAEFI (Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos), que é um serviço voltado para famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. Para alcançar o objetivo, este desenvolve trabalho social realizado pela equipe composta por profissionais de diversas áreas, como assistentes sociais, psicólogos e advogados.

Entre as atividades propostas, estão a identificação das necessidades das pessoas que buscam ou são encaminhadas ao CREAS; atenção especializada; orientação sobre direitos; encaminhamento para outros serviços da assistência social e de outras políticas, como saúde, educação, trabalho e renda, habitação; orientação jurídica; acesso à documentação, entre outros.

1.1.4 – Os benefícios eventuais como estratégia de proteção social

Ao iniciar o debate sobre os Benefícios Eventuais é indispensável reconhecer que com a LOAS, Lei 8742/93, foi possível alcançar um novo horizonte para a proteção social no Brasil e, neste contexto, aos benefícios eventuais, conforme se pode compreender no Art. 22 da Lei que dispõe sobre a Organização da Seguridade Social “(...) Entende-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias das SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.” (Art. 22 da Lei nº 12.435, de 2011)

Os Benefícios Eventuais, regulados pela LOAS principiaram sua trajetória histórica na Previdência Social o que levou sua separação até o ano de 1993 após diversos debates da categoria da assistência. Entretanto, não existe uma regulamentação apropriada destes instrumentos de proteção social. Segundo Vieira (2011, p.2) “Infelizmente estes benefícios na Assistência Social até hoje ainda não foram completamente regulados nos municípios brasileiros”.

Benefícios em valor/espécie ou bens materiais eram acessados no âmbito da Assistência Social mesmo anteriormente ao seu reconhecimento pela constituição de 1988 e por leis federais, como a LOAS, na forma de auxílios. A trajetória histórica destes, no campo da política, percorreu o ideário de auxílios até sua identificação com a concepção de benefícios enquanto responsabilidade estatal e direito. Auxiliar e assistir aos mais necessitados ou expostos a situações de pobreza se constituía como algo (quase) inerente à assistência social, a qual assistia aos pobres, aos velhos e aos abandonados desde os primórdios e registros históricos. (VIEIRA; LIMA; BOVOLenta, 2011, p.2)

O rompimento entre Benefícios Eventuais e Previdência ocorreu a partir da criação da Lei Orgânica de Assistência Social e toda a movimentação em prol dos direitos sociais como garantia aos usuários da política.

Já no processo de integração à LOAS, os Benefícios Eventuais passaram a ser reconhecidos como responsabilidade do Estado e de seus respectivos municípios, o que diferencia o papel da União apenas como coadjuvante do processo em nível federal.

De acordo com a LOAS (1993) Art. 22 da Lei Nº 8.742, de 07, os Benefícios Eventuais são benefícios de caráter suplementar e provisório prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Os benefícios eventuais são dispostos em quatro modalidades: natalidade, funeral, vulnerabilidade temporária e calamidade pública.

Em relação aos benefícios socioassistenciais a “horizontalidade” trazida pela CF/88, no que tange a divisão de tarefas e responsabilidades, atribuiu-se à União a regulamentação dos benefícios continuados e aos estados, municípios e Distrito Federal, a regulação dos benefícios eventuais. Portanto, a regulação destes (BE) não é possível ocorrer em âmbito federal. Esta deve ser fomentada nos municípios, nos estados e no Distrito Federal por meio de seus respectivos Conselhos de Assistência Social.” (BOVOLenta, 2013 p. 275)

Todavia, a regulamentação dos critérios de acesso aos Benefícios Eventuais é aplicada diferentemente em cada município, de acordo com a necessidade de cada um, trazendo de possibilidade de inclusão e de exclusão do contingente populacional em situação de vulnerabilidade social na direta

interdependência de sua regulamentação em nível local. Desta forma, em razão dos recursos serem de responsabilidade dos Estados e municípios, os Benefícios Eventuais são regulamentados e ofertados muitas vezes de forma desordenada, reafirmando a subalternização⁸ dos usuários da política de Assistência Social, seja pelo não acesso ao direito, pelo excesso de burocratização, ou até mesmo recai numa gestão que não realiza a devida aplicação dos recursos públicos resultando em uma fórmula oportunista a aplicação deste benefício.

Desde 1993, quando os benefícios eventuais foram trazidos para o âmbito da assistência social, sua provisão junto aos municípios tem se mostrado desregulada.

Embora não estejam explicitamente definidos na Loas, os Benefícios Eventuais constituem, na história da política social moderna, a distribuição pública de provisões materiais ou financeiras a grupos específicos que não podem, com recursos próprios, satisfazerem suas necessidades básicas. Trata-se de um instrumento protetor diferenciado sob a responsabilidade do Estado que, nos termos da Loas, não tem um fim em si mesmo, posto que inscreve em um espectro mais amplo e duradouro de proteção social, do qual constitui a providência mais urgente (Pereira, 2010, p. 11).

Visto que, primordialmente os benefícios eventuais eram vinculados a Previdência Social, sendo que somente quem contribuía tinha acesso à proteção. Logo, ao irem para a assistência social, não foram qualificados, formatados e implementados, mas sim esquecidos e tratados à margem da LOAS. Quando muito são operacionalizados ao acaso, sem nenhum tipo de regulação que os implementasse de fato. (BOVOLENTA, 2011, p. 375-376). Dessa forma, os municípios em sua maioria têm realizado a prestação dos benefícios de forma incompleta, desarticulada e muita das vezes, assistencialista.

Podemos constatar, que os Benefícios Eventuais pensado como estratégia de proteção social ainda é um projeto recente e inacabado, levando-

⁸ Subalternização definida por Carmelita Yazbek (1999) diz respeito à ausência de poder do mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção. Faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política. Supõe, como complementar, o exercício do domínio ou da direção através de relações político-sociais em que predominam os interesses dos que detêm o poder econômico e de decisão política.

se em consideração a falta de um padrão de regulamentação que dê materialidade e possibilite a emancipação dos usuários da política de Assistência Social.

Diversos são os limites no processo de regulamentação desse direito, incentivando assim, vários municípios, segundo Pereira (2010, p. 19) as:

práticas assistencialistas e clientelistas em torno de demandas eventuais, já que, para a satisfação dessas demandas, não existiam normas-padrão regulamentadas e compatíveis com o conteúdo da Loas e da PNAS-Suas. Em decorrência, não é casual que a prática da concessão dos Benefícios Eventuais venha apresentando as seguintes tendências: cada governo municipal os concebem, denominam, proveem e administram, de acordo com o seu entendimento, valendo-se quase sempre do senso comum para, dentro de suas possibilidades financeiras e gerenciais, atender contingências sociais prementes. Tem-se, assim, num espaço não desprezível de participação da Assistência Social como política pública e direito de cidadania a condenável prática do assistencialismo que, além de desafiar os recentes avanços no campo assistencial, vem se afirmando como um não direito social.

Observa-se diferentes maneiras de conceituar e operacionalizar os benefícios eventuais entre os municípios brasileiros, as diferenças vão desde o que são os benefícios eventuais, público atendido, critérios de inclusão, recorte de renda entre outros. Assim analisando VIEIRA; LIMA; BOVOLENTA (2011, p.4):

A trajetória dos benefícios eventuais podemos avaliar que há uma defasagem na sua concessão, uma vez que anteriormente pela Previdência Social era concedido diante da renda de até 3 salários mínimos e atualmente pela Assistência Social o parâmetro para concessão é de $\frac{1}{4}$ do salário. Ressaltamos ainda, que falta a regulação desta concessão nos municípios pela Assistência Social, uma vez que está prevista na LOAS, porém não há mecanismos que assegurem sua concessão.

A política de assistência social avançou ao reconhecer benefícios enquanto direitos socioassistenciais. Auxílios e benefícios eram concessões presentes, porém não legitimadas. Porém para a autora BOVOLENTA (2013, p. 275):

A ausência de regulamentação posterior a LOAS o levou a uma condição de operacionalização limitada, incompleta e imprecisa. Isto

é, limitada por não haver um campo próprio para tratar estes benefícios; imprecisa, por não haver um entendimento legal do que eles devem prover e incompleta, por entender que estes benefícios complementam a rede de proteção social.

As legislações mencionadas anteriormente demandaram um grande esforço na tentativa de normatização e operacionalização dos Benefícios Eventuais, todavia, como menciona a autora ainda parece não ser suficientes para que ela signifique de forma regulamentada uma ação norteadora na vida dos usuários da política.

Sendo assim, estão colocados diversos desafios para a construção dos benefícios eventuais com materialização no objetivo de exercer a proteção social aos sujeitos, bem como, desafios necessários no que diz respeito à fiscalização em nível federal no sentido de regulamentar o acesso de forma ampliada e não com vistas à exclusão social e romper com o que ressalta Pereira (2002, p.20) ser mecanismo de “provimento e administração de acordo com o entendimento de cada município, valendo-se quase sempre do senso comum para, dentro de sua possibilidade, atender contingências sociais prementes”.

Os benefícios eventuais, como provisão social básica, estão descritos no artigo 22 da LOAS, e fazem (ou deveriam fazer) parte da estrutura de funcionamento do SUAS. Tão logo posto em lei, deveriam ter sido regulados e implementados em todo o território nacional. No entanto, o que se observa é um tratamento marginal dispensado a esta atenção por estarem desqualificados e/ou esquecidos face à LOAS e às legislações subsequentes. Estar instituído na LOAS não garantiu sua implementação no conjunto de municípios brasileiros. A ausência de regulamentação posterior a Lei Orgânica o levou a uma operacionalização desregulada, com presença difusa e distante do campo dos direitos de cidadania. (BOVOLENTA, 2013. p. 274)

Assim, a aplicação dos Benefícios Eventuais como proteção, expressa aos profissionais envolvidos no sistema, desafios pertinentes ao seu cotidiano; no sentido de regulamentar o acesso de forma ampliada oportunizando desta forma maior abertura aos direitos sociais já consagrados em legislação.

CAPÍTULO II – A QUESTÃO HABITACIONAL BRASILEIRA

2.1– Breve trajetória da política habitacional brasileira

O tema que se refere à habitação não é um objeto recente na literatura, e para se compreender este, compreende refletir sobre a urbanização englobando seus aspectos sociais, políticos e econômicos que abrange, ao longo do tempo, esse processo.

O processo sistêmico de urbanização no Brasil iniciou-se no século XVIII e sendo consolidado a partir das décadas de 1940 e 1950, em um contexto de urbano-industrialização, quando o país se configurava tipicamente como um país rural em termos habitacionais. (SANTOS, 2009).

Ainda conforme Santos (2009) a urbanização iniciou-se no século XVIII, no entanto, somente no século XX e principalmente a partir da década de 1940, que a urbanização ocorre de forma intensa no Brasil resultando em amplas mudanças na morfologia e expansão das cidades e na distribuição da população pelo território nacional.

O forte movimento de urbanização verificado a partir do fim da Segunda Guerra Mundial é contemporâneo de um intenso crescimento demográfico, resultado de uma natalidade elevada e de uma mortalidade em descenso, cujas causas essenciais são os progressos sanitários, a melhoria relativa nos padrões de vida e a própria urbanização (SANTOS, 2009).

Embora a intervenção do Estado no espaço urbano tenha se iniciado no final do século XVIII (Bonduki, 2011), a questão habitacional só começou a ser assumida muito mais tarde, já no século XX, durante o Governo do Presidente Vargas, após a Revolução de 1930.

No fim do século XIX, no Brasil, há uma conjunção de acontecimentos que influenciaram decisivamente a ampliação e a formação dos espaços urbanos no país. O fim da escravidão fez com que milhares de negros fossem

expulsos do campo e migrassem para a cidade. Concomitantemente, imigrantes europeus chegaram ao Brasil para trabalhar no campo e também na nascente indústria brasileira. Esses fatores provocaram o aumento da população nas cidades, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, fato que acarretou uma demanda por moradia, transporte e demais serviços urbanos, até então inédita (MARICATO, 1997).

Nesse período, segundo VILLAÇA (1986), as cidades passaram a absorver um enorme fluxo dos chamados “homens livres”, migrantes e trabalhadores rurais, que se dirigiram às grandes cidades em busca de uma nova vida. Frente a esse crescimento desordenado das cidades e a falta de alojamento para os recém chegados a habitação passou a ser “problema social”.

O autor VILLAÇA (1986), ressalta ainda que nessa época, a burguesia viveu um período contraditório, onde se sentia ameaçada pelos cortiços, muitas vezes propagadores de doenças, mas ao mesmo tempo necessitava mantê-los para abrigar a classe operária.

O cortiço, considerado no contexto do século XIX como o local da pobreza, era o espaço onde também residiam trabalhadores. Todavia, também era habitado por pessoas consideradas vadias, a chamada classe perigosa. Ribeiro e Pechman (1983) abordam que as habitações coletivas foram consideradas, nesse momento histórico, como uma forma de habitar não-racional e pouco civilizada.

De acordo com Bonduki (1955), esse conflito se estendeu até meados da década de 1920, quando a fiscalização sanitária, que mantinha o comando através das forças do Estado, perdeu o controle.

A busca de um abrigo sempre esteve presente na trajetória do homem, na sua constante luta pela sobrevivência. Todavia, historicamente a crise da habitação se mostrou difícil se ser suprida. Guimarães (1986, apud PÓVOA, 2002, p.6) assinala que a crise da habitação é proveniente de vários fatores, dentre eles o processo de produção de habitação, que engloba o alto investimento de capital através da propriedade do solo, materiais de construção, mão-de-obra, infra-estrutura, dentre outros.

No decorrer da história, CORDEIRO (2006, P 45) salienta que, entre reflexões e tentativas de explicar o fenômeno da acelerada urbanização e a

crise da habitação, o direito a moradia foi considerado como direito humano. Ainda frisa que esta conquista foi reconhecida por diversas declarações e tratados internacionais de direitos humanos.

Ressaltamos assim, que a moradia não se trata apenas de um espaço físico. Sendo assim, fica indispensável que ela se dê em local com condições dignas, com segurança (sem ameaça de remoção) e cercado de toda a infraestrutura de água, esgoto, transporte, saúde, educação, dentre outros.

Logo, ao longo da história, o Estado iniciou sua atuação no setor de habitação em observância à realidade; este se configurou na década de 1930 no Brasil.

A partir então, do fim da década de 1930, quando a industrialização e a urbanização do país ganham novo impulso com a Revolução de 30, é que começa a se esboçar uma política para a habitação brasileira. Durante a ditadura Vargas, com a questão sanitária enfraquecida e a necessidade de provisão de habitação para a classe operária, o problema habitacional tornou-se a grande preocupação do governo. (Bedê, 2005)

Assim, o setor privado não foi capaz de resolver o problema da habitação para as camadas populares e que tal tarefa teria que ser assumida pelo Estado, que passou a sofrer pressões dos trabalhadores e do empresariado, e enquanto resposta, o governo propôs o financiamento, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), de casas a serem destinadas ao aluguel. Tal medida, além de insuficiente para modificar a situação da moradia no Brasil, atendia apenas aos associados dos institutos, ou seja, a classe trabalhadora.

Os IAPs foram criados na década de 1930 para cada categoria profissional, com a finalidade primeiramente de controlar o setor previdenciário do país e assegurar serviços primários, como assistência médica, a seus afiliados.

Excluídas as importâncias indispensáveis às despesas normais com os pagamentos de benefícios legais e dos serviços administrativos, tais fundos serão aplicados na aquisição de títulos de renda federal e na construção de casas para os associados das respectivas caixas, com a suficiente garantia hipotética. (BONDUKI, 1955, p. 103)

Segundo os autores Paolinelli e Costa (2015, p. 59):

Os Institutos foram às primeiras organizações que se dedicaram à construção de casas populares em grande escala, marcando o início da atuação governamental na produção e financiamento de habitação popular. Em dois de seus programas (os que se tem dados a respeito), os IAPs produziram 123.995 unidades habitacionais, entre 1937 e 1964.

Que de acordo com Milano (2013) grande parte do estoque construído era destinado ao aluguel, atividade anteriormente exclusiva do setor privado.

Os Institutos acabaram não cumprindo a sua principal função, atuando assim de forma incerta, e acabou desenvolvendo um cunho capitalista. Onde o autor Bonduki (1955, p. 111) salienta que a ideia de habitação variava ora:

Como forma de seguridade social plena, ora como mero instrumento de capitalização dos recursos captados, e portanto, desprovidos de fins sociais. Independente de qual viés era tomado, a produção dos IAPs beneficiou um grupo específico e limitado de pessoas-assalariados associados aos institutos- não podendo ser considerados plenamente um órgão de habitação social.

Na “Era Vargas” (1930-1945 e 1951-1954) foi consolidado o chamado populismo, que se estendeu até a instalação dos governos militares, em 1964. Nesse período o Governo Vargas buscou priorizar as ações voltadas para os setores de habitação, saúde e educação⁹.

E foi durante o Estado Novo (1937- 1945), Getúlio Vargas, ao intervir na questão habitacional, direcionou importantes ações para esta política, condizentes com o projeto nacional-desenvolvimentista. Onde Bonduki relata que:

Primeiro, a habitação vista como condição básica da reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador e, portanto, decisiva na criação do “homem novo” e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política. (BONDUKI, 1998, p. 73)

Ainda segundo Bonduki (1955), a crise habitacional atingiu seu ápice no início da Segunda Guerra Mundial, causada pelo crescimento desordenado das

⁹ O planejamento urbano no período Vargas expressa o padrão higiênico-funcional, desenvolvido principalmente por Alfred Agache, através do plano diretor do Rio de Janeiro.

idades, a falta de investimento no setor habitacional e o grande número de despejos causados pelo congelamento de aluguéis.

Assim sob o governo Dutra, logo ao assumir o poder e diante de tal crise supracitada, instituiu sua primeira medida na área habitacional - a criação da Fundação da Casa Popular. Instituída pelo Decreto- Lei 9.218/46, a FCP era subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e tinha como finalidade proporcionar a brasileiros e estrangeiros, com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros, a aquisição ou construção de moradias própria, em zona urbana ou rural.

Logo, a principal marca da política habitacional do período populista foi a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), que segundo MOTTA (2011):

Apesar dos resultados modestos, foi o primeiro órgão nacional criado para prover residências para a população pobre. A FCP foi criada em 1946 para funcionar como uma resposta social a um contexto de fortes pressões dos trabalhadores e de crescimento do Partido Comunista. Apesar de ter recebido diversas funções relacionadas à política urbana em geral, essa fundação se tornou inoperável, devido ao acúmulo de atribuições, à falta de recursos e de força política, somadas à ausência de respaldo legal; assim, em 1952, o governo federal reduziu as atribuições da FCP.

Os critérios existentes para a determinação de quem recebia o financiamento da FCP eram favoráveis à população de baixa renda, mas não determinante para a escolha dos candidatos. A dificuldade de se obter informações e aplicar para o programa, a disparidade entre demanda e oferta e a alta renda máxima permitida (12,8 salários mínimos), fizeram com que a Fundação da Casa Popular agisse de forma clientelista na seleção dos beneficiários. (Azevedo e Andrade, 1982)

Segundo Aragão (1999), entre os anos de 1946 e 1964, toda a produção da Fundação da Casa Popular (FCP) foi de 17 mil unidades, em 143 conjuntos habitacionais distribuídos por 19 Estados e o Distrito Federal. Onde Azevedo e Andrade (1982, p. 37) explana que, a despeito da pretensão de ser o carro-chefe da política habitacional, a FCP contribuiu com um pouco menos de 10% das moradias construídas por todas as instituições do período populista.

A Fundação Casa Popular (FCP), instituída em 1946 foi uma das primeiras ações do governo Dutra como forma de intervenção estatal na questão habitacional. Com finalidade de atender a população que não estava

inserida no mercado formal de trabalho e por este motivo não tinha acesso ao Instituto de Aposentaria e Pensões (IAPs).

No entanto, esta política não alcançou o objetivo proposto, revelando-se “[...] ineficaz devido à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas, o que comprometeu o seu desempenho no atendimento da demanda, que permaneceu restrito a alguns Estados da federação [...]” (POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2004, p. 9).

Em conformidade com Bonduki (1994) apesar da Fundação Casa Popular (FCP) não ter alcançado o objetivo proposto por esta, foi a primeira iniciativa de criação de um órgão nacional destinado exclusivamente à provisão de moradias para a população de baixa renda, representando o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha obrigação de enfrentar, através de uma intervenção direta, o grave problema da falta de moradia.

Nesse contexto, o governo de Juscelino Kubitschek (JK), onde se pretendeu realizar “50 anos em 5”, tenta no final da década de 1950, fortalecer a FCP, que vive seu período mais dinâmico, com mais investimentos e maior número de unidades habitacionais construídas.

No governo de JK ocorreram de forma acelerada a segregação espacial, o processo de periferização e a ocupação das franjas mais externas do espaço urbano. Assim, conforme aborda Gouvêa (1995), a questão habitacional teve pouca atenção neste governo, sobretudo a construção de moradias para as classes populares.

Em 1964, com o golpe militar, a FCP (Fundação da Casa Popular) foi extinta, sendo criado o Plano Nacional de Habitação, o primeiro grande plano do governo militar. O plano buscava a dinamização da economia, o desenvolvimento do país e, sobre tudo, controlar as massas, garantindo a estabilidade social. Para além disso, era a solução para controlar o crescimento das favelas e ocupações irregulares.

Assim, a partir de 1964, as ações públicas voltadas para as vilas e favelas são sufocadas; os movimentos sociais e as associações são reprimidos, lançados na ilegalidade e impedidos de atuar; os favelados, bem como suas ocupações e associações, passam novamente a ser tratados como problema de polícia. (MOTTA, 2011)

Para concretizar essa concepção de cidade e de política para habitação, o Banco Nacional de Habitação (BNH) se torna o principal órgão da política habitacional e urbana do país. Prioritariamente, ele deveria “orientar, disciplinar e controlar o SFH, para promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda”. (AZEVEDO & ANDRADE, 1982, p. 61).

Conforme Paolinelli e Costa (2015, p. 63):

O período de ditadura militar, que se iniciou em 1964, foi um marco importante para o setor habitacional do país. Marechal castelo Branco – primeiro presidente da ditadura militar – instituiu, através da Lei nº 4.380/1964: o Banco Nacional de Habitação (BNH); o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfau), transferindo para o órgão as atribuições da recentemente fechada Fundação da Casa Popular; e o sistema financeiro de habitação.

Desse modo, segundo Paolinelli e Costa (2015), a criação desses órgãos faziam parte de um Plano Nacional de Habitação, cuja meta era produzir oito milhões de moradias para as camadas populares, colocando fim ao déficit habitacional do país em um período de quatro anos.

Ainda segundo Silva (1989), o BNH foi instituído como uma forma do Estado autoritário brasileiro se legitimar perante a sociedade, para explicar os motivos que levaram ao golpe militar.

Nesse sentido, é preciso considerar a história da Política de Habitação Brasileira em seus diferentes momentos e situação econômica e política do país, evidenciando o confronto de interesses que existe entre as classes em um período em que o Estado buscava estabilidade política para regime (SILVA, 1989, p. 48).

Segundo MONTEIRO (2017, p. 10), no Brasil a política habitacional foi efetivamente desencadeada a partir de 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). No período de vigência do BNH (1964-1986) o financiamento para as famílias consideradas de baixa renda era realizado pelas COHABs (Companhias Habitacionais).

O BNH era o principal coordenador do SFH (Sistema Financeiro de Habitação), para promover a construção e financiamento de habitação para fins de propriedade. O modelo utilizado pelo BNH representou, por diversas razões, uma inovação frente às iniciativas no setor habitacional até o momento.

Ele se diferenciava segundo Azevedo e Andrade (1982) em primeiro lugar se diferenciava por ser um banco, logo não dependia apenas dos recursos previdenciários ou de doações do tesouro. Segundo, porque seu sistema de financiamento contava com um “mecanismo de compensação monetária” que reajustava as prestações de acordo com a inflação. Por último, foi inovador em articular o setor público- financiador- e o setor privado- executor da política.

Segundo Wanderley e Bógus (1992) a aquisição da casa própria era um dos grandes anseios da população e a política habitacional do BNH poderia ocasionar boa aceitação para o regime militar.

Com a criação do BNH, desejava-se atrelar os interesses econômicos e políticos aos sociais, no entanto Medeiros (2011, p. 11) afirma que:

O projeto social ficou em segundo plano e os imperativos econômicos se sobrepuseram na política habitacional adotada pelo BNH. O tecido urbano que se formou foi desarticulado da realidade dos moradores. A infraestrutura foi direcionada para obras distantes das populações de baixa renda. Economicamente, os benefícios e subsídios favoreceram as classes de renda média e alta e também se distanciou o acesso das classes de menor poder aquisitivo. A comprovação de renda (já que o imóvel, a casa nova, deveria ser financiada) colocou à margem a população mais necessitada, restando a esta as áreas menos dotadas de infraestruturas, longínquas e pouco valorizadas.

Desse modo, um dos motivos que justificava a criação do BNH era a necessidade de implantar uma política capaz de atender a população de baixa renda. Contudo, este objetivo não foi alcançado.

No período de 1964 a 1969, ocorreu a de implantação e expansão do BNH e das COHABs¹⁰; mas logo no período que compreende 1970 a 1974, consistiu em um esvaziamento e uma crise do SFH, sobretudo devido à perda do dinamismo das COHABs; resultado da perda do poder de compra do salário mínimo. Isso fez com que os financiamentos passassem a ser, cada vez mais, destinados às famílias de classe média.

¹⁰Entre 1964 e 1965 são criadas, em diversas cidades do país, as Companhias de Habitação Popular (COHABs), empresas públicas ou de capital misto que tinham como objetivo principal atuar na concepção e execução de políticas para redução do déficit habitacional, sobretudo através de recursos oriundos do BNH. Esse formato de empresa pública convergia com o ideal do governo da época de realizar uma política que tivesse uma gestão baseada em modelos empresariais.

De acordo com Rodrigues (1991) os recursos para habitação tornaram-se escassos devido à crise econômica que se iniciou no final de 1970, se agravando na década de 1980 que ficou conhecido como a década perdida, devido ao alto índice de inflação, endividamento externo, déficit no balanço de pagamentos e elevado endividamento do setor público.

Em decorrência da crise, ocorreu uma redução do recolhimento do FGTS à medida que aumentava o desemprego. Com isso, o número de inadimplentes também crescia devido ao aumento do desemprego e ao acréscimo do valor das prestações.

Já no período (1975 a 1980), foi caracterizada pela reestruturação e pelo revigoramento das COHABs, com aumento do número de moradias produzidas, a grande maioria destinada à classe média.

Com isso, Conseqüentemente, houve, na década de 1970, um grande crescimento dos loteamentos clandestinos nas periferias.

Conforme FILHO (2011, p. 30) as COHABS:

Montavam todo o projeto, contratavam o financiamento com o BNH, adquiriam terrenos, promoviam a construção dos conjuntos habitacionais por meio de empresas privadas, organizavam a inscrição e a seleção dos pretendentes, recebiam deles os pagamentos das prestações, com o que quitavam a dívida com o BNH e cobriam as próprias despesas. Seu alvo prioritário era a eliminação de favelas, mocambos e ocupações ilegais do solo.

Foi na década de 1980 que a crise financeira compromete gravemente os investimentos do SFH. Bonduki (2008) O modelo econômico do regime militar começou entrar em crise, gerando recessão, aumento da inflação, desemprego e arroxo salarial, que conseqüentemente afetou o sistema de financiamento do SFH.

Logo assim, culminando na extinção do BNH em 1986, que transfere para a Caixa Econômica Federal suas funções. A Caixa Econômica Federal (CEF), por sua vez, tornou-se o principal executor das políticas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano.

Assim, em agosto de 1986 o BNH foi extinto pelo Decreto- Lei nº 2.291/86 que editou também uma reestruturação no SFH, distribuindo as atribuições do banco entre o então Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Caixa Econômica

Federal (CEF). Segundo o Bacen (2009, ao MDU coube a formulação de propostas de política habitacional e de desenvolvimento urbano; ao CMN, orientar, disciplinar e controlar o SFH; ao Bacen fiscalizar as instituições financeiras que integravam o SFH e elaborar as normas pertinentes aos 6 depósitos da poupança; e a CEF à administração do passivo, ativo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis do BNH, bem como a gestão do FGTS. (FERNANDES & SILVEIRA, 2010)

A partir desse momento, deixou de existir uma estratégia nacional de política habitacional e se iniciou um período de transição, caracterizado por uma forte instabilidade política e institucional. Essa falta de rumos e políticas expressivas para a questão habitacional durou até 1995, quando foi criada a Política Nacional de Habitação durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). (SILVA, 1999, *apud*, PAOLINELLI E COSTA, 2015 p. 67)

Nesse intervalo, a gestão das políticas habitacionais foram delegadas sucessivamente, ano a ano, à um diferente órgão ou secretaria, passando por sete ministérios ou estruturas administrativas distintas até a criação do Ministério das cidades (Bonduki, 2008).

Mas em 1987, o governo federal lançou o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria especial de Ação Comunitária (SEAC), que tinha com o objetivo financiar habitações para famílias com renda inferior a três salários mínimos. Mas tal programa não alcançou suas metas, pois não tinha uma política e uma gestão bem definidas.

Já no governo Collor (1990-1992), o mais importante programa habitacional lançado foi o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), mas este também não conseguiu cumprir suas metas.

O governo Itamar Franco (1992 a 1994) criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para população de baixa renda, a serem construídas em regime de “ajuda mútua”. As mudanças propostas aumentaram o controle social e a transparência da gestão dos programas habitacionais, mas não foram suficientes para reverter o quadro de crise estrutural do sistema. (Santos, 1999)

Já o período do Presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002) avançou no reconhecimento da necessidade de ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional. Algumas importantes mudanças foram realizadas, com a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB); do Ministério do Planejamento e Orçamento; e da

Política Nacional de Habitação (1996), um marco fundamental depois de tantos anos sem um rumo a esfera federal. Neles, Bonduki (2008, p. 78) assinala que estavam incluídos novos programas que, ao menos na sua concepção estavam coerentes com uma nova visão, deixando de privilegiar unicamente o financiamento à produção.

Paz (2002) aponta que, na primeira gestão do governo do FHC, o modelo de política habitacional baseado no SFH (Sistema Financeiro de Habitação) apresentava-se insuficiente diante das diversas necessidades da população.

Segundo PAOLINELLI E COSTA (2015 p.69, apud SANTOS, 1999) a Política Nacional de Habitação (PNH), neste período:

Caminhava em três direções básicas: a primeira era a elaboração de programas voltados para melhorias em áreas habitacionais degradadas e habitadas por população de renda inferior a três salários mínimos; a segunda se baseava na concessão de financiamentos de longo prazo para a população de renda mensal até dez salários mínimos, para compra de imóveis novos ou usados e materiais de construção; e a terceira se caracterizava por políticas que facilitassem a atuação de mecanismos de mercado.

Desse modo, a Política Nacional de Habitacional nesse período, visava:

MELHORIAS URBANAS

FINANCIAMENTOS

MECANISMOS MERCADO

Segundo Bonduki et. al. (2009), a PNH tinha por objetivo tratar a moradia como um direito e não como uma mercadoria. O importante é garantir a moradia digna no sentido de promover a inclusão social. A PNH através do Plano Nacional de Habitação define grupos de atendimento utilizando outros parâmetros, além da renda familiar, para o acesso das famílias ao financiamento habitacional:

Grupo 1 - famílias sem renda ou abaixo da linha de financiamento;

Grupo 2 - famílias com rendas informais ou reduzidas e que não podem oferecer garantias para o financiamento. Público alvo prioritário para receber a carta subsídio;

Grupo 3 - famílias com renda mensal que permite assumir compromisso mensal e ter acesso a financiamento imobiliário, mas, não suficiente para obter uma moradia adequada;

Grupo 4 - famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com rendas estáveis e que podem oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos;

Grupo 5 - famílias com renda que dê plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquema de financiamento de mercado.

Em 1995 foram criados o Programa Habitar Brasil (financiado por recursos do Orçamento Geral da União) e o Pró Moradia (financiado pelo FGTS), ambos designados à redução do déficit habitacional e à urbanização de áreas precárias.

Já em 1999, segundo PAOLINELLI E COSTA (2015 p.69) para preencher o vazio das políticas habitacionais para a baixa renda, o programa FHC criou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) voltado para a produção de novas unidades habitacionais. Onde segundo CARDOSO (2013) “Contendo com um mix de recursos do FGTS e do OGU, o programa permitiu certo grau de subsídio, reduzindo o valor das prestações dos financiamentos, sem prejudicar a saúde financeira do FGTS. (CARDOSO E ARAGÃO, 2013, P. 24)

O governo em questão, no que tange ao âmbito da concessão de financiamentos a habitação, este criou a Carta de Créditos que atendia pessoas físicas com a renda mensal de até doze salários mínimos e passou a absorver cerca de 85% dos recursos do FGTS . (BONDUKI, 2008)

Desse jeito, a carta de crédito foi visualizada como um auxílio por parte do governo aos cidadãos a resolverem os seus próprios problemas habitacionais, sem tornar para sai essa responsabilidade. (SANTOS, 1999)

No governo FHC, o problema do acesso reduzido à habitação de qualidade para a população de baixa renda não foi trabalhado de forma a melhorar os assentamentos precários, nem tão pouco a concessão de créditos para o financiamento habitacional. Mesmo com tais características, segundo BONDUKI (2008):

Entre 1995 e 2003, 78, 84% do total dos recursos foram destinados as famílias com renda superior a 5 salários mínimos, sendo que apenas 8, 47% foram destinados para a baixíssima renda de (até 3 salários mínimos) onde se concentram 83, 2% do déficit quantitativo. (BONDUKI. 2008, p. 80)

No intervalo de tempo entre 1994 e 2002, a economia brasileira passou por diversas crises que motivaram o governo a adotar medidas de austeridade fiscal e buscavam limitar o endividamento público, seguindo as indicações do Fundo Monetário Internacional (FMI). Como consequência houve uma restrição da utilização do FGTS para a produção habitacional. O Programa Pró Moradia, que até então havia se caracterizado como o maior programa de apoio à atuação dos governos locais na política habitacional (Cardoso e Aragão, 2013), foi limitado até paralisar totalmente suas atividades em 1998. (Bonduki, 2008)

No início dos anos 2001, foi aprovada a Lei Federal 10.257, conhecida como Estatuto das Cidades, que, em linhas gerais, tem como objetivo fornecer suporte jurídico mais consistente às estratégias e processos de planejamento urbano. (FERNANDES, 2008). Efetivando formas de fazer valer a função social de propriedade.

O Estatuto surge para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, p. 32) que dispõe:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A aprovação do estatuto trouxe instrumentos reguladores do desenvolvimento das cidades, que se por um lado obrigavam um número enorme de favelas e assentamentos precários, por outro ainda contavam com um número muito elevado de imóveis e terrenos vazios. (Bonduki, 2008)

O Estatuto das Cidades estabeleceu que o Plano Diretor Municipal é o instrumento fundamental para ordenar o território urbano e fazer valer a função social da propriedade, e deve se elaborado de forma participativa, ou seja, deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos, feito por representantes durante todo o processo de elaboração do documento em cada município.

Além disso, o Estatuto deve incentivar a participação democrática por meio de conferências de política urbana, debates, consultas e audiências públicas, previstos para todos os âmbitos de governos, ampliando a discussão sobre os problemas das cidades (MANCINI, 2008).

Para efetivação da política urbana, de que tratam os artigos 182 e 183 citados acima, constituiu-se a Lei 10.257/2001 denominada Estatuto das Cidades que decorre da necessidade de estabelecer normas de ordem pública e de interesse social para regulamentar o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

De acordo com Estatuto das Cidades, os instrumentos de participação popular citados anteriormente se caracterizam como espaços públicos de diálogo entre os diversos interesses da sociedade civil como citado abaixo:

Entre os instrumentos de garantia da participação popular na discussão para o direcionamento da política urbana estabelecidos pelo Estatuto das Cidades estão os conselhos, as conferências de política urbana e os debates, consultas e audiências públicas, todos previstos para todos os âmbitos de governos (MANCINI, 2008, p. 39).

Segundo PAOLINELLI E COSTA (2015 p.76,77) no Plano Diretor o município pode incorporar diversos instrumentos, como por exemplo: Zonas especiais de interesse social; Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; Outorga onerosa do direito de construir; Operações urbanas consorciadas.

O Plano Diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Sua elaboração é obrigatória para as cidades com mais de 20 mil habitantes, conforme previsto nos artigos 40 e 41 da lei nº 10.257/2001.

O Plano Diretor tem como objetivo fundamental: “estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos” (BRASIL, 2005. p. 15).

Logo após a formulação do Projeto Moradia e a aprovação do Estatuto das Cidades, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito em 2003.

O Projeto Moradia surgiu no âmbito do Instituto Cidadania como uma proposta para buscar um equacionamento global da questão da habitação no Brasil.

Onde este Projeto Moradia seria conduzido, segundo Bonduki (2008, p. 90,91)

De modo a ouvir especialistas, administradores públicos e militantes relacionados com o tema da moradia e desenvolvimento urbano e recolher todas as propostas existentes no país que buscassem, sob diferentes pontos de vista, dar um encaminhamento para a questão. Mais do que uma proposta original, o que se buscou foi sintetizar o pensamento existente e estabelecer um marco que pudesse dar conta dos diferentes pontos de vista. Além de reunir as propostas, foi elaborada uma análise da gestão pública na área da habitação e da disponibilidade de recursos existentes e passíveis de mobilização na área da habitação.

Subsequentemente, o Ministério das Cidades foi criado com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas.

Desse modo, o Ministério das Cidades, que teve como objetivo discutir sobre a política de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012).

Para Bonduki (2008, p. 97), apesar dos avanços o Ministério das Cidades em sua criação:

É necessário ressaltar que uma das suas debilidades é sua fraqueza institucional, uma vez que a Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda. Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade.

Cabe destacar ainda que, integram o Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (SEMOB).

Em outubro de 2003, foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades, da qual resultou a criação do Conselho das Cidades e a aprovação das diretrizes para nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2004, p. 12).

Como consequências destas ações apresentadas a Política Nacional de Habitação (PNH) foi elaborada em 2005, a partir do conjunto de recomendações acordadas em suas linhas gerais, no Conselho das Cidades, em especial no Comitê Técnico de Habitação.

O principal objetivo da PNH é retomar o processo do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população.

De acordo com o Plano Nacional de Habitação (2007, p. 355) no período entre 1995 e 2003 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a cinco salários mínimos, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até três salários mínimos) onde se concentra 83,2% do déficit quantitativo

A autora Maricato (2000, p. 156) aponta que durante o período dos anos 90 os financiamentos para habitação eram destinados às faixas de renda superiores a 10 salários mínimos.

Na atualidade, a PNH enfrenta uma série de problemas no que refere ao déficit de moradias, como já citado acima. Diversos são os fatores que contribuíram para a atual situação, como o jogo de interesse do Estado em alavancar a economia e o monopólio do ramo empresarial do setor de habitação que visam o lucro excessivo.

Foi a partir de 2003, com o Governo Lula, que este buscou dar prosseguimento aos programas que foram iniciados na gestão anterior, através do extinto Sedu- PR. Dentre as prioridades, foram recuperadas obras que encontravam-se paralisadas desde o ano de 2002 e a ampliação dos recursos da União para a realização de medidas para a urbanização de favelas, através do programa Habitar – Brasil e o programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), destinado ao chamado segmento de baixa renda mensal de, no máximo, 3 salários mínimos.

O governo supracitado, buscou direcionar atenção a população de menor renda entre zero a cinco salários mínimos.

No governo Lula (2003-2010), a principal política para a habitação foi o Programa Minha Casa Minha Vida lançado em abril de 2009. Além de seu objetivo social, o Programa, ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção, também foi uma reação do governo Lula à crise econômica mundial do fim de 2008.

A proposta de criação deste programa surgiu no Ministério da Fazenda, onde contou com a participação dos núcleos empresariais e inicialmente se direcionava ao apoio para o setor privado na provisão de habitação para a renda média. O Programa Minha Casa Minha Vida foi aprovado em 25 de março de 2009 pela medida provisória nº 459, que se tornou o Decreto nº 6962 em setembro de 2009.

Conforme o Ministério das Cidades (apud Plano Local de Habitação e Interesse Social, 2011, p. 160), o programa tem como meta:

- Reduzir o déficit habitacional - aumento do acesso das famílias de baixa renda à casa própria;
- Geração de emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil;
- Função anticíclica: estimula a demanda e o emprego;
- Implementação do Plano Nacional de Habitação, construindo 1 milhão de moradias;
- A Lei 11.977, de julho de 2009, autoriza o atendimento aos municípios com população até 50 mil habitantes.

No ano de 2011, a nova Lei nº 12.424 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera a Legislação anterior (Lei nº 11.977/2009) e inclui novos artigos em um texto redigido.

Na legislação está descrito que o programa deverá abranger tanto a parte urbana como a rural, sendo que a urbana estará dividido em três níveis, de acordo com a faixa de renda mensal das famílias atendidas. A primeira faixa é para famílias que possuem renda mensal de até R\$ 1.600, e se caracteriza como público prioritário visto a demanda apresentada; a segunda até R\$ 3.100 e a terceira até R\$ 5.000 (CARTILHA Minha Casa, Minha Vida, 2011)

Conforme a cartilha do Minha Casa Minha Vida (CEF, 2009) o PMCMV (em sua primeira formação) é um programa voltado a atender uma demanda habitacional existente no país por meio da construção de um milhão de novas habitações no prazo de dois anos, além da promessa de geração de emprego

e renda, com investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões (sendo R\$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES).

Sendo assim, o plano estatal que vigora é o programa “Minha Casa, Minha Vida”, contudo, mais uma vez esta política não alcança o objetivo pelo qual foi criado: reduzir o déficit habitacional no Brasil.

Pelos elementos expostos, podemos afirmar que a prioridade governamental na gestão da política habitacional brasileira, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, esteve voltada para o alcance de objetivos econômicos e não sociais. Percebe-se que grande parte das políticas de habitação no Brasil não houve, de fato, investimentos voltados a população de menor renda.

Nessa lógica, Cardoso (1996, p.4) sustenta que, no Brasil, deu-se a tendência de submeter as políticas habitacionais às diretrizes da política econômica. Essas políticas, em última instância, apenas atendiam as camadas na franja superior do limite de renda, não se configurando como um instrumento adequado para o enfrentamento das desigualdades habitacionais.

Analisando historicamente as ações, planos, projetos e programas habitacionais, que se apresentaram para enfrentar essa problemática, em sua maioria, percebe-se que foram desenvolvidas de forma desarticulada, centralizada e descontínua, apresentando incapacidade de atender a população de baixa renda.

Apesar das grandes conquistas dentro das políticas públicas, a política de habitação tem se caracterizado como simbólica, formal e secundária.

2.2– Habitação: Do direito aos desafios

A discussão sobre habitação não é atual, a falta de moradia às camadas populares é uma realidade que se estende por décadas, podendo perceber um país desigual, onde os interesses privados sempre foram colocados a frente dos interesses coletivos, sendo o Estado por muito tempo omissivo frente aos problemas habitacionais.

O direito à habitação, mesmo constituído enquanto um direito social¹¹, ainda não é acessível a muitos brasileiros, isso porque, no contexto capitalista, o acesso à moradia é viabilizado de acordo com as condições econômicas dos indivíduos. Assim, diante da necessidade de habitação e na falta de recursos financeiros suficientes para suprir essa necessidade, muitos indivíduos buscam suas próprias soluções, e passam a residirem em áreas consideradas irregulares, de risco ambiental e social.

Visto que o direito à moradia é um dos direitos sociais assegurados pela Constituição Brasileira de 1988, que em seu artigo 6º prevê: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Esse direito também é reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) artigo 25º e inciso primeiro:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

No entanto, de acordo com o guia produzido pela relatoria especial da ONU para moradia adequada, o direito à moradia não se limita à casa própria. Este deve ser entendido de forma mais ampla, considerando também os aspectos culturais do local onde se encontra, e da comunidade que ali habita, englobando ainda o acesso a recursos e bens que a cidade pode oferecer.

A luta pelo direito à moradia ganha força e visibilidade no país nos anos 1980 e se consolidou com o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), o qual reivindicava a função social da propriedade e da cidade, o uso socialmente justo e equilibrado do espaço urbano, além do direito à cidadania, o direito de acesso aos bens e serviços que a cidade dispõe, o direito a

¹¹Os direitos sociais são garantidos pela **Constituição Federal de 1988**, onde são classificados em dois grupos: as garantias e direitos fundamentais e os de ordem social. O Capítulo II, artigo 6º, da Constituição Federal Brasileira estabelece, de forma abstrata, quais são os direitos sociais que o país reconhece e que são amparados por leis específicas.

informação e a participação política dos cidadãos na condução dos destinos da cidade (SANTOS JÚNIOR, 1995).

A Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo da Política Urbana (arts. 182º e 183º) da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Sendo assim o acesso à moradia além de ser uma necessidade é também um direito de todo o cidadão, no entanto, a aquisição de uma moradia para a classe de menor poder aquisitivo está relacionada uma série de dificuldades, entre as quais a desigualdade social, políticas habitacionais excludentes, falta de emprego, má distribuição de renda, entre outros (MARTINS, 2007)

A habitação é essencial, e todos precisam dela, independente da condição social, devendo estão ser compreendida como um produto de uma necessidade humana básica de todo cidadão.

A moradia, sendo fundamental para as nossas vidas, é indispensável à reprodução social dos indivíduos (pobres e ricos); constitui-se também no espaço do cotidiano e da intimidade, no local onde grande parte da vivência humana acontece (MEDEIROS, 2007, p. 13).

A habitação possui um papel essencial tanto para o indivíduo quanto para a sociedade em geral, pois tem relação direta com a forma de sobrevivência do ser humano. Sendo esta um fator determinante de inclusão social.

Segundo Claval (2010, p.143), habitar não significa apenas dispor de um lugar onde se resguarda da sociedade e onde se viver sozinho ou em família. É também um local de encontrar pessoas, de levar uma vida social. A esfera que corresponde ao meio mais próximo, aquele dos vizinhos acessíveis nos países de habitar dispersado, ou do quarteirão e do bairro nas cidades.

Posto a essa abordagem quanto à temática moradia LIMA (2011, p.5) enfatiza a importância que a moradia tem para os indivíduos:

Entendida como produto de uma necessidade humana básica de onde e como morar, a problemática da habitação constitui-se em um dos elementos fundamentais para a produção e reprodução do espaço socialmente construído. Assim a habitação não se compõe como um meio isolado, ela faz parte de um contexto no qual e com o qual mantém relações, um rol de elementos básicos como a educação, saúde, lazer, renda, dentre outros tantos subsídios fundamentais a vida humana. Ela possibilita aos indivíduos e aos grupos sociais desenvolverem suas capacidades, realizarem escolhas e as inserirem de forma ativa na sociedade. Assim o direito a moradia tem como componentes a disponibilidade de serviços e infraestrutura, acessibilidade, nesse caso, refere-se a implantação de políticas habitacionais que atendam as necessidades dos grupos mais vulneráveis. Que o cidadão tenha seus direitos inerentes aos seres humanos respeitados nos aspectos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais.

Mas o que podemos observar é que, o direito à moradia tem-se revelado cada vez mais ausente para uma ampla parcela da sociedade brasileira.

Assim, devido ao encarecimento da terra urbana e da moradia nem todos tem acesso a esse bem, haja vista que a terra é uma mercadoria e tem um preço que é definido pela propriedade, pela capacidade de pagar de seus compradores e não pela sua produção e desta mercadoria se obtém renda (RODRIGUES, 1991, p.72).

Diante da realidade, acima exposta, a mercantilização da terra urbana e da habitação, a população de baixa renda, dificilmente conseguirá participar deste mercado por meios próprios, carecendo da intervenção estatal para o provimento de moradias.

E a insuficiência de recursos financeiros de uma maior parte da população refletirá nas formas de como se habita o homem, caracterizadas muitas vezes por ocupações irregulares de espaços públicos e privados, de áreas ambientalmente frágeis como as margens de rios e encostas, resultando na expansão desordenada da cidade, reflexo da desigualdade e exclusão social.

De acordo com Zhang (2016), a acessibilidade à habitação, a despeito dos avanços quantitativos verificados em escala mundial, ainda faz parte do elenco principal de problemas e desafios gerados pelo rápido crescimento urbano, em contextos de realidades socialmente problemáticas.

Além disso, é impossível eliminar os vieses da influência do capital empresarial na gestão pública do território, influência essa, que atua em oposição às realidades cultural, social e material que formam conjuntamente o habitat (Otalvaro-Sierra, 2017).

Desse modo, podemos observar a forte influência do mercado sobre a questão de terras, território e habitação. Contribuindo assim para a realidade brasileira tão carente enquanto contribuições ao desafio do déficit habitacional.

É urgente que se perceba que o não cumprimento do direito à moradia não é um problema individual, mas social e político. Para BALBIM (2015, p. 17)

Retratar os debates ocorridos nesse momento é fundamental para colaborar na consolidação de conhecimentos que permitam o avanço da política pública, e neste caso específico, como maneira de revelar as inúmeras dificuldades e o desinteresse na orientação da política habitacional como uma política social, integrante de uma rede social de apoio e proteção aos grupos mais frágeis e historicamente excluídos e segregados em nossas cidades.

E no que tange as políticas públicas habitacionais, implementadas pelo Estado brasileiro, o problema da moradia continua presente. Logo, tais políticas têm se mostrado ineficientes e ineficazes para acompanhar a dimensão que a questão em discussão alcançou.

Apesar dos recursos da atual política habitacional se encontrar debilitado, esta não tem sido eficiente para cumprir a sua primeira função, que é garantir moradia de qualidade às inúmeras famílias que constituem o déficit habitacional e que esperam em filas intermináveis para serem beneficiadas.

Logo, as autoras Paolinelli e Costa discutem em seu trabalho Política de Habitação e a Casa Própria no Brasil que:

A forma com que a política atual foi estruturada atropelou a maioria das iniciativas dos municípios relacionadas à habitação. Portanto, as discussões e decisões sobre o tema devem perpassar todas as esferas de poder. Entender como se constitui a atual política habitacional nacional é fundamental para qualquer planejamento a nível local. (PAOLINELLI E COSTA, 2015 p.7)

Elas ainda afirmam que:

A falta de moradia para as camadas populares é uma realidade antiga, reflexo de um país desigual, onde os interesses privados sempre foram colocados a frente dos interesses coletivos, e onde Estado foi omissivo por muito tempo frente aos problemas habitacionais. (PAOLINELLI E COSTA, 2015 p.7)

As transformações ocorridas na sociedade capitalista têm suscitado debates sobre a redefinição da esfera pública no mundo atual. E no campo da política social, tais debates têm significado central, pois se inserem na questão relativa ao papel do Estado e sua relação com a sociedade civil na deliberação e execução da política social, interferindo na configuração do padrão de proteção social. No caso brasileiro, em particular, esses fatores aliam-se a uma cultura política patrimonialista, privatista e que recusa a universalização da cidadania. (BACKX, apud SOUZA, org. etal, 2007, p. 48)

Com o advento do Estado mínimo aumenta-se a crise social e econômica, modificando excessivamente o mundo do trabalho, na sociedade e no indivíduo e em consequência disso, sua intervenção nas políticas sociais, mais especificamente a área social, fica às margem de todo o processo.

Na percepção do neoliberalismo as políticas sociais devem ser focalizadas, seletivas, compensatórias, sem orçamento suficiente, focando dessa forma nas áreas mais vulneráveis da população. Além disso, boa parte dessas ações conta com a participação da iniciativa privada. E é nesta direção que se justifica a chamada “filantropia empresarial” e o voluntário, onde o Estado mais uma vez, entre tantas, se “afasta” das suas obrigações dando lugar ao terceiro setor e ao mercado.

Para o neoliberalismo, é imperativo minimizar o Estado e suas políticas sociais, transferindo para a sociedade civil a responsabilidade de, em nome da solidariedade, conferir aos excluídos sociais melhores condições de vida. Trata-se da “refilantropização” do enfrentamento da questão social. (GRAVE, 2002, p. 100)

A visão que os neoliberais têm em relação ao bem-estar, é que este pertence ao âmbito privado. Onde o Estado nesta situação, só deve intervir com o objetivo de garantir um mínimo para aliviar a pobreza, produzindo serviços que os agentes privados não podem ou não querem fazer.

Neste sentido, a política neoliberal propõe uma política beneficente e assistencialista, onde o governo impõem sobre que programas instrumentar e quem incluir, inviabilizando a geração de direitos. Para tanto, para ter acesso aos programas e seus benefícios faz-se necessário o indivíduo comprovar

condições de indigência. Visto que, o neoliberalismo se opõe radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais. Sendo a globalização da economia e o desenvolvimento tecnológico, as características centrais de uma política neoliberal.

Como aponta Iamamoto (2003, p.40) vive-se num mundo de constantes transformações políticas, sociais e morais, trazidas pelo neoliberalismo, pela globalização, pelo avanço tecnológico e pelas mudanças no mundo do trabalho, onde a classe trabalhadora, ou os assalariados, vêm sofrendo um constante processo de empobrecimento e perdas de direitos, aprofundando o abismo da implacável desigualdade social, agravando a questão social e suas expressões.

Logo, a moradia se torna um bem seletivo devido ao custo muito elevado quando comparado a outros bens e também pelo seu custo estar acima das condições de pagamento dos trabalhadores assalariados. A habitação não se resume apenas em um domicílio, mas também nas relações que a cercam, como a promoção de serviços públicos, redes e equipamentos sociais; e sem estes pressupostos a moradia continua a manter o indivíduo numa condição de exclusão e miséria.

A moradia digna é um direito constitucional, que deve ser assegurado pelo Estado. É papel dele tornar o acesso a ela possível, mesmo considerando que hoje, dentro de uma lógica capitalista, a habitação e a terra são tratadas como mercadoria.

Hoje, segundo a Fundação João Pinheiro (2010), são cerca de 6,5 milhões de famílias sem moradias adequadas, sob a responsabilidade do poder público. Sendo assim, evidente que a promoção da moradia digna não tem sido prioridade.

Podemos observar, que hoje no Brasil a ideia de moradia está inteiramente ligada à propriedade privada, se distanciando assim cada vez mais de uma política habitacional justa e eficiente. O direito a moradia digna e sua aplicação efetiva exigem alocação de recursos públicos que solucione o grave problema do déficit habitacional.

2.3 - Déficit habitacional no Brasil e a insuficiente ação do Estado brasileiro

Diante da retomada histórica habitacional brasileira, este item vem mostrar a realidade do país no âmbito mais amplo. Logo, o déficit habitacional tem um papel importante, que é o de demarcar pontos e indicar um novo rumo à formulação de novas políticas sociais.

O déficit habitacional, é um indicador da política habitacional, é aquele que indica aos gestores públicos e toda a sociedade sobre a urgência de reposição do estoque de moradias atual, bem como sobre a necessidade de aumentar o estoque de moradias, principalmente para o atendimento de famílias que estão em situação de coabitação forçada, ou seja, fazendo o uso do compartilhamento de um imóvel sem que isso seja seu anseio. (KRAUSE; BALBIN; LIMA NETO, 2013)

Para GARCÊS (2017, p. 16) o conceito de déficit habitacional está ligado diretamente:

Às deficiências do estoque de moradias. Engloba moradias sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções e que, por isso, devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem construir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.

O tema sobre a habitação pode ser apontado como um dos principais problemas do Brasil. Segundo a Fundação João Pinheiro (FJP), órgão do Governo do Estado de Minas Gerais, entende-se por déficit habitacional como a noção mais imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento.

Ainda segundo esta Fundação, o déficit habitacional é calculado como a soma de quatro componentes: (a) domicílios precários; (b) coabitação familiar; (c) ônus excessivo com aluguel urbano; e (d) adensamento excessivo de domicílios alugados.

Segundo MONTEIRO E VERAS (2017, p.11) as estimativas das Nações Unidas relata que:

cerca de 100 milhões de pessoas em todo o mundo não tem aonde morar e mais de um bilhão não tem uma habitação adequada. E se caso não se trabalhe para melhorar a situação, em 2050 o número pode chegar a três bilhões de pessoas vivendo em assentamentos precários. No Brasil estes dados também não são muito animadores, pois de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA (2013) o déficit habitacional no Brasil em 2012 era de 5,24 milhões de domicílios.

De acordo com a Fundação Joao Pinheiro (2017) os primeiros resultados mostram que o déficit habitacional, referentes a 2015, corresponde a 6.186.503 milhões de domicílios. E na composição do déficit habitacional brasileiro, o ônus excessivo com aluguel é o item de maior peso, respondendo por 3,189 milhões de unidades ou 51,5% do déficit; sendo que este atinge 63% na estrutura do déficit da região Sudeste.

Outro dado importante é que nesse mesmo ano estimava-se a existência de 927 mil unidades ou 14,9% de moradias inadequadas no Brasil, a grande maioria pela ausência de saneamento ambiental e/ou infraestrutura adequada.

Sendo o aluguel o fator que mais traz peso, nos estudos, em relação ao déficit habitacional, podemos apontar a locação social como uma das alternativas para o acesso às unidades habitacionais.

(...) essas soluções de "casa própria" não excluem o aluguel como problema e solução para a população de baixa renda. A moradia alugada continua existindo: como alternativa na periferia para os que não conseguem comprar lotes (ou partes de lote, ou lajes) e pontos na favela; ou na área central e subcentros, para quem precisa (ou prefere) da proximidade como condição de acesso ao trabalho. (Silva, 2007, p.04)

Visto que até o início do século passado, no Brasil, a interferência do governo na questão da habitação era quase inexistente. O que havia era uma forte preocupação com a condição sanitária das cidades, a fim de se evitar a

propagação de doenças. Cenário este imaginável, considerando o vasto histórico de graves epidemias da época, em todo o mundo.

É de consenso universal que a habitação adequada é condição fundamental para o indivíduo exercer plenamente a sua cidadania, estando inserido na concepção de um padrão de vida adequado. Desta forma, o direito à habitação tem grande relevância na instituição dos direitos humanos.

Assim exposto, há uma tendência de se concluir que o direito do indivíduo à moradia torna-se um dever do Estado.

Atualmente este tema é bem peculiar, haja visto que esse depende principalmente da intervenção do Estado em diversos aspectos; KOWARICK (1993, p. 61) salienta que o problema habitacional está diretamente atrelado:

Ao fornecimento de bens de consumo coletivo, no qual a ação do estado tem ganho crescente importância, pois os investimentos públicos são cada vez mais responsáveis por esse componente básico da reprodução da força de trabalho.

Para o autor Santos (1999) a moradia possui especificidades que justificam a atuação governamental no mercado habitacional, assim elencados por ele:

- 1- A habitação é um bem muito caro, de modo que sua comercialização depende muito de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais.
- 2- A moradia é uma necessidade básica do ser humano, de modo que toda família é uma demandante em potencial do bem moradia.
- 3- A moradia responde por uma parcela significativa da atividade do setor de construção civil, que, por sua vez, responde por parcela significativa da geração de empregos e do PIB da economia.

Desse modo, podemos observar que as características 1 e 2 citadas acima, mostram que o governo atua prioritariamente a provisão de moradias destinadas às camadas menos favorecidas da população.

Conforme a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) de 2008, utilizada pelo Ministério das Cidades, mais de 5,5 milhões de moradias precisariam ser construídas para que o déficit habitacional brasileiro fosse

eliminado. Sendo assim, uma realidade bem distante de ser resolvida, já que a ineficiência do Estado tem se mostrado cada vez mais inércia no que tange à políticas de habitação com finalidade social.

Ainda segundo a PNAD, a região Sudeste revela a maior deficiência por habitação, com a necessidade de construção de mais de 2,05 milhões de moradias, ou 37% do total.

Segundo o último IBGE, aproximadamente 90% das famílias que compõem-se a situação de déficit habitacional, encontram-se na faixa de renda de até três salários mínimos.

O déficit brasileiro é predominantemente urbano, segundo KRAUSE, BALBIM, LIMA NETO, 2013.

Para o autor Bonduki (2008, p. 82)

A permanência de um elevado déficit habitacional concentrado na baixa renda depois de décadas de política habitacional, impulsionada pelo governo federal, evidencia o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema. A situação, por outro lado, tem ressaltado a absoluta necessidade de se formular estratégias mais eficazes para atender as faixas de menor poder aquisitivo.

O objetivo do indicador do déficit habitacional vem a ser, portanto, orientar os agentes públicos responsáveis pela política habitacional na construção de diversos programas que sejam capazes de suprir essas necessidades na esfera de governo dos municípios, do Distrito Federal, dos estados e da União. (KRAUSE, BALBIM, LIMA NETO, 2013)

E ainda como ressalta SAPORITO (2015, p. 105):

As políticas públicas no Brasil não apresentam características de intervenções aplicáveis a longo prazo. Na maioria das vezes, os programas aplicados têm a duração do governo que o lançou, não sendo prioridade para o seguinte mandato, o que diminui a segurança de investidores e da iniciativa privada em investir no projeto.

Observamos assim, como já exposto acima, que o Estado brasileiro se ausenta de suas obrigações enquanto formulador e executor de políticas públicas voltadas ao setor habitacional. Fazendo desse modo com que os indivíduos fiquem às margens de seus direitos adquiridos constitucionalmente.

O efetivo uso do direito a uma moradia digna torna-se cada vez mais difícil segundo VERSOLA e ZAGUE (p.24) diante do:

crescimento da população brasileira e a incapacidade do Estado em implementar as necessidades sociais. As cidades cresceram na proporção contrária dos serviços públicos sendo necessário investimentos públicos urbanos para procurar conter o crescimento de índices intoleráveis de pobreza e de miséria.

Ainda, para os mesmos autores supracitados, o poder público deveria implementar medidas que promovessem um planejamento urbano capaz de pensar a cidade à partir dos anseios e o envolvimento dos cidadãos através de uma gestão participativa. De modo a garantir ao indivíduo o direito à moradia, tal como se esboça no Estatuto da Cidade.

Vive-se num país desigual, onde Segundo Koga e Nakano (2006, p. 20):

As políticas públicas, no Brasil, se defrontam com o desafio de investir para a democratização do poder público e a universalização dos direitos sociais básicos, bem como para reduzir as desigualdades sócio territoriais, sem perder os vínculos com as particularidades e diversidades locais.

Sendo assim, é nítido o desafio constante; verifica-se que a moradia é um direito social que deve ser garantido a todo cidadão brasileiro, bem como os serviços urbanos para que possam ter uma vida digna. Visto que uma moradia adequada constitui-se em um dos passos para a inclusão social e para o combate a pobreza e está trelada com a qualidade de vida da população, o seu bem-estar e a equidade social.

Para isto, segundo MONTEIRO e VERAS (2017, p. 11, 12) ressalta portanto, que é:

Fundamental uma política habitacional bem elaborada e voltada para a provisão de moradias para os segmentos sociais de menor renda, com a disponibilização dos serviços públicos essenciais e a geração de emprego e renda, entre tantos outros que possibilitem as condições mínimas cidadania e inclusão social.

A autora Santos (2004, p. 3) recomenda que uma política habitacional que se propõe a enfrentar esses problemas diagnosticados há muito por vários especialistas da área, tem que abranger as diferentes faixas de renda que se encontram hoje sem acesso ao mercado formal de moradia, dando prioridade

para a população de baixa renda. Existe também a necessidade de articulação institucional para a elaboração, gestão e financiamento das políticas urbanas.

Assim, concluímos que é primordial a atenção por parte do Estado às camadas mais excluídas, fazendo com que estas possam ter acesso aos seus direitos adquiridos, e assim logo alcance a sua cidadania através de políticas de minimizam as disparidades econômicas e sociais brasileiras.

CAPÍTULO III – A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO FIDÉLIS/RJ: ÊNFASE NO BENEFÍCIO ALUGUEL SOCIAL

3.1 – O Aluguel Social: um componente do benefício eventual.

Ainda se tratando dos benefícios eventuais, nos remeteremos especificamente com um recorte, ao aluguel social que é um recurso assistencial mensal destinado a atender, em caráter de urgência, famílias que se encontram sem moradia.

Este tipo de benefício é recente e ao mesmo tempo “imaturo”, faz parte de um benefício assistencial temporário e com o objetivo de assistir as famílias que estão em situação de vulnerabilidade por residirem em área de risco, ou em construções com possibilidade de desabamento. Assim, é um subsídio em espécie destinado às famílias em extrema pobreza, desprovidas de condições mínimas de habitabilidade.

O benefício do Aluguel Social é considerado um benefício eventual da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). De caráter suplementar e provisório, é prestado aos cidadãos e às famílias que estão em situações de vulnerabilidade temporária.

Este é um programa do Governo Federal vinculado à assistência social, destinado a atender pessoas e famílias que moram em áreas consideradas de risco, ou que resultam em vulnerabilidade temporária. Este é concedido por um tempo determinado, onde a família recebe mensalmente o valor equivalente a um aluguel. O programa tem base legislativa e é assegurada pela Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social).

Conforme o Artigo 22 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que dispõe sobre os Benefícios Eventuais, tais benefícios têm caráter temporário, foram criados para atender as famílias e cidadãos em situações como o nascimento, a morte, em situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)).

Atualmente, os critérios para a concessão desses benefícios e os correspondentes valores são estabelecidos por estados, Distrito Federal e municípios com base em definições dos respectivos Conselhos de Assistência Social.

Os Estados, Distrito Federal e Municípios têm autonomia para aderirem ou não aos benefícios eventuais, esses por sua vez devem estar previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

Segundo Pereira (2010) os benefícios eventuais pertencem à esfera municipal, pois a perspectiva de municipalização tornou-se o objetivo-síntese da descentralização territorial ou intergovernamental, criando-se expectativas da eficiência da gestão municipal, em virtude de estar próximo dos demandantes e demandados da provisão social.

Assim, podemos afirmar que o Aluguel Social, mesmo sendo aplicado desde 2010, somente foi regulamentado em julho de 2011 pelo Decreto nº 43.091/2011, do Estado do Rio de Janeiro, que busca garantir o direito à moradia das famílias atingidas por situações de alto risco ambiental, de calamidade pública ou acidentes da natureza de grande dimensão.

É relevante ressaltar que, segundo o decreto supracitado, o aluguel social será pago para o núcleo familiar, sendo vedada a constituição de duplicidade familiar para fins de acumulação de dois ou mais benefícios.

Segundo RIO DE JANEIRO (2013, p. 14), para que o núcleo familiar seja beneficiado pelo aluguel social, torna-se necessário o preenchimento dos seguintes requisitos:

(1) tenha a família efetivamente sofrido os efeitos da catástrofe climática; (2) tenha a residência da família sido total ou parcialmente

destruída; ou tenha que ser demolida em decorrência dos desastres ou para evitar novos desastres; (3) tenha a família necessidade efetiva do benefício assistencial para garantir a proteção de seu direito social de moradia.

Cabe ressaltar a necessidade dos municípios regulamentarem os procedimentos relativos ao pagamento do aluguel social, através de legislações próprias, que por força de legislação municipal, o núcleo familiar beneficiado pelo aluguel social deverá demonstrar a efetiva destinação da verba assistencial no pagamento da sua locação. Fazendo assim, do município o executor e fiscalizador desse processo; através de sua legislação e respectivamente de sua rede institucional.

3.2 - Procedimentos metodológicos

Nesta etapa da pesquisa, apresentaremos a seguir, os marcos metodológicos que orientam o desenvolvimento do estudo. Tomando assim, como ponto de reflexão o aporte teórico apresentado e a realidade empírica de interesse.

3.2.1 – Escolha da área de estudo

O interesse em estudar sobre o tema advém anterior ao momento da construção desta pesquisa; surgiu a partir da inserção, enquanto assistente social/coordenadora durante alguns anos no equipamento CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) no município de São Fidélis/RJ.

A necessidade de estudar o perfil e a situação das famílias inseridas no projeto surgiu a partir da observação, da escuta e também das visitas domiciliares realizadas no campo durante o período laborativo, o que possibilitou conhecer as mudanças que ocorreram na vida das famílias após sua inserção no projeto, além das dificuldades enfrentadas por elas após o término do projeto.

Diante do exposto, podemos salientar a importância da aceitação do pesquisador no cotidiano das famílias, logo MARTINS (2004) chama a atenção para:

A necessidade em qualquer tipo de pesquisa, seja em que modalidade ocorrer, é sempre necessário que o pesquisador seja aceito pelo outro, por um grupo, pela comunidade, para que se coloque na condição ora de partícipe, ora de observador. E é preciso que esse outro se disponha a falar da sua vida. (MARTINS, 2004, p 294)

E essa liberdade e intimidade com esses indivíduos, MARTINS (2004) reforça que:

Esse mergulho na vida do grupo e em culturas às quais o pesquisador não pertence depende de que ele convença o outro da necessidade de sua presença e da importância de sua pesquisa. Para que a pesquisa se realize é necessário que o pesquisado aceite o pesquisador, disponha-se a falar sobre a sua vida, introduza o pesquisador no seu grupo e dê-lhe liberdade de observação. Esse mergulho na vida de grupos e culturas aos quais o pesquisador não pertence, exige uma aproximação baseada na simpatia, confiança, afeto, amizade, empatia, etc. (MARTINS, 2004, p 294)

Todas essas questões supracitadas, nos leva a reflexionar sobre a ética nesse processo o qual estaremos inseridos. A autora MARTINS (2004, p. 295) notabiliza “a metodologia qualitativa, mais do que qualquer outra, levanta questões éticas, principalmente, devido à proximidade entre pesquisador e pesquisados”.

E é nessa, talvez, estreita relação, onde o pesquisador já possui algum conhecimento, logo alguma consideração definida, que a MARTINS (2004) chama-nos a estar acutelados onde os:

Os cientistas sociais tendem frequentemente a tomar como objeto de investigação grupos sociais com os quais têm alguma identificação política. Neste caso, temos que estar constantemente alertas, especialmente quando usamos metodologia qualitativa, para que, em vez de cientistas, não nos transformemos em militantes de uma causa ou de um movimento, que olham e procuram entender a realidade não como ela é, mas como gostaríamos que ela fosse. (MARTINS, 2004, 296)

Assim, partindo do pressuposto de que a metodologia segundo MARTINS (2004, p. 291) é, pois, uma disciplina instrumental a serviço da pesquisa; nela, toda questão técnica implica uma discussão teórica.

Nesta etapa da pesquisa apresentamos as etapas metodológicas que nos orientarão para o desenvolvimento do estudo, seguindo como ponto de reflexão o subsídio teórico apresentado e a realidade de interesse na dissertação.

3.2.2 – Aportes Metodológicos

O presente estudo foi realizado no âmbito da assistência social no município de São Fidélis/RJ, que possui como objeto de estudo, as famílias inseridas no aluguel social pelos equipamentos CRAS e CREAS.

Trata-se de um estudo de caso com abordagem expressamente qualitativa, mas que também possui dados quantitativos; embasando-se no que Soraya Côrtes explana sobre pesquisas acerca de políticas, podemos entender esse campo do trabalho como um lugar abastado, sendo assim observou-se segundo CÔRTEZ (2013, p. 50) que os objetos de pesquisa relacionados às políticas têm lugar relevante na agenda de pesquisas da Sociologia no Brasil.

Quanto às técnicas de pesquisa utilizadas durante o estudo, foram adotados o levantamento de dados históricos e documentais, a realização de entrevistas semi-estruturadas e observação direta.

A pesquisa realizada possibilitou tanto a análise do processo de implantação do programa aluguel social do município, quanto a análise sobre os resultados obtidos junto às famílias beneficiadas e logo, uma análise dos questionamentos e dificuldades das equipes técnicas envolvidas nesse processo.

Como citado anteriormente, o principal objetivo do estudo foi verificar e compreender as contribuições deste programa aluguel social na vida das famílias beneficiárias.

Segundo Paz (2002) os que se dedicam a analisar políticas e programas se valem de nova tendência e afirma que:

A tendência atual é de se valorizar concepções mais abrangentes e totalizantes no campo social, que busquem apreender o programa desde a sua formulação, sua implementação, sua execução, processos, resultados e impactos. [...] Não mais uma avaliação que apenas mensura resultados de uma política ou programa, mas que qualifica decisões, processos, resultados e impactos (PAZ 2002, p. 4).

A autora supracitada ressalta a importância da avaliação de projetos e programas, sendo este um instrumento que favorece a prestação de contas, a transparência, o controle social e, ao produzir conhecimento sobre a ação, torna-se uma estratégia de aprendizado coletivo.

O recorte temporal adotado para análise da ação delimitou-se no período da gestão do prefeito Amarildo Henrique Alcântara e vice José Willian no município de São Fidélis /RJ, executado entre 2017 a 2020.

Primeiramente, tornou-se como referência este período escolhido, pois procuramos identificar os resultados advindos desse benefício neste período supracitado, bem como uma análise conjuntural da realidade vivenciada, principalmente no oferecimento no oferecimento de serviços e programas sociais condizentes com a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários.

Logo, foi realizado inicialmente um trabalho de pesquisa bibliográfica para delinear o objeto de estudo, e no que diz respeito à revisão de literatura, para tratarmos de questões, sobre o benefício aluguel social recorreremos a PEREIRA (2010).

Essa revisão bibliográfica viabilizou a apropriação de conhecimentos, além de direcionar nossos conhecimentos com a adoção de autores que possuem uma vertente que coincide com os objetivos do trabalho.

Essa proposta parte da compreensão de que os métodos são origens do embate de ideias, teorias, perspectivas com a prática. Sendo mais do que pessoas determinando um caminho, mas também um conjunto de crenças, atitudes e valores. Todavia não basta a uma crença ser verdadeira para que

constitua conhecimento; necessário é que seja também uma crença justificada, uma crença provida de razões. (BARATA, 2006, s. p)

Diante disso, a presente pesquisa teve como característica a interdisciplinaridade¹², a partir do ponto de vista prático e para atingir os objetivos propostos pela pesquisa, esta será qualitativa, buscando assim, um enfoque exploratório, a fim de proporcionar maior fundamentação e investigação da realidade local. Onde segundo BAUER, GASKELL & ALLUM (2002, p.23), a pesquisa qualitativa, lida com interpretações das realidades sociais, onde o protótipo mais conhecido é a entrevista em profundidade.

A pesquisa qualitativa para MARTINS (2004, p. 289) é definida como aquela que privilegia a análise de microprocessos, através do estudo das ações sociais individuais e grupais, realizando um exame intensivo dos dados, e caracterizada pela heterodoxia no momento da análise.

Dentro dos métodos presentes no enfoque qualitativo elegeu-se pela pesquisa do tipo descritiva, cuja finalidade é conhecer e descrever as características de um fenômeno em estudo, tendo aqui como objetivo levantar e apresentar informações a respeito dos beneficiários do Aluguel Social.

Realizamos pesquisa documental em fontes, como: arquivos da secretaria municipal de assistência social do município a fim de uma construção de um banco de dados e informações que permitirão contextualizar as situações sobre o benefício assistencial aluguel social, a partir do ano de 2010 (Lei Municipal nº 1.243, de 01 de junho de 2010; que dispõe sobre os critérios de concessão de benefícios eventuais) até o presente ano da pesquisa. Para MOREIRA (IN: DUARTE & BARROS, 2005), documental compreende a identificação, a verificação e a apreciação de documentos para determinado fim.

Logo após, foi realizado um campo prévio, com entrevistas a profissionais envolvidos na rede de atendimento do município. Estes como a Presidente do conselho de habitação, Secretário da Assistência Social do município, Coordenadores e assistentes sociais atuantes nos CRAS e CREAS, assistentes administrativos responsáveis pelo benefício aluguel social.

¹² A interdisciplinaridade é o encontro das disciplinas que apresentam lógicas diferentes, na busca do equilíbrio e um construto coletivo (LEIS, 2005). Sendo assim, essa pesquisa tem um caráter interdisciplinar, considerando –se que a autora tem formação em Serviço Social, e a orientadora em Arquitetura e Urbanismo.

O recorte adotado para a análise da ação do estudo abrangeu todas as famílias atendidas pelos dois CRAS do município, e pelo CREAS inseridas no benefício aluguel social no período de agosto de 2017 (onde se iniciou as primeiras aproximações com o campo da pesquisa) até novembro de 2018.

Com essas famílias foram aplicados questionários portando de perguntas fechadas e abertas (anexo), estes serão iguais a todas as famílias. O tempo estimado para realização de cada entrevista será de 01 hora e 30 minutos, o necessário segundo Bauer & Gaskell (2002, p. 82) “a entrevista individual ou de profundidade é uma conversação que dura normalmente entre uma hora e uma hora e meia”.

Para alcançar as famílias que foram entrevistadas, foi utilizada uma coleta de dados a partir da documentação já anexada na pasta de cada indivíduo, nos CRAS e CREAS, uma vez que, cada beneficiário possui uma pasta onde consta toda sua documentação a partir do momento que foi inserido no benefício Aluguel Social (PAS). Assim, foi praticável colher informações atualizadas dos usuários que participaram da pesquisa.

Sendo relevante nesse momento a originalidade do pesquisado, onde segundo Bauer & Gaskell (2002, p. 21) “na pesquisa social, estamos interessados na maneira como as pessoas espontaneamente se expressam e falam sobre o que é importante para elas e como elas pensam sobre suas ações e as dos outros”.

Embasando-se no que a autora Thereza Lobo descreve sobre metodologias adotadas junto a estudos que envolvam programas sociais:

Toda e qualquer metodologia de avaliação de programas sociais deve ter um caráter aberto. Não se acredita pertinente desenvolver estratégias que visualizem exclusivamente um só desenho ou uma só técnica de coleta de informações. (LOBO apud RICO, 2007, p. 82)

O questionário foi composto por dois eixos. O primeiro eixo, o questionário contemplará, perguntas em relação à realidade habitacional dessas famílias, as mudanças e inquietações desse processo em suas famílias.

No segundo eixo, as perguntas serão voltadas a características adicionais, nos levando a traçar o perfil socioeconômico desse público alvo.

Essas perguntas, nos levará a entender também a intersectorialidade das ações municipais.

Através desses questionários, buscaremos utilizar para a coleta de dados, um roteiro de entrevista semiestruturada, com os usuários através de uma busca ativa em suas residências; tendo em vista maior flexibilidade proporcionada, em que o pesquisador pode se sentir à vontade para as formulações de suas questões. Visto que “[...] a entrevista é uma técnica que permite o relacionamento estreito entre entrevistado e entrevistador [...]” (BARROS; LEHFELD, 2000, p. 91). Logo esta técnica, possibilitará chegar às informações necessárias para uma análise mais aprofundada sobre o assunto discutido, considerando que esta permitirá ao beneficiário responder livremente as suas opiniões, utilizando de sua própria linguagem, o que possibilitará uma conversa orientada com objetivo definido.

Diante dessa flexibilidade, MARTINS (2004, p. 292) nos mostra que “uma característica que constitui a marca dos métodos qualitativos ela é a flexibilidade, principalmente quanto às técnicas de coleta de dados, incorporando aquelas mais adequadas à observação que está sendo feita”.

Toda pesquisa social é uma troca entre o entrevistador e o entrevistado, “onde as palavras são o meio principal dessa troca”. (GASKELL, 2002, p. 73). Segundo George Gaskell este processo:

Não é apenas um processo de informação de mão única passando de um (o entrevistado) para outro (entrevistador). Ao contrário, ela é uma interação, uma troca de ideias e de significados, em que várias realidades e percepções são exploradas e desenvolvidas. Com respeito a isso, tanto o(s) entrevistado(s) como o entrevistador estão, de maneiras diferentes, envolvidos na produção de conhecimento. (GASKELL, 2002, p. 73)

Cabe destacar que a pesquisa traz a tona à discussão e os depoimentos dos beneficiários do Aluguel Social, podendo assim proporcionar uma reflexão e a formulação de novas estratégias de intervenção no projeto a partir do observar desses beneficiários.

Foi aplicado também, um questionário aos demais profissionais envolvidos no processo desse benefício. Para isso, contaremos com um formulário, contendo perguntas abertas, que os mesmos preencherão nos

dando informações acerca do benefício prestado e esclarecerão questões operacionais e talvez futuros planos para o município.

E foi através destes formulários que buscamos analisar o possível déficit habitacional em São Fidélis e traçar o perfil socioeconômico das famílias inseridas no benefício aluguel social; identificar qual a expectativa do usuário ao término do benefício e as estratégias que o município tem traçado enquanto política estruturante após findado o prazo do benefício; analisar a existência da integralidade das ações sociais e serviços nesse processo.

Para a análise dos dados do estudo, as entrevistas foram gravadas na íntegra e assim realizada uma análise do conteúdo manifesto nas falas, garantindo a preservação da integridade e dos aspectos de interesse apontados.

Sendo o objetivo amplo da análise como procurar sentido e compreensão, logo em termos práticos, o autor Bauer & Gaskell (2002, p. 85) destaca que “a análise e interpretação exigem tempo e esforço e não existe aqui um método que seja o melhor”; sendo esta uma parte essencial do processo.

Segundo PAZ (2006), salienta que os que se dedicam a analisar as políticas e programas se valem de nova tendência e afirma que:

A tendência atual é de se valorizar concepções mais abrangentes e totalizantes no campo social, que busquem apreender o programa desde a sua formulação, sua implementação, sua execução, processos, resultados e impactos. [...] Não mais uma avaliação que apenas mensura resultados de uma política ou programa, mas que qualifica decisões, processo, resultados e impactos. (PAZ, 2002, p. 4)

Logo, tomando ainda como referência PAZ, este ressalta a importância da avaliação como um instrumento de gestão. Instrumento este que favorece a transparência, a prestação de contas, o controle social e ao aprendizado coletivo.

Frente aos diferentes instrumentos utilizados na metodologia desta pesquisa, acredita-se alcançar os objetivos propostos, contribuindo para construção da dissertação final.

3.3– Processos e aspectos do município de São Fidélis/RJ: área do estudo

Para compreender o campo dos Benefícios Eventuais em São Fidélis é importante localizar historicamente a Assistência Social na cidade, principalmente no que diz respeito ao entendimento da conjuntura atual e dos desdobramentos da Política Nacional de Assistência Social em nível municipal.

A cidade de São Fidélis possui características, demarcadamente católica. A região onde hoje se localiza o município de São Fidélis era habitada, primitivamente, pelos índios Coroados e Puris; os Coroados habitavam a área de Gamboa, hoje "Bairro Coroados", já os Puris se localizavam na margem esquerda do rio Paraíba do Sul, na região do atual distrito de Ipuca; assim suas terras começaram a ser exploradas em 1780.

Os frades capuchinhos Frei Ângelo de Lucca e Frei Victório de Cambiasca que, em uma canoa, subiram o Rio Paraíba do Sul, chegando a um local denominado Gamboa, localidade esta onde habitavam os índios Coroados, que usavam como arma o arco e a flecha. Estes tinham a missão evangelizadora.

Construíram-se ali, uma capela rústica celebrando a primeira Missa e começaram o trabalho de catequização dos índios. Logo após, às margens do Rio Paraíba do Sul, deram-se início às obras da primeira igreja, que é hoje a igreja do Rosário, cuja capela localiza-se no Colégio Estadual de São Fidélis. Ali em torno, os nativos começaram a construir suas habitações iniciando-se uma povoação que seria o núcleo da atual cidade, bem como em todo o processo, os índios participaram também na construção da atual Igreja Matriz de São Fidélis.

Para substituir a capela, construiu-se a matriz de São Fidélis, inaugurada em 1808. A economia da região desenvolvia-se baseada na agricultura, realizada em fazendas por colonos brancos ou em roças por indígenas

orientados pelos religiosos. Podemos observar assim, que todo processo da cidade envolvia um elo religioso, que permeia características da igreja católica.

Foi elevada à condição de cidade e sede com a denominação de São Fidélis, pelo decreto-lei nº 1533, de 03 de dezembro de 1870. No quadro fixado para vigorar no período de 1939-1943. A alteração municipal de São Fidélis de Sigmaringa para simplesmente São Fidélis, ocorreu pelo decreto-lei estadual nº 1533, em 03 de dezembro de 1870. Possui este nome em homenagem ao frade capuchinho Fidélis de Sygmaringa, mártir da Igreja Católica.

Nos anos de 1960/70 o município obteve ascensão em diversos aspectos, no que tange a cultura, lazer, crescimento populacional, êxodo rural, dentre outros. Mediante às diversas fábricas que o município possuía nessa época, ocorreu que a população rural começou a se mudar para a cidade em busca de trabalho, e conseqüente ocupando espaços mais precários. Segundo o site São Fidélis “Cidade Poema” (2018), muitos que vinham do seu lugar de origem, e assim ficavam pela cidade vivendo como podiam. E foi assim a proliferação de casebres; vindo a denominar uma espécie de favela que se instalara por toda área do bairro.

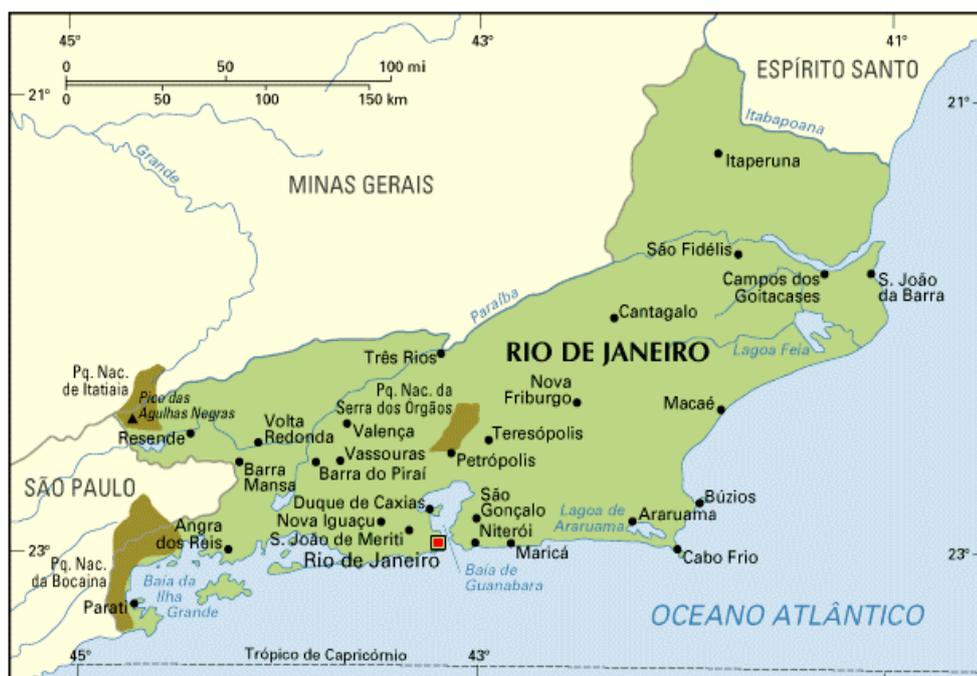
Já nesse momento, era possível evidenciar o afastamento das classes subalternas do espaço urbano o que ainda é verificável na atualidade. Concomitante a este processo de expansão da cidade é possível verificarmos os primeiros indícios de exclusão populacional.

São Fidélis também é conhecida como “*Cidade Poema*” devido às belezas naturais e ao seu grande número de poetas existentes na cidade. Terra de inúmeros grupos de imigrantes, muitas de suas famílias possuem origem sírio-libanesa, portuguesa, alemã, italianas, dentre outros grupos. Sua economia é baseada no cultivo da cana-de-açúcar e na agropecuária (gado de corte e pecuária leiteira). Na agricultura, São Fidélis se caracteriza pela policultura, sendo suas principais culturas a de cana-de-açúcar, arroz, milho, tomate, banana, algodão e goiaba. Apresenta ainda potencial para fruticultura, olericultura, floricultura e silvicultura. Sua economia possui representação também em outros setores, como comércio, cooperativas e pesca. (Prefeitura Municipal de São Fidélis, 2018)

De acordo com dados mais recentes do IBGE (2010) a população de São Fidélis é de 37.543 habitantes, sendo assim considerado um município de porte Pequeno II¹³.

O município tem uma área total¹⁴ de 1.031,6 quilômetros quadrados, correspondentes a 10,6% da área da Região Norte Fluminense. Os limites municipais, são: Cambuci, Italva, Cardoso Moreira, Campos dos Goytacazes, Santa Maria Madalena, São Sebastião do Alto e Itaocara.

O município é banhado pelo Rio Paraíba do Sul e por dois importantes afluentes: Rio Dois Rios e Rio do Colégio. Seu acesso principal se dá pela RJ-158, que o liga à cidade de Campos dos Goytacazes.



Mapa Brasil – Rio de Janeiro – São Fidélis

Fonte: Google

Com o mapa cima, podemos constatar que São Fidelis está situada na região norte do estado do Rio de Janeiro, às margens do rio Paraíba do Sul, a uma distância de 326km da capital carioca. Seu acesso principal se dá pela RJ-

¹³ Segundo a Política Nacional de Assistência Social (2004), os municípios são divididos em porte pelo tamanho de sua população. Assim obedecem os seguintes critérios: Pequeno Porte I: até 20.000 habitantes; Pequeno Porte II: de 20.000 a 50.000 habitantes; Médio de 50.001 a 100.000 habitantes; Grandes de 100.001 a 900.000 habitantes e Metrôpole mais de 900.000 habitantes (MDS/PNAS, 20005, p. 18)

¹⁴ IBGE - Censo 2010.

158 que liga a cidade a Campos dos Goytacazes. O município apresenta uma área territorial de 1.031,558 Km² (Censo 2010 - IBGE).

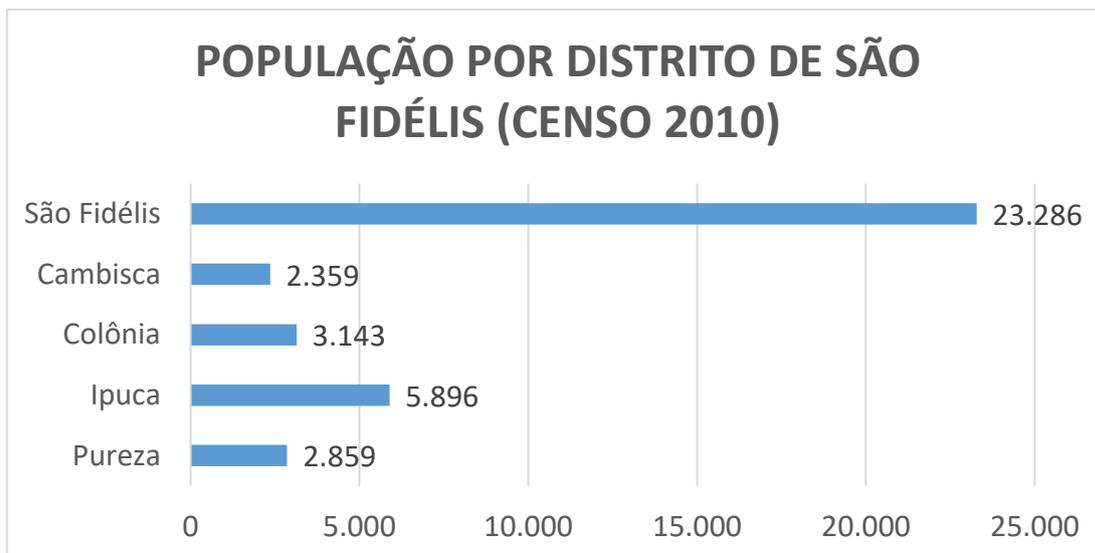
O Rio Paraíba do Sul atravessa todo o município de São Fidélis, e este corta a cidade e divide os distritos existentes. Este rio há práticas de pesca, de rede, tarrafa e gaiola. As áreas mais pesqueiras ficam nos distritos de Ernesto Machado e Ipuca, onde famílias sobrevivem com o trabalho derivado da pesca. Essas famílias comercializam e dependem do rio como fonte de sustento, entretanto há períodos de “cheia”, onde o rio transborda e fica impossibilitado de realizar tal atividade nele, levando essas famílias dependentes deste trabalho, com que fiquem sujeitas a uma situação vulnerável.

Hoje o município é composto por cinco distritos: 1º Distrito - São Fidélis (cidade), 2º Distrito – Ipuca, 3º Distrito – Pureza, 4º Distrito – Colônia, 5º Distrito – Cambiasca. Como mostra o desenho abaixo:



Fonte: Site oficial da Prefeitura Municipal de São Fidélis (<http://saofidelis.rj.gov.br/>)

A população local, de acordo com o Censo 2010, distribuía-se no território municipal conforme gráfico a seguir, (População por distrito - Censo 2010):



Distribuição local da população – 2010 (Fonte: <http://www.cedca.rj.gov.br/pdf/SaoFidelis.pdf>)

No que tange ao clima no município, este é subtropical e segundo o Plano Municipal de Saneamento Básico de São Fidélis (2012, p. 20); a região onde se encontra o município de São Fidélis possui altas taxas de precipitação devido ao seu tipo climático, o período de chuvas mais intenso ocorre nos meses de verão, enquanto nas estações de outono e inverno os índices são menores. Durante o trimestre mais chuvoso (novembro, dezembro e janeiro), a precipitação média é de 213 mm e no trimestre menos chuvoso (junho, julho e agosto), apresenta precipitação máxima média igual a 25 mm.

O setor econômico do município de São Fidélis é caracterizado pelas atividades agropecuárias, de confecções, industriais e prestação de serviços.

De acordo com dados do Plano Municipal de Saneamento básico de São Fidélis (2012, p. 35), São Fidélis caracteriza seu setor econômico por apresentar altos índices de estabelecimentos de comércios e serviços, tais estabelecimentos existentes no município de São Fidélis são em sua maioria de porte micro.

É importante também destacar que a agricultura praticada no território é predominantemente agricultura do tipo familiar.

O município de São Fidélis, segundo a Prefeitura Municipal, possui 16 secretarias: Secretaria de Gabinete; Secretaria Municipal de Comunicação Social; Secretaria Municipal de Gestão e Recursos Humanos; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Ambiental; Secretaria Municipal de Cultura e

Turismo; Secretaria Municipal de Esporte e Lazer; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Fazenda; Secretaria Municipal de Governo e Articulação; Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo; Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Defesa Civil; Secretaria Municipal de Serviços Públicos; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Agropecuário e Pesca.

Em São Fidélis não existe uma secretaria específica para tratar de assuntos relacionados à habitação, mas existe um Conselho de Habitação, que segundo uma conselheira, só há uma única reunião anual; mas que não possui objetivos, atribuições definidas, nem mesmo um regimento interno. Dessa forma, os assuntos pertinentes à habitação ficam atribuídos a Secretaria Municipal de Assistência Social, responsável por diagnosticar as situações vivenciadas pelas famílias, e atendê-las por meio dos equipamentos de sua rede sócio-assistencial.

Neste caso, a Secretaria Municipal de Assistência Social conta com seus equipamentos CRAS e CREAS para atender a população através do Benefício Eventual Aluguel Social.

Em pesquisa exploratórias, segundo uma ex – secretária de assistência, e hoje assistente social do município, informou que o município já contou com um projeto de melhoria habitacional no do ano de 2004/2005, no equipamento de atendimento sócio assistencial PAIF (Proteção e Atenção Integral à Família) / NAF (Núcleo de Atendimento a Família). A família que era proprietária de sua moradia recebia a visita domiciliar da equipe da secretaria municipal de obras, acompanhado de um membro da equipe de assistência, para a avaliação da respectiva moradia. Logo, era relacionado, no momento da visita, os materiais necessários para a melhoria habitacional e remetido à prefeitura para o processo licitatório. As famílias beneficiadas eram estas, que apresentavam um perfil de pauperização, tendo como fatores agravantes o desemprego e subemprego, como também a baixa escolarização.

O município conta com dois conjuntos habitacionais, situados no bairro Jonas de Almeida e Silva. O primeiro conjunto habitacional “PREFEITO PAULO ÂNGELO JASBIK”, possui 100 residências, e foram construídas sob um regime de mutirão, na gestão de David Loureiro Coelho, prefeito de São Fidélis

de 2000/2004 e de 2004/2008. Estas foram entregues, aos beneficiários, no dia 26 de dezembro de 2008; por base em sorteio e tinham a finalidade de promover a regularização latifundiária e favor das famílias carentes moradoras daquela região.

Já o outro conjunto habitacional é oriundo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁵ – Projeto Minha Casa Minha Vida (MCMV) e possui 30 residências, que foram entregues no Governo de Luiz Carlos Fernandes Fratani.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), citado acima, consistia em uma série de medidas para alavancar o crescimento do país para os quatro anos seguintes. Era dividido em cinco blocos:

- Investimento em Infraestrutura;
- Estímulo ao crédito e financiamento;
- Melhora do ambiente de investimento;
- Desoneração e Aperfeiçoamento do sistema tributário;
- Medidas fiscais de logo prazo.

Com esse plano, uma das medidas era fomentar o crédito à população, sobretudo o crédito habitacional e o crédito a longo prazo para investimentos em infraestrutura.

Esses conjuntos habitacionais se encontram em um bairro periférico e não apresentam infraestrutura alguma. Os profissionais, da assistência social do município, que trabalham com essas famílias, relataram que estes conjuntos foram tomados pelo tráfico, logo a população se sente insegura diante de tal realidade. Ocorrendo desta forma a segregação socioespacial.

A despeito das políticas públicas habitacionais, historicamente, elas reproduzem e legalizam o processo de segregação socioespacial, pois as moradias populares, em regra geral, são produzidas muito distantes da área central da cidade e conseguinte dos serviços urbanos que a sociedade necessita.

¹⁵ Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), onde o governo anunciou no início de 2007. Trata-se de um grande programa de investimento em diferentes áreas (energia, rodovias, portos, saneamento e habitação) que altera parcialmente a rígida política de contenção de despesas que vigorou desde o início do governo Lula. Embora boa parte deste programa esteja voltada para obras de infra - estrutura para a produção, os setores de habitação e saneamento foram privilegiados, dirigindo-se as aplicações para a urbanização de assentamentos precários, ação que está necessariamente sob a responsabilidade do poder público.

Onde segundo ROLNIK (1995, p. 52), a segregação é produto e produtora do conflito social. Separa-se porque a mistura é conflituosa e quanto mais separada é a cidade, mais visível é a diferença, mais acirrado poderá ser o confronto.

Todo esse processo é expressão da falta de programas de habitação que há décadas esteve ausente na agenda das políticas públicas não só dos municípios, mas também de todo o país.

Diante desta constatação pode-se afirmar que, ao negar o direito à moradia, a uma parcela da população, nega-se também um direito básico para a existência da vida humana. Sendo assim, os direitos humanos são negligenciados.

É relevante ressaltar que em décadas passadas uma instituição habitacional se destacou no mercado imobiliário no município de São Fidélis: a Companhia Estadual de habitação do Rio de Janeiro (CEHABs), essa foi responsável pela construção de moradias para a população de menor renda, agora também para trabalhadores com renda de até 10 salários-mínimos, através do Sistema de Inscrição Pública.

A Companhia Estadual da Habitação do Rio de Janeiro - CEHAB era uma empresa estatal do governo do estado do Rio de Janeiro que tinha por objetivo a construção de casas populares. Criada pela Lei nº 263 de 29 de dezembro de 1962, com o objetivo de desenvolver a política habitacional do governo do estado da Guanabara e, principalmente, promover a erradicação das favelas. Foi instituída como Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara, COHAB-GB, nome alterado após a fusão daquele estado com o Estado do Rio de Janeiro em 1975.

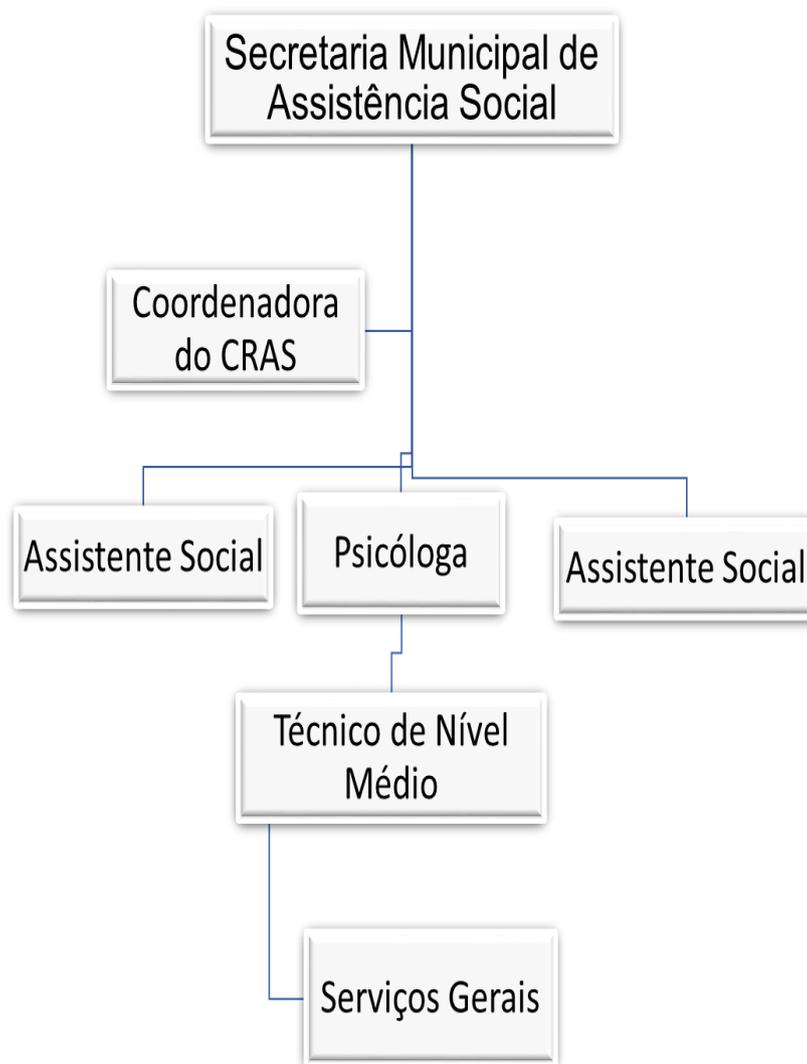
Estas casas populares foram construídas no município de São Fidélis no bairro denominado Vila dos coroados, e até nos dias atuais esta localidade é conhecida como a COHAB em São Fidélis.

3.3.1- CRAS e CREAS: Suas especificidades no Município de São Fidélis/RJ

O CRAS do município de São Fidélis, foi criada em 01 de janeiro de

2005, é de Pequeno Porte II, de 3.500 famílias referenciadas e capacidade de atendimento anual de 750 famílias, de acordo com que foi estabelecido pela Norma Operacional Básica (NOB). Assim, o município é composto por dois CRAS, um situado a rua Frei Vitório, 621, bairro Centro – São Fidélis, que atualmente atende 1300 famílias cadastradas; e o outro situado a rua Elísio da Silva, s/n, bairro Montese (anexo ao CIEP 420), atendendo atualmente 1058 famílias cadastradas, desse modo, esses atendem todo o território municipal.

A sua organização hierárquica pode ser demonstrada da seguinte forma:



As suas principais ações são:

- Recepção e acolhida;

- Acompanhamento de famílias inseridas em projetos sociais;
- Acompanhamento prioritário de famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa-Família;
- Acompanhamento prioritário dos beneficiários do BPC (idosos e pessoas com deficiência);

- Acompanhamento das famílias atendidas com benefícios eventuais;
- Grupo/ Oficina de convivência e atividades socioeducativas com famílias;
- Palestras;
- Visitas domiciliares;
- Apoio a obtenção de documento pessoas;
- Orientação/acompanhamento para inserção do BPC;
- Encaminhamento para inserção de famílias no Cadastro Único;
- Acompanhamento de encaminhamentos realizados.



CRAS "Centro" de São Fidélis
Fonte: PRÓPRIA



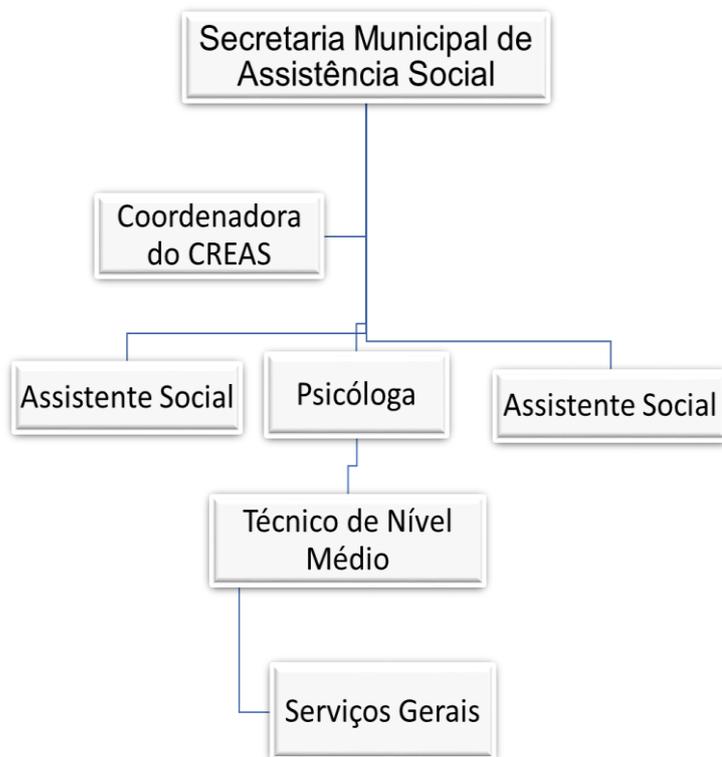
CRAS “ Montese” de São Fidélis
Fonte: PRÓPRIA

Já o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é uma unidade pública da política de Assistência Social onde são atendidas famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. Nesse sentido, o CRAS busca prevenir a ocorrência de situações de risco, antes que estas aconteçam. O CREAS trabalha com pessoas em que o risco já se instalou, tendo seus direitos violados, sendo vítimas de violência física, psíquica e sexual, negligência, abandono, ameaças, maus tratos e discriminações sociais. Este situa – se na Praça Filotéia Bragança, s/n – bairro São Vicente de Paulo; atendendo 110 famílias cadastradas neste momento e 61 em acompanhamento sistemático.



CREAS de São Fidélis
Fonte: PRÓPRIA

A sua organização hierárquica pode ser demonstrada da seguinte forma:



Onde suas principais ações são:

- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI;
- Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade;
- Serviço Especializado em Abordagem Social;
- Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.

Estes são os três equipamentos, existentes no município, que atendem indivíduos em situação de risco social ou que já tiveram seus direitos violados.

Assim, diante das demandas apresentadas pelos usuários desses equipamentos, famílias encaminhadas pela justiça, defesa civil e outras; estas

são orientadas sobre o benefício assistencial aluguel social.

3.4 – Processo de adesão do Município ao Aluguel Social e seus critérios de concessão

Para entendermos como surgiu o Benefício Eventual Aluguel Social em São Fidélis, faz-se necessário resgatar o ocorrido dos últimos anos, que foi a tragédia das fortes e constantes chuvas que assolaram o estado do Rio de Janeiro. Em São Fidélis, dezenas de famílias ficaram desabrigadas e comprometeram suas moradias. Como medida paliativa emergencial, o poder municipal interveio com a criação do benefício eventual para atender essas famílias.

Desde a sua implementação, o aluguel social é administrado pela Secretaria Municipal de Assistência Social de São Fidélis – RJ (SEMAS), conforme a origem de suas demandas, sendo observado que, ao longo dos anos, houve um aumento pela procura desse benefício emergencial. Nos apontando com esse aumento da procura, que é crescente o número de famílias necessitando de um maior investimento em prevenção do poder público municipal.

O benefício tem como público alvo as famílias que se encontram caracterizadas pelas seguintes situações:

- * Moradia construída em área de risco e sem condições de habitualidade;
- * Moradia condenada pelo órgão municipal (Defesa Civil), devido a construção apresentar risco aos moradores;
- * Famílias em situação de vulnerabilidade social e que temporariamente não estão em condições de arcar em custo de aluguel.

Embasado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o município de São Fidélis criou, através da câmara municipal, a Lei nº 1.243, de 01 junho

de 2010 que dispõe sobre o Benefício Eventual Auxílio Aluguel, sob a execução da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS). Essa lei dispõe sobre critérios da concessão de benefícios eventuais de auxílio natalidade, funeral, situações de calamidades públicas e situações de vulnerabilidade temporária no âmbito municipal da política de assistência social. Com isso, resolve em seu artigo art. 13:

Art. 13º - Criar o auxílio emergencial que será devido em função da vulnerabilidade temporária da família beneficiária, caracterizado pelo advento de risco, incêndio, desastres, calamidades, enchentes, enxurradas, altas temperaturas, desabamentos, epidemias e perda e danos à integridade pessoal e familiar, diagnosticadas por assistentes sociais, através de parecer social ou visita domiciliar consistindo em: I – Fornecimento de documentos; II – Aluguel de imóveis; III – Não seja proprietário de mais de 1(um) imóvel; IV – Fornecimentos de fotografias para retirada de documentos. (SÃO FIDÉLIS. LEI Nº 1.243 /2010, p. 04, 05).

Ainda no ano de 2010, respaldado na lei supracitada, cria-se uma instrução normativa nº 0018/2010, onde se recomenda procedimentos para a operacionalização do Programa Aluguel Municipal da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Assim esses estabelecem que o benefício pode ser repassado a uma mesma família somente por doze meses, podendo ser prorrogada uma única vez por igual período. Dentre outras diversas recomendações, a instrução normativa, especifica o valor a ser pago as famílias de acordo com o número de membros existente, variando com o valor de R\$250,00 a R\$400,00.

O aluguel social funciona com o objetivo de atender as famílias em situação de risco habitacional, encaminhadas pela Defesa Civil, encaminhadas pelo poder judiciário, conselho tutelar, por procura espontânea, ou identificadas pelos equipamentos CRAS e CREAS, e demais instituições sociais do município caracterizando uma rede de serviços socioassistenciais; tais como: famílias oriundas de ocupações irregulares, com alto índice de

vulnerabilidade social em condições socioeconômicas que as possibilitam a inclusão no Aluguel Social.

A partir de sua regulamentação a lei nº 1.243, de 01 junho de 2010, define critérios e normatiza procedimentos de atendimento, sendo estabelecido em seu artigo 2º a caracterização do benefício:

O Benefício eventual é a modalidade de provisão de proteção social básica de caráter suplementar e temporário que integra organicamente as garantias do Sistema único de Assistência Social – SUAS, com fundamentação nos princípios de cidadania e dos direitos sociais e humanos prestados a pessoa residente no Município de São Fidélis e cuja renda per capita seja inferior a 1/2 (meio) salário mínimo. (SÃO FIDÉLIS. LEI Nº 1.243 /2010, p. 01).

A Instrução Normativa PMSF/SECONI nº 0018/2018 que dispõe sobre as recomendações e procedimentos para a operacionalização do Programa Aluguel Municipal da Secretaria Municipal de Assistência Social, assim o programa tem como público as famílias que se encontram caracterizadas pelas seguintes situações, nas disposições gerais ponto 4 diz que:

Os critérios para a concessão das bolsas a serem disponibilizadas pelo programa são: a – Ter sido vítima de enchente, enxurrada, incêndio ou outro tipo de calamidade. b – Possuir renda familiar de um a três salários mínimos. c – Ser proprietário da residência afetada. (SÃO FIDÉLIS. Instrução Normativa Nº 0018 /2010, p. 01).

A área de intervenção será definida pela defesa civil Municipal, juntamente com o corpo técnico da Secretaria Municipal de Obras e Aviação com interdição da residência. Logo os a instrução normativa orienta em seu art. III sobre os procedimentos operacionais que devem ser realizados após a família ser detectada apta a receber o aluguel social. Assim, uma vez autorizado o benefício, cabe ao técnico que elaborou o parecer social informar ao beneficiário as condições do programa:

a – Formas de locação do imóvel; b – Condições de habitabilidade do imóvel; c - Declaração a ser assinada pelo proprietário e futuro beneficiário sobre as condições do imóvel; d - Valores máximos do benefício; e - Forma de recebimento do benefício; f – Obrigatoriedade

de assinatura do termo de adesão ao programa; g – Procedimentos relativos ao retorno para a concessão do benefício. (SÃO FIDÉLIS. Instrução Normativa Nº 0018 /2010, p. 01).

Um dos recursos que os equipamentos usam, é um lembrete dos documentos necessários para requer o aluguel social, logo assim que o parecer foi apto do profissional social, para que o usuário possa assim começar a procurar um imóvel dentro dos pré-requisitos do benefício.

DOCUMENTOS PARA REQUERER O ALUGUEL SOCIAL

- * Requerimento (assinado pelo requerente/ beneficiário);
- * Documentos do requerente (CPF/RG);
- * Comprovante de residência (local que mora atualmente);
- * Cópia da escritura (casa que será alugada);

O quadro acima, é um lembrete que os equipamentos usam para nortear os beneficiários no processo inicial do benefício no que tange a documentos.

Assim, logo após recebidas as informações, cabe ao beneficiário procurar um imóvel, adequado às exigências previstas na lei, para a locação.

No que diz respeito ao valor do aluguel, a partir da publicação a Instrução Normativa nº 0018/2010, em seu art. IV:

12. O valor máximo da Bolsa mensal será de acordo com os seguintes critérios: a – Família composta por mais de 5 membros (\$400,00); b – Família composta por três a cinco membros (\$350,00); c – Família composta por dois membros (\$300,00); d – Família composta por apenas 1 membro (\$250,00). 13. Considera-se membro da família a pessoa que vive na mesma residência. 14. Na hipótese do valor do aluguel mensal ser inferior ao valor mensal da bolsa, esta irá limitar-se ao valor do aluguel, ficando o beneficiário isento de comprometimento de renda com o aluguel. 15. A bolsa mensal somente será disponibilizada mediante a constatação de um

comprovante do pagamento do aluguel do mês anterior. (SÃO FIDÉLIS. Instrução Normativa Nº 0018 /2010, p. 02).

O beneficiário possui a liberdade de escolher a moradia dentro do município, desde que não esteja localizada em área de risco. Fica a cargo também do beneficiário, logo após o deferimento por parte da Secretaria de Assistência Social, a procura do imóvel que sejam adequadas às exigências previstas no Programa municipal e logo após fica responsável pelo contrato com o locador do imóvel.

Logo, vale ressaltar que o beneficiário do aluguel social recebe o valor do aluguel através de um cheque nominal e cabe aos beneficiários à responsabilidade de comparecer a todo mês à prefeitura para o recebimento, e que o mesmo deve fazer o pagamento ao proprietário do imóvel. Para isso a Instrução Normativa nº 0018/2010, em seu art. V:

16. A SEMPBES deverá adotar procedimentos seguros para a concessão da bolsa aluguel contemplando o controle sobre o pagamento mensal dos aluguéis, sobre o levantamento das garantias e sobre o cumprimento das obrigações do beneficiário definidas nesta Instrução Normativa e no Termo de Adesão ao Programa. (SÃO FIDÉLIS. Instrução Normativa Nº 0018 /2010, p. 02).

Assim, para que o beneficiário cumpra com o locador o pagamento do aluguel mensal de forma segura, a Instrução Normativa nº 0018/2010, em seu art. V:

17. A concessão da bolsa dependerá da comprovação do pagamento do aluguel do mês imediatamente anterior. 18. Caso não seja comprovado o pagamento do aluguel do mês anterior, caberá a SEMPBES suspender a benefício mensal até a devida comprovação. 19. No caso da não comprovação do pagamento no prazo de até 3 (três) meses, o beneficiário deverá ser excluído do Programa Bols Aluguel Social. (SÃO FIDÉLIS. Instrução Normativa Nº 0018 /2010, p. 02).

Cabe assim, aos beneficiários à responsabilidade de comparecer ao CRAS/CREAS todo mês, com recibo dos aluguéis assinados pelo proprietário para a prestação de contas. Assim a prefeitura não possui mais nenhum vínculo com o proprietário apenas com o beneficiário.

Porém, vale ressaltar que os critérios estabelecidos pela Lei nº 1.243/2010 prevê que o tempo de permanência dos beneficiários no projeto é de 01 ano podendo ser prorrogado por igual período. Como consta em seu art. I - .5:

5. A bolsa terá validade de até 12 (doze) meses, podendo ser prorrogada uma vez por mais até 12 (doze) meses, mediante avaliação a ser realizada pelos técnicos dos CRAS ou da SEMPBES, juntamente com a coordenação da Defesa Civil Municipal. (SÃO FIDÉLIS. LEI Nº 1.243 /2010, p. 01).

O tempo de permanência neste benefício é definido conforme uma avaliação dos profissionais de Serviço Social que estabelece a inclusão por 12 (doze) meses, podendo ou não ser renovado por igual período.

Para esta finalidade, os equipamentos CRAS e CREAS, com sua equipe composta por assistentes sociais e psicólogos, realizam um acompanhamento durante todo o processo desses beneficiários. Os profissionais buscam com o acompanhamento, inserir esses indivíduos no mercado de trabalho através de cursos profissionalizantes, e encaminhar essas famílias à rede do município de acordo com as necessidades e peculiaridades de cada um; um o objetivo dessas famílias conseguirem autonomia durante este processo, logo obter meios para arcarem com suas próprias despesas, e assim não dependerem mais do benefício que é temporário.

Acima foram destacados os pontos principais da lei, onde os profissionais envolvidos, trabalham a fim de conceder o benefício ou o não deferimento do mesmo.

Contudo, ao final deste trabalho, disponibilizaremos um anexo desta Lei na íntegra para que seja lida minuciosamente.

3.5 – Caracterização dos beneficiários do Aluguel

Com a finalidade de caracterizar as famílias inseridas no Aluguel Social da Prefeitura Municipal de São Fidélis, foi realizada uma coleta de dados junto à documentação (ficha cadastral) de cada beneficiário entrevistado localizada nos dois CRAS e no CREAS e através do conteúdo dos documentos e logo após com o auxílio do roteiro de entrevista, foi possível traçar o perfil socioeconômico das famílias e conhecer a realidade vivenciada por elas atualmente.

A partir da consulta das fichas cadastrais dos 16 beneficiários entrevistados Aluguel Social, pôde-se identificar informações referentes à renda total familiar, grau de escolaridade, situação ocupacional e se estes dependem de outros benefícios para suprir suas necessidades básicas. Reconhecer estes elementos foi fundamental para se alcançar o objetivo proposto.

Assim de imediato já conseguimos constatar que essas famílias beneficiárias estão divididas nos equipamentos CRAS e CREAS da seguinte maneira:

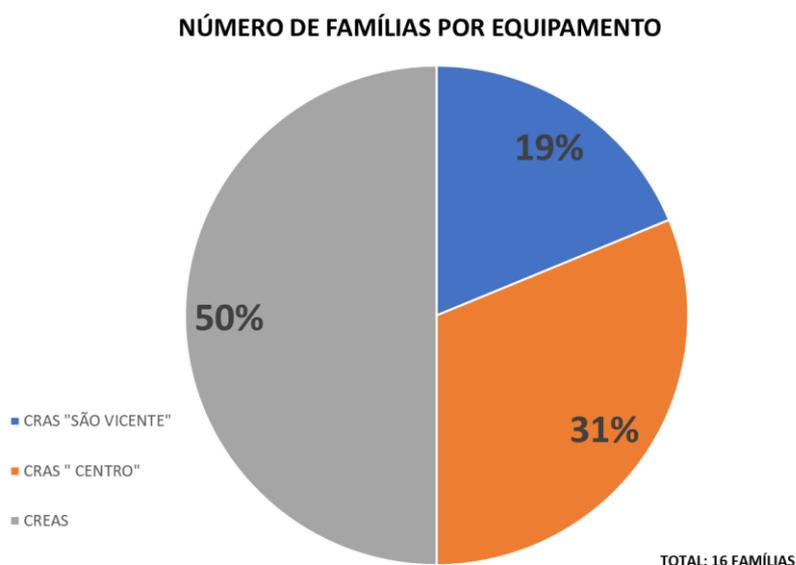


Gráfico elaboração própria

Outro fator importante a ser destacado é a justificativa para a inserção dessas famílias no benefício aluguel social distribuídos nos três equipamentos acima. Como demonstra o gráfico abaixo, 87% dessas famílias estão inseridas no benefício, pois se encontram em situação de vulnerabilidade social identificada pelos profissionais sociais dos equipamentos CRAS e CREAS; e apenas 13% estão inseridas no também benefício pela justificativa da moradia está condenada pelo órgão municipal (Defesa Civil), devido a construção apresentar risco aos moradores. Deste modo, perceber – se que a justificativa sobre a vulnerabilidade social tem sido muito maior. Para Faria e Pohlmann:

Os assentamentos precários, lugar de moradia dos pobres urbanos, desde o final do século XIX, estiveram no centro de críticas, debates e intervenções, relativos às questões de higiene, moral, arquitetônicas e urbanísticas. A ideia de perigo ou risco (epidêmico, social, violência) que representavam, constituía o fundamento das justificativas para sua erradicação. (FARIA & POHLMANN, 2016, p. 125)

JUSTIFICATIVA DE INSERÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO ALUGUEL SOCIAL NO BENEFÍCIO

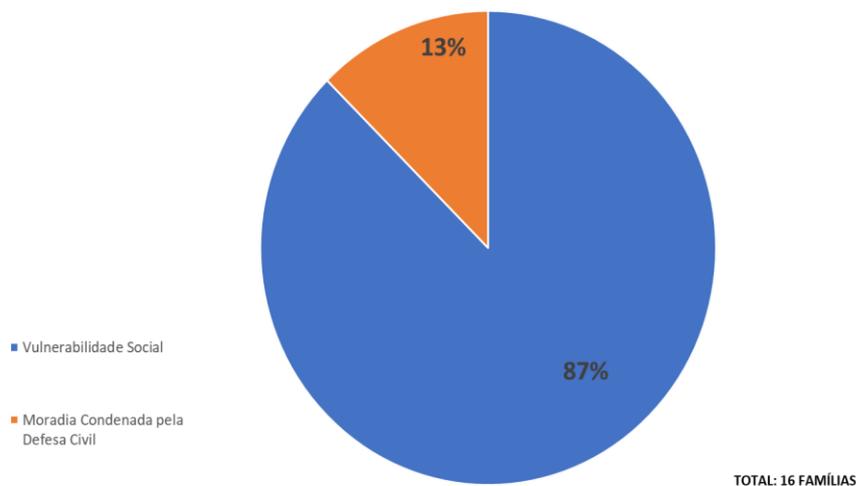


Gráfico elaboração própria

3.5.1 – Composição familiar

Com relação a composição familiar referente as famílias beneficiárias do aluguel social, podemos observar como mostra o gráfico abaixo, que há um percentual maior, com 31% são compostas por 3 integrantes. No total de 16 famílias beneficiárias: 25% é composta por cinco membros, 19% correspondem

aos que moram sozinhos, 13% é composta por dois membros, 6% correspondendo a quatro integrantes e também ao igual percentual de 6% ficou correspondendo às famílias com 6 integrantes.

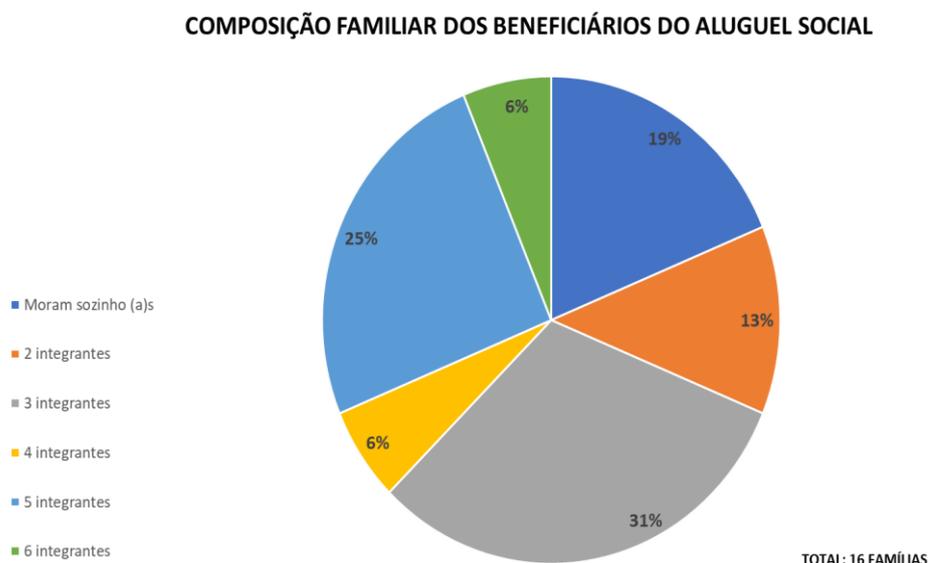


Gráfico elaboração própria

A partir desses dados acima, também nos foi possível visualizar a realidade dos beneficiários a partir do número de indivíduos em uma mesma casa. Visto que o número de membros que vive na mesma residência é um dos critérios para se avaliar o valor a ser pago a família beneficiária do aluguel social. Sendo avaliado da seguinte forma, como já foi mencionado: onde a família composta por mais de cinco membros recebe o valor referente a (\$400,00); família composta por três a cinco membros (\$350,00); família composta por dois membros (\$300,00) e família composta por apenas um membro (\$250,00).

Com isso, também é possível problematizar o valor do benefício eventual, onde o valor do mercado se encontra muito elevado e o valor do benefício não tem acompanhado esse aumento, fazendo com que as famílias tenham dificuldades no momento da procura do imóvel, ocasionando um obstáculo na procura por imóveis para alugar.

Podendo assim, este ser um agravante para as famílias de baixa renda, que tem de buscar por soluções precárias de aluguel, na maioria das vezes, sem contar com a quantidade de cômodos necessários para uma boa estadia durante este período. Conforme observado nos gráficos, a maioria das famílias receptoras do aluguel social compõem-se em três ou mais pessoas, tendo caso com seis integrantes.

3.5.2 - Situação Ocupacional

No que diz respeito à situação ocupacional dos beneficiários, verificou-se que 80% estão em situação de desemprego, 13% encontram-se aposentados e apenas 7% estão inseridos no mercado de trabalho, conforme se apresenta no gráfico abaixo.

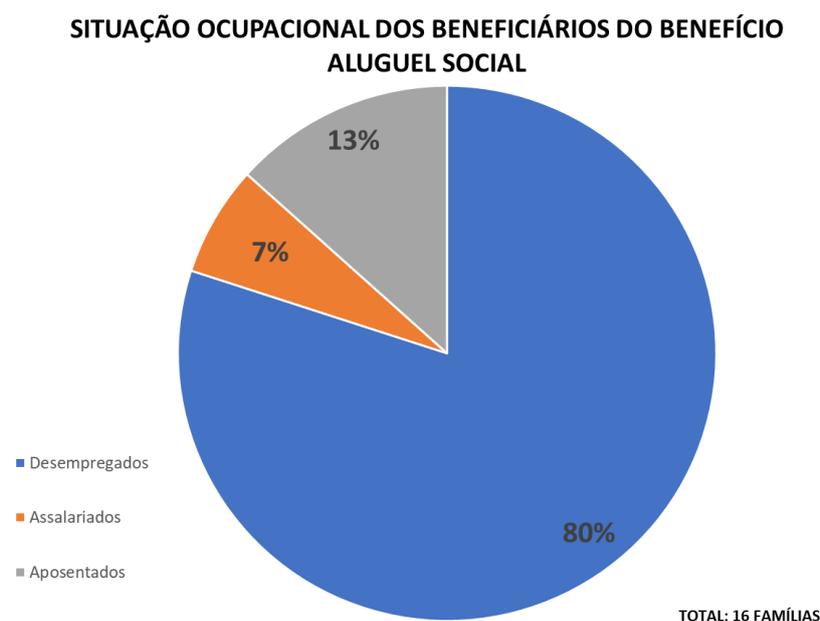


Gráfico elaboração própria

Neste contexto, verificou-se a precariedade da condição de trabalho em relação à renda dessas famílias, pois, seus provedores não estão inseridos no mercado formal de trabalho. Desse modo estes são sinais que anunciam:

Os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados na sociedade. Sinais que expressam também o quanto a sociedade pode tolerar a pobreza e banalizá-la e, sobretudo a profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado brasileiro, (YASBEK, 2004, p. 35)

Na visão desta autora expansão do sistema capitalista cria-se uma população “sobrante”, indivíduos que se tornam não empregáveis, parcelas da população que não encontram lugar reconhecido na sociedade (YAZBEK, 2001).

O desemprego é hoje uma questão central a ser discutida dado o caráter mundial. Para o autor Netto (1996), o desemprego é visto apenas com um fenômeno natural do modo de produção capitalista.

Na visão de BARRETTO (2005, p. 110)

O desemprego é um poderoso instrumento do capital para desmobilizar a classe trabalhadora, uma vez que o medo do desemprego obriga o trabalhador a se submeter a qualquer condição de trabalho e inibe a participação política; além disto, a competitividade entre os trabalhadores mina a capacidade de reivindicação coletiva.

A situação em que grande parte dessas famílias estão inseridas é o do não acesso aos direitos sociais, é a busca constante de empregos estáveis. Mas como as possibilidades são restritas a poucos, estas são forçadas por questão de sobrevivência de seus dependentes ingressarem na informalidade, logo a dependerem de uma política assistencial.

O trabalho sendo ele formal ou informal dignifica o homem, pois o não trabalhador é considerado na sociedade como um “vagabundo, “marginal”. Desse modo, segundo Vera Telles (1994, p. 14), “a perda do estatuto de trabalhador significa a perda do estatuto de cidadania”.

Assim, visto que tanto o trabalho formal, quanto o informal se encontra cada vez mais dificultoso para a inserção, mais restrito ainda é para os que não possuem uma qualificação profissional, fato este, decorrente do pouco ou nenhum acesso ao ensino formal, que faz com que não alcance melhores condições de vida trabalho e vida.

3.5.3 – Grau de escolaridade

Com relação ao grau de escolaridade das famílias beneficiárias do aluguel social, tem-se o seguinte cenário: 50% possuem o Ensino Fundamental incompleto; 19% são analfabetos, 13% o Ensino Médio incompleto, e também 13% o Ensino Médio completo, e apenas 6% possuem o Ensino Fundamental completo, de acordo com gráfico abaixo:

GRAU DE ESCOLARIDADE DOS BENEFICIÁRIOS DO ALUGUEL SOCIAL

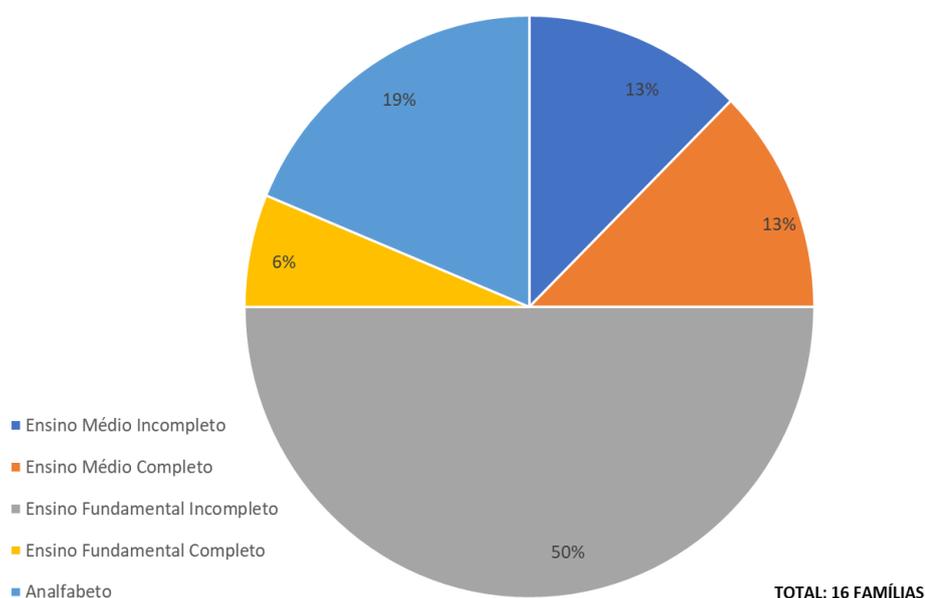


Gráfico elaboração própria

O fato de que a metade da população pesquisada possuir Ensino Fundamental incompleto pode refletir no acesso ao mercado de trabalho e na renda. Observando assim que, a violação dos direitos não ocorre isoladamente, existe um claro recorte de classe.

Desse modo, a população que não tem acesso ao serviço de educação por diversos fatores, na lógica do próprio sistema capitalista, é a mesma que fica excluída do mercado de trabalho ou ocupa as funções mais desvalorizadas, assim como é a mesma que se obriga a ocupar áreas periféricas e/ou de risco para viver. Ou seja, evidencia-se que a violação dos

direitos ocorre de forma articulada, atingindo as várias necessidades dos sujeitos. Na medida em que o sujeito não tem acesso a um direito social, todos os demais ficam comprometidos.

3.5.4 – Renda familiar total

A pesquisa aponta, conforme se apresenta no gráfico abaixo, que 81% não possuem renda total familiar e que apenas 19% recebem uma renda de até um salário mínimo.

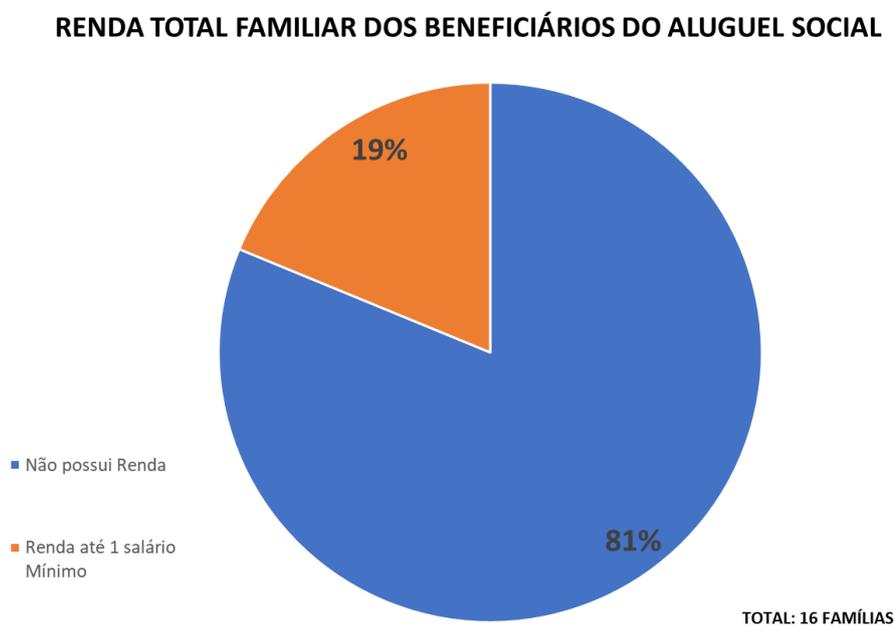


Gráfico elaboração própria

Esta questão referenciada acima, no que tange a renda familiar reflete sobre a desigualdade social no país, considerando que sua origem está relacionada com a má distribuição da renda e da riqueza socialmente produzida. A este respeito SILVA (2010, p. 157) aponta que:

A repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais, são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reproduzidor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não

podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna. SILVA (2010, p. 157)

Desta maneira, as famílias que participaram desta pesquisa representam uma grande parcela da população brasileira que vive em condições precárias, considerando a renda familiar. Pois, suas necessidades básicas são supridas a partir dos benefícios que são concedidos atendendo a uma necessidade imediata, porém, a realidade enfrentada por essas famílias não é alterada ocorre apenas à manutenção não é concedido a elas possibilidade de mudanças.

Logo, foi possível verificar através da pesquisa, através dos 16 beneficiários do benefício Aluguel Social, que a maioria desses não depende somente do Aluguel Social para suprir suas necessidades básicas, mais da metade delas são beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF); como demonstra o gráfico abaixo:

BENEFÍCIOS QUE AS FAMÍLIAS DO ALUGUEL SOCIAL RECEBEM

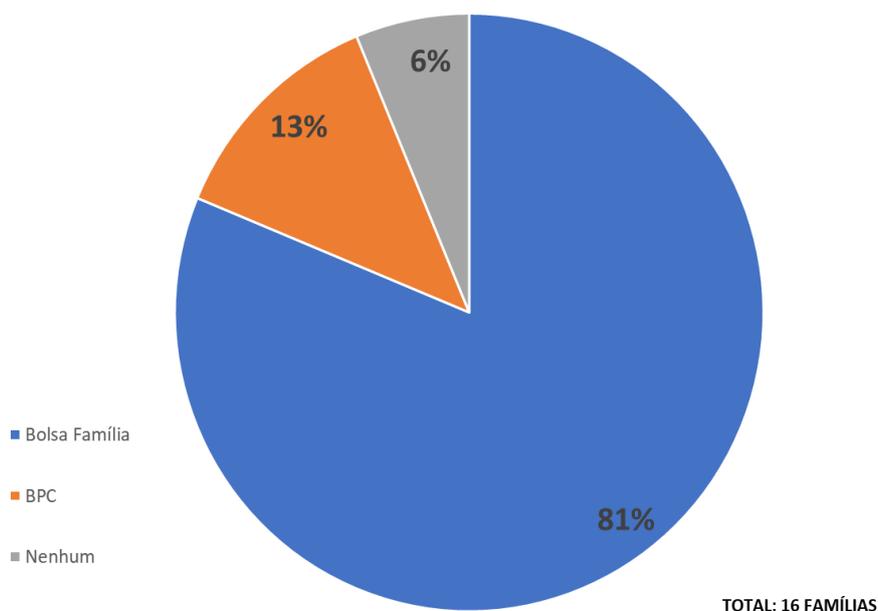


Gráfico elaboração própria

De modo que se apresenta o gráfico acima, podemos constatar que 81% das famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família, 13% são beneficiárias do BPC¹⁶ (Benefício de Prestação Continuada) e o restante apenas de 6% não recebem nenhum tipo de benefício.

Aponta desta forma, que o público do aluguel social é antes de tudo usuário da assistência social.

E essa realidade aponta que por elas necessitarem de outros programas de transferência de renda do governo para o sustento da família, é preciso que administrem as responsabilidades de cumprirem tanto as regras do aluguel social como as condicionalidades do PBF bem como o BPC, como exigências para continuarem recebendo estes benefícios.

Esses benefícios são permeados de regras e critérios planejadas, em que buscam efetivar o caráter seletivo que possuem. Como aponta MONNERAT (2003):

Ao exigir contrapartida, o programa Bolsa Família introduz a difícil escolha entre, de um lado, romper com a noção de direito incondicional, à medida que os compromissos tornam os beneficiários co-responsáveis pela superação de suas dificuldades, e, de outro, adotar a estratégia de exigir contrapartidas para atacar algumas dimensões estruturais da pobreza. Adiciona-se a esta análise o fato de que a legislação do PBF prevê minuciosamente a punição e desligamento das famílias que não cumprirem as condicionalidades, ao passo em que se observa a ausência de sanções ao setor público que, via de regra, apresenta debilidades na oferta de serviços sociais e no acompanhamento social das famílias. (MONNERAT, 2003, *apud* FERREIRA et al, 2011, p. 65)

As regras para permanência do benefício estão presentes também no Aluguel Social, sendo de responsabilidade do beneficiário cumprir com as exigências do benefício, para evitar suspensão ou até mesmo o desligamento do benefício. Dessa forma, a realidade vivenciada pelas famílias inseridas no Aluguel Social no município de São Fidélis, representa uma pequena parcela

¹⁶ O **BPC** significa Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social, um tipo de ajuda mensal equivalente a um salário mínimo que o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) proporciona a: Idosos com 65 anos ou mais; Pessoas com deficiência e incapacitadas para o trabalho.

da população brasileira, que busca a partir dos benefícios suprir suas necessidades fundamentais.

3.5.5 – Distribuição por sexo

O trabalho através da pesquisa, nos demonstra um importante aspecto enquanto a proporção por sexo dos beneficiários do Aluguel social no município em estudo. O gráfico abaixo traz que 69% é representado pelo sexo feminino e 31% do sexo masculino.

PROPORÇÃO POR SEXO DOS BENEFICIÁRIOS DO ALUGUEL SOCIAL

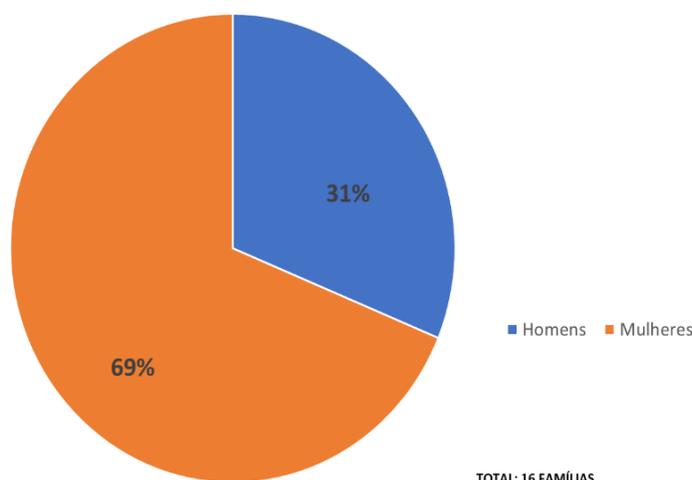


Gráfico elaboração própria

Como pôde ser demonstrado acima, as mulheres representam o maior percentual de representatividade no aluguel social no município de São Fidélis/RJ. Esse resultado obtido, não é somente característica neste benefício; estudos demonstram que o PBF é um exemplo pragmático de programa de transferência de renda condicionada, que tem a mulher como foco prioritário da titulação do benefício, presumido a associação do seu papel na esfera doméstica e da reprodução. Desta forma, de acordo com Ferreira e Mariano:

Ao direcionar as responsabilidades para a mulher, entendemos que o PBF reproduz a divisão de papéis sociais de gênero postos na sociedade. Isso quer dizer que o Estado reforça a divisão de mundos entre o público e o privado, reservando à mulher em situação de pobreza a esfera do privado, dos cuidados com os filhos e com a casa, além do trabalho remunerado precário e/ou informal. (FERREIRA; MARIANO, 2014, p. 3)

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. Este transfere renda diretamente às famílias por meio de um titular, que na maioria dos casos, são mulheres.

Nesse contexto, a mulher é o foco prioritário na administração do benefício e cumprimento das condicionalidades, recaindo sobre ela quase toda a responsabilidade para que a família continue dentro dos critérios estipulados pelo programa. Cabe às mulheres, além do recebimento e da administração da renda proveniente do Bolsa Família, cumprir todos os critérios exigidos pelo programa, haja vista que a manutenção da família no programa é condicionada a obrigações, como no mínimo 85% de frequência escolar mensal para as crianças e os adolescentes entre 6 e 15 anos de idade e 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. (NASCIMENTO, 2016, p. 387)

Deste modo, vimos através da pesquisa, que existe por parte da mulher uma maior vulnerabilidade que as permeiam. Assim, estas se apresentam como sujeitos vulneráveis por diversas situações.

Ainda analisando a relação de gênero, o aumento de mulheres chefes de família é visível e não pode ser desconsiderado. Pois, a mulher, em geral, recebe menores salários e ocupa funções menos valorizadas no mercado de trabalho.

Na assistência, segundo Carmo e Guizardi (2018, p. 7), o conceito de vulnerabilidade é adjetivado pelo termo social, que indica a evolução do entendimento acerca das privações e desigualdades ocasionadas pela pobreza.

Logo, a característica de sujeito vulnerável, que necessita ser fortalecida suas funções protetivas, elege a família como sujeito alvo das políticas públicas de seguridade social.

Assim CARMO & GUIZARDI (2018, p.7), afirma que esses sujeitos da assistência:

Devido ao precário acesso à renda, os sujeitos ficam privados ou acessam com mais dificuldade os meios de superação das vulnerabilidades vivenciadas, sejam tais meios materiais ou capacidades impalpáveis, como a autonomia, a liberdade, o autorrespeito. É nesse sentido que se torna possível associar a vulnerabilidade à precariedade no acesso à garantia de direitos e proteção social, caracterizando a ocorrência de incertezas e inseguranças e o frágil ou nulo acesso a serviços e recursos para a manutenção da vida com qualidade.

E é nesse contexto de vulnerabilidade, que a mulher se insere mais ainda, ela que na maioria das vezes não estudou o suficiente, foi mãe muito precocemente, foi vítima de uma formação e educação mal aplicadas por aqueles que também se encontram em situação de exclusão e vulnerabilidades, foi vítima de violência por parte de seu cônjuge, e é aquela que a sociedade exige que trabalhem como se não tivessem filhos e sejam mães como se não trabalhassem fora; acarretando dessa maneira a uma situação de vulnerabilidade no que se refere a mulher.

3.6 – O aluguel social na visão dos profissionais do CRAS e CREAS

É de fundamental importância compreender o benefício aluguel social a partir do entendimento dos profissionais envolvidos neste processo; já que são estes que lidam diretamente com o usuário, para que assim possam conceder, através do parecer social, o benefício ou não. O CRAS e o CREAS são a porta de entrada. Eles encaminham, orientam e buscam por mediação junto à instituição, na tentativa de garantir os direitos à população.

Em um primeiro momento uma Assistente Sociais e uma Psicóloga destes equipamentos descreveram a demanda pelo aluguel social da seguinte forma:

A demanda por habitação se dá devido ao déficit habitacional no país. A principal causa da demanda pelo benefício no município é a renda, condicionada principalmente pela baixa qualificação profissional e como consequência as dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Também, o custo elevado das moradias não possibilita para muita família alternativa que não seja a ocupação em áreas impróprias para edificar, como beira de rios e encostas. Estes modos de ocupação colocam as famílias em situação de vulnerabilidade física e social. (ENTREVISTA, 04/10/2018).

Desse modo, a falta do acesso à moradia digna também compõe uma das expressões da questão social vivenciada pelo cotidiano das assistentes sociais:

A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intervenção do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho - das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. (IAMAMOTO, 2001, p. 9-32).

A urgência das demandas que são postas para o exercício profissional no âmbito da assistência, isto é, a maneira com que os usuários chegam até a instituição, com uma demanda para ser resolvida com urgência; faz com que o usuário veja os benefícios como um favor e vivenciando esta situação ininterruptamente. Onde segundo YAZBEK, 2006, p.133:

Quando se trata de usuários de serviços assistenciais, o que se constata muitas vezes é a dependência quase que exclusiva dos serviços sociais públicos em suas estratégias para sobreviver. Buscam esses serviços para suprir necessidades materiais de consumo e para enfrentar outras dimensões significativas de seu dia-a-dia.

E é neste contexto supracitado que se evidencia a importância do trabalho social por parte da equipe técnica da assistência social. Esta equipe não só apoia o cidadão na busca por uma moradia digna, mas também contribui na construção de cidades mais igualitárias e inclusivas. Demonstra Lima (2008) que:

O trabalho social se tem constituído em um elemento fundamental nos projetos de intervenção urbana, especialmente no que diz respeito à tarefa de viabilizar, de forma bem sucedida, a participação da comunidade na implementação. Ele é chamado a compor essa complexa dinâmica em que se entrecruzam demandas populares, exigências de agências locais, nacionais e internacionais e de outros agentes sociais. (LIMA, 2008, p. 227).

Dessa forma os profissionais sociais dos CRAS e CREAS, tornam-se partícipe das mudanças ocorridas no contexto social onde as famílias beneficiárias do aluguel social estão inseridas.

Em entrevista com a assistente social do CREAS e coordenadora do CRAS podemos perceber algumas falas importantes a nossa pesquisa. Onde a assistente social do CREAS nos diz que:

Na minha concepção o aluguel social é favorável à concretização do direito e da cidadania. Apesar do caráter eventual e não continuado, eles socorrem/comtemplam famílias em suas demandas imediatas. O nó da questão não se configura na sua importância, que para mim existe, e sim na superação da dependência da política como meio de sobrevivência. A tão sonhada autonomia, que seria o ideal para que as famílias, por meios próprios dessem conta de suprir suas necessidades básicas. Para isso, penso que deveriam ter bons estudos, emprego, cultura, saúde entre outras aquisições que os beneficiassem. (ENTREVISTA, 09/08/2018).

Podemos a partir da fala acima, observar que o aluguel Social é visto, pelos profissionais envolvidos, como algo favorável sim, mas também como um obstáculo na efetivação da Política de Assistência Social. Pois segundo os mesmos, os equipamentos não contam com uma rede intersetorial para que possam usar como uma ferramenta de inserção das famílias, para que estas possam ser trabalhadas e assim conseguirem sair da condição que se encontram e no findar do benefício não estejam mais precisando do benefício concedido.

Outro olhar importante sobre o aluguel social, aplicado no município de São Fidélis é o da Coordenadora do CRAS.

Olha o CRAS atua naquilo que compete a ele, que é a garantia do direito de oferecer os usuários à forma mais fácil de acesso ao direito de moradia que é o aluguel social. Porém a gente segue a lei municipal que é um pouco restrita e está defasada, enquanto os valores e até as condicionalidades das pessoas participarem do benefício. O que a gente mais sente falta no município hoje é falta de um programa habitacional, que abrange pessoas que não tem condições de possuir sua moradia pelo fator de vulnerabilidades. (ENTREVISTA, 13/08/2018).

Na fala da coordenadora, como podemos ver acima, percebemos dentre tantas dificuldades, uma encontrada tanto para os profissionais quanto para os usuários, é o valor a ser pago as famílias de acordo com o número de membros existente, variando com o valor de R\$250,00 a R\$400,00, se

tornando um fator que dificulta a inserção da família no benefício, já que o valor de aluguéis no mercado já é bem maior do que o estabelecido na instrução normativa para o aluguel social. Mas segundo a mesma:

A mudança de valores do benefício do aluguel social já está na assessoria jurídica da secretaria de assistência social e da prefeitura municipal. Já estão estudando para alterar, tem que passar pela Câmara de vereadores, eu não sei como está o caminho, mas já estão realizando esta mudança. (ENTREVISTA, 13/08/2018).

Ainda segundo esta, enquanto a procura pelo benefício aluguel social, “o público que vivencia a vulnerabilidade social é bem maior”. Mas ressalta que:

É muito complicado a gente fazer a avaliação de uma realidade no município, porque muitos realmente estão desempregados, são mães de família, então assim...infelizmente não tem como o município arcar com o aluguel social para todo este quantitativo de pessoas que nos apresentam essas demandas; que são muitos. Por isso eu acho que deveria criar programas habitacionais no município, além de outros programas como geração de renda, que hoje o município também não tem, e assim tentar tirar essas famílias dessa realidade que se encontram no momento. Mas o que mais nos procura é essa questão da vulnerabilidade social. E quando essa questão é apresentada para a gente, infelizmente não temos muito que fazer, porque sabemos que não tem recursos para atender a todos nessa situação. (ENTREVISTA, 13/08/2018).

Segundo os profissionais dos equipamentos CRAS e CREAS, devido a grande crise que o país vem permeando, a procura pelo benefício tem se tornado constante, mas que há sempre uma grande seleção por parte dos profissionais, já que eles entendem que esse público precisa é de uma política habitacional, o qual o município não possui e que é uma demanda fortemente marcada no cotidiano dos profissionais.

Para a coordenadora do CRAS, quando esse público chega a instituição para requerer o benefício do aluguel social:

Os profissionais têm que fazer uma seleção, não dar para atender todos. Temos que selecionar os miseráveis entre os mais miseráveis; infelizmente é isso que tem que se fazer. Aí é feito um relatório, alegando que esta família se encontra em situação de risco social e é encaminhado para a secretaria de assistência, e a assessoria jurídica avalia e eles darão deferido ou não. (ENTREVISTA, 13/08/2018).

As políticas sociais, cada vez mais focalizadas e restritivas, destinam-se a selecionar os mais pobres dentre os miseráveis, ferindo, assim, o princípio da universalidade. Logo, os autores Santos, Rios e da Silva (2017, p. 75) afirma sobre esta questão que:

A assistência social desde sua gênese esteve atrelada ao assistencialismo, embora tenha ganhado o *status* de política pública, dever do Estado e direito do cidadão. Sempre conviveu na tensão entre direito e favor. A própria lacuna deixada pela lei não garante o direito universal, mas aqueles que preenchem os requisitos estabelecidos, como uma forma de selecionar os mais pobres.

Apesar de todas as legislações pertinentes ao tema, ainda persiste a cultura de que o aluguel social é contínuo, ou seja, o usuário a quem foi concedido o benefício em virtude de uma situação emergencial acredita que terá o prolongamento deste. Assim, a cultura desse recebimento contrariava a própria definição do termo, isto ocorre devido o motivo que originou a primeira concessão não ter conseguido ser cessado. Como a coordenadora do CRAS explana:

O que tem acontecido, são famílias que já desfrutaram do aluguel social dentro da lei no período de dois anos, que é o que a lei estabelece, e eles tentam retornar ao benefício. Isso porque não conseguem superar a vulnerabilidade apresentada a dois anos atrás. Então eles têm o direito de solicitar novamente, mas não conseguem, a não ser se for por determinação judicial. (ENTREVISTA, 13/08/2018)

Assim, segundo a coordenadora do CRAS, toda família inserida no benefício aluguel social:

São inseridos no acompanhamento familiar, aí dentro deste a gente visualiza outras demandas. Mas promover a autonomia é uma coisa muito complexa, porque o município não oferece tantas oportunidades que o CRAS possa acessar, uma rede. O interessante seria essas famílias inseridas no aluguel social serem encaminhadas para algum curso, oficina de geração de renda, que o município não possui. O único curso que estava em funcionamento era no FAETEC pelo PRONATEC, mas que já se encerrou; então não temos a que encaminha essas famílias. (ENTREVISTA, 13/08/2018)

Desse modo, segundo a coordenadora do CRAS e também assistente social:

Nós enquanto profissionais incentivamos eles a procurar a voltar aos estudos, já que estes possuem um estudo muito baixo ou até mesmo nenhum. Tentamos esclarecer isso, mas a gente ainda esbarra em outra questão; famílias que tem crianças pequenas e não tem com quem deixar e não possui vaga na creche, daí encaminhamos esta família a educação, ao conselho tutelar para que se providencie e desse modo, são várias questões que vão se esbarrando e dificulta o nosso trabalho. (ENTREVISTA, 13/08/2018)

Ao ser indagada sobre as estratégias que os equipamentos vêm traçando para essas famílias, para o findar do benefício, já que o benefício possui tempo determinado. E a coordenadora do CRAS nos colocou que:

O município estava para ser contemplado com o cartão reforma do governo Federal, chegamos a sermos listados entre os municípios contemplados, seria um projeto muito legal. Viria um cartão de crédito às famílias que seriam selecionadas pelos equipamentos CRAS e CREAS, estas famílias teriam que ter uma renda de até dois salários mínimos e dentro do município teria lojas credenciadas para o fornecimento dos materiais, mas o projeto não previa a mão de obra. Mas esse projeto não saiu do papel. Nós estamos atentos a isso, mas não houve um retorno do governo Federal. (ENTREVISTA, 13/08/2018)

3.7 – Avaliação do Aluguel Social no município de São Fidélis e as expectativas dos beneficiários

Neste tópico procurou-se avaliar o Aluguel Social a partir do olhar dos beneficiários, deste modo avaliar também a expectativa das famílias em relação a sua permanência no benefício e o que se espera ao término deste. Das 16 famílias inseridas no benefício, 10 foram entrevistadas para o acolhimento das informações necessários a este trabalho.

No intuito de compreender a percepção que a família possui a respeito do benefício aluguel social, foi perguntado o que seria moradia para eles. Todos os usuários foram rápidos ao dizer que “é ter uma casa própria”. Nesse contexto é evidente que a realidade enfrentada pelos beneficiários do Aluguel Social não é um fato isolado, mas, atinge a grande parte da população de baixa renda, de não possuir casa própria.

No intuito de compreender a percepção que a família possui a respeito do aluguel social, foi perguntado sobre a importância do aluguel social para as famílias. A grande maioria se mostrou sentir aliviado por receber o benefício. Alguns depoimentos ilustram essa avaliação dos beneficiários:

“Eu acho importante porque eu não tinha condições de pagar”. (ENTREVISTA, 08/10/2018).

“Se não fosse o aluguel social como estaria vivendo? Já teria ido para debaixo da ponte!” (ENTREVISTA, 31/10/2018).

“O aluguel social para mim é muito importante, porque se eu não tivesse o aluguel social estaria na rua. Sou desempregada e tenho 4 filhos pequenos” (ENTREVISTA, 19/12/2017)

Contudo, cabe ressaltar nas falas acima, que, a maioria não compreende o benefício aluguel social como um direito, mas sim como um favor, ou seja, para eles o direito de morar é uma “ajuda” concedida pela administração local, desconhecendo que é direito de cidadania e dever do Estado possibilitar acesso da população aos bens e serviços.

Acerca dessa questão, sobre esta negação do direito, Yazbek (2004, p. 39) aponta que:

No caso brasileiro as políticas sociais que historicamente tem-se caracterizado pela subordinação à matriz conservadora, oligárquica e patrimonialista que emoldura a história econômica e social do país tenderão neste quadro de regressão de direitos a acentuar seu perfil assistencialista e clientelista, no perverso processo de transformar em favor o que é direito.

Com relação ao motivo que fez a família ser usuária do benefício aluguel social, pudemos perceber que a maioria é composta pela justificativa da vulnerabilidade social, conforme as falas e o gráfico demonstrado acima:

“Pois, é uma renda a mais que a gente tem uma ajuda. Porque eu estava praticamente desamparada, correndo risco [...] era um terror dentro da casa.” (ENTREVISTA, 29/11/2018).

“Porque para a gente que não tem renda. A prefeitura ajudando a gente é muito bom. Quando estamos desempregados, sem renda.” (ENTREVISTA, 19/12/2017)

“Eu não tenho nenhuma renda, só recebo o Bolsa Família que não dá nem para comprar o que comer direito. Ainda bem que o CREAS me dá uma cesta básica também todo mês.” (ENTREVISTA, 10/08/2018)

Nesse sentido, a autora Yazbek (2006, p. 133) em relação ao atendimento aos usuários da assistência, coloca que:

O que se constata muitas vezes é uma dependência quase que exclusiva dos serviços públicos em sua estratégia para sobreviver. Buscam esses serviços para suprir necessidades materiais de consumo e para enfrentar outras dimensões significativas de seu dia-a-dia.

Os beneficiários do aluguel social, também foram indagados se houve alguma mudança à família após serem inseridos no benefício, e se estas mudanças foram positivas ou negativas. As repostas foram bem diversificadas como segue depoimentos abaixo:

“Sim. Mudou para melhor porque sai da área de risco. Mas seria melhor está na minha casa. Porque quem ganha é o dono da casa, que está recebendo seu aluguel todo mês”. (ENTREVISTA, 08/10/2018)

“ Há uns tempos atrás eu estava aí em situação de rua que se fala né! E aos pouquinhos...me deram essas informações. A ajuda é muito grande, eu era de outro Estado, não tenho família aqui eu sou sozinho, a gente não tem aquela ajuda de uma família apoiando. Nesse pensamento depois que eu descobri esse aluguel...agora com a ajuda do aluguel, é um dinheiro que vai sobrar para mim. “ (ENTREVISTA, 30/10/2018)

“Sim. Seria melhor se eu tivesse uma casa, porque daí eu não ia ficar preocupada com o que fazer quando acabar o tempo do aluguel social. Mas agora esse aluguel é uma benção”. (ENTREVISTA, 16/08/2017)

Pode se perceber, com as falas acima e de tantas outras, que o benefício tem um papel primordial na vida deles nesse tempo. Apenas dois dos beneficiários, que se encontram no benefício pela justificativa de ser vítima de uma moradia condenada pelo órgão municipal (Defesa Civil), expõe uma certa insatisfação por ter que deixar suas casas própria. Mas o restante, todas famílias em situação de vulnerabilidade social, mostra a satisfação e contentamento em estar inserido no benefício.

A partir das falas acima é possível observar a importância da moradia própria para o ser humano. Neste entrecho Rodrigues (1988, p. 49) expõe que:

Para as camadas populares, uma questão fundamental é a segurança de um teto, porque mesmo se eventualmente ficarem

desempregados estarão seguros pelo fato de terem onde morar. Mesmo quando se consideram os arremedos de cidades onde moram, e são proprietários a terra/casa é uma garantia de ter seu lugar na cidade nos períodos mais difíceis.

Ainda sobre as mudanças às famílias após serem inseridos no benefício, pudemos constatar que vai além somente da satisfação e contentamento, como demonstra algumas falas abaixo:

“ Sim, é muito importante. Porque não tenho profissão, não tenho estudo e como já disse tenho quatro filhos pequenos para eu criar sozinha. Não está dando para trabalhar. Meu marido me deixou e já tem até outra família. Sou eu para tudo. Com o aluguel social, eu consegui sair de um bairro onde era perigoso para criar meus filhos; o tráfico, as drogas, era muita coisa. Aqui, onde eu estou agora é tranquilo, os vizinhos me ajudam com as coisas para comer, roupas...depois que saí de lá, não quero voltar não. ” (ENTREVISTA, 19/12/2017)

“ Eu tenho escola, creche, posto de saúde perto de mim. Eu tenho até procurado emprego, mas está muito difícil com filho pequeno. “ (ENTREVISTA, 18/12/2018)

“Hoje eu tenho vizinhos que me ajudam, com comida, informações, pergunta do que eu preciso. Nem mina família se preocupava assim. “ (ENTREVISTA, 30/10/2018)

Essas famílias inseridas no benefício Aluguel Social, descrevem mudanças que acontecem no período em que estão inseridas no benefício. As mudanças ocorridas são diversificadas no que tange a moradia, onde se viabiliza um novo local de abrigo, e neste novo local a cultura, a vizinhança, os meios e modos de se viver são completamente diferentes ao que se viveu essas famílias anteriormente. Os beneficiários relatam, através de suas falas, que onde vivem no momento, através do aluguel social, suas vidas mudaram para melhor pois começaram a vivenciar algo novo através de uma rede nova e que as atende de forma positiva.

Através das entrevistas, e também nos dados junto à documentação (ficha cadastral) de cada beneficiário entrevistado localizada nos dois CRAS e no CREAS, pudemos identificar que duas famílias das dezesseis, excederam o prazo de dois anos do benefício. Essas duas famílias receberam novamente o benefício por mandato judicial, visto que o poder judiciário vislumbrou a necessidade já que estas se encontravam em situação de vulnerabilidade social e risco social.

Com relação à expectativa ao recebimento da unidade habitacional, todos os usuários foram enfáticos ao dizer que não possuem esperança. Conforme as falas:

“ Não. Seria muito bom. Mas eles sempre avisam que é só dois anos. Nem sei como vai ser.” (ENTREVISTA, 19/12/2017)

“ Não. Eu já sei que o período é só esse de dois anos. Uma pena, já estou pensando o que vou fazer. “ (ENTREVISTA, 18/12/2018)

“Não. Já foi muito bom eu ter conseguido o aluguel social. Eu já sei que é até eu conseguir um emprego. Eles sempre avisam. “ (ENTREVISTA, 30/10/2018)

Com isso, todos possuem o entendimento que o benefício é eventual, e que este tem um início e término. Nesse cenário, é evidente que a realidade enfrentada pelos beneficiários do aluguel social é uma realidade que traz angústia e desamparo.

Já no que se refere se os equipamentos os inseriram em algum curso ou programa para os auxiliarem a conseguir se emanciparem, e alguns deles ilustraram diante de suas falas da seguinte maneira:

“ Não. E nem se oferecessem teria como eu fazer. Com quatro crianças em casa e sem ter com quem deixar, é muito difícil. ” (ENTREVISTA, 19/12/2017)

“ Não. Eu nem tenho mais idade e cabeça para estudar mais não. “ (ENTREVISTA, 18/12/2018)

“Não. Eu preciso é trabalhar, não tenho tempo para perder com estudo não. Eu tenho muito pouco estudo. Preciso é pagar as contas para conseguir viver. “ (ENTREVISTA, 30/10/2018)

Desta maneira, verificamos que os equipamentos que os acompanham, os CRAS e CREAS, não têm oferecido e auxiliado essas famílias através de políticas que visem a superação dessas famílias. Todavia é necessário reforçar, como demonstrado no gráfico acima, que essas famílias inseridas no benefício aluguel social, possuem baixa escolaridade, o que as levam a não estarem inseridas em outros diversos segmentos na sociedade, ou seja, ficam excluídas até mesmo quando existe algum curso no município, pois estes possuem escolaridade mínima.

3.8 – Formas de atuação da Secretaria de Assistência frente a esta demanda

Neste tópico buscou-se conhecer e apresentar como o poder público tem atuado neste segmento. Assim, identificando se o município tem traçado estratégias após o término do benefício a essas famílias do aluguel social.

Através da entrevista com a superintendente, esta psicóloga, da Secretaria municipal de assistência social do município de São Fidélis/RJ; onde segundo a mesma o cargo que desempenha pode ser caracterizado do seguinte modo:

Eu fico mais com a parte técnica, e o secretário com a parte administrativa...mais de gestão mesmo. A superintendente seria alguém que auxilie o secretário. Aqui a gente dividiu tecnicamente falando, eu fico com a parte técnica e ele com a gestão. (ENTREVISTA, 06/12/2018)

Ao falar sobre o aluguel social, a entrevistada expressa:

A gente tem aqui não somente o aluguel social como benefício eventual, mas também o auxílio funeral, o auxílio natalidade (que são os kits gestante que a gente faz) e atende através dos CRAS e CREAS, e o auxílio passagem (usuários encaminhados pelo CREAS e CRAS). (ENTREVISTA, 06/12/2018)

No tocante ao aluguel social, pudemos identificar que a fonte de recursos que mantém este benefício aluguel social é a fonte do próprio poder municipal. Assim demonstrado através de sua fala:

O benefício eventual é um benefício que recebe verba do Estado, mas só que não vem...esse ano que começou a vim alguma coisa. E aí o que acontece?! A maior parte quem está bancando, desde que eu estou aqui ano passado, é o município. Como pudemos ver na prestação de contas, na reunião do Conselho Municipal de Assistência Social, não tem nada do Estado, o município que está arcando. Se for observar a prestação de contas dos exercícios anteriores, o município vem arcando com os benefícios eventuais. O Estado não tem cumprido com os valores. (ENTREVISTA, 06/12/2018)

Sobre a reunião supracitada acima, foi uma reunião do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), onde a secretaria de assistência do município foi solicitada a apresentar a lei que se refere ao benefício eventual

aluguel social ao conselho a fim de aprovar e esclarecer uma denúncia de um pedido de aluguel ter sido negado. Esta reunião aconteceu no dia 08 de novembro de 2018, na sede do CMAS, onde a pauta foi o aluguel social no município, como demonstra as figuras abaixo:



Fonte: Própria



Fonte: Própria

A fonte segundo a entrevistada é fonte “00”¹⁷, mas passa pelo Fundo da assistência social. Segundo a mesma, todo dinheiro que entra, se a prefeitura foi pagar qualquer coisa da assistência, tem que passar pelo fundo da assistência.

¹⁷ RECURSOS ORDINÁRIOS - Recursos que não estão vinculados a nenhum órgão ou programação e que estão disponíveis para livre aplicação.

Ao seu questionada sobre os critérios de concessão para o benefício aluguel social, está foi bem pontual, a lei em vigor.

A gente tenta ser o mais técnico possível, tudo é feito dentro da lei, tecnicamente falando. Sempre fazemos reuniões com as coordenações e equipes técnicas dos CRAS e CREAS para discutir questões, discutir como será feito, não somente sobre o aluguel social, mas sobre todos os benefícios eventuais. Desse modo, a técnica dos equipamentos avalia...faz um relatório e posteriormente um parecer, manda aqui para gente através do encaminhamento e assim é feito. (ENTREVISTA, 06/12/2018)

Foi questionado a entrevistada se já ocorreu algum caso em que a equipe técnica da secretaria de assistência tenha dado como indeferido algum parecer favorável da equipe técnica dos CRAS ou CREAS. E a esta foi pronta a responde que não, nunca. Sobre este mesmo assunto:

Desde que a nova gestão entrou, em 2017, a gente pediu a todos os equipamentos fazerem um levantamento das famílias que estão em acompanhamento e a gente previu, fizemos um planejamento para essas famílias de quanto tempo ela iria precisar do benefício. Qual seria a receita para este benefício?! Para o município ter como arcar com o benefício e não ter problemas. (ENTREVISTA, 06/12/2018)

E ainda assinala que:

E aí o que a gente faz?! Está no perfil de aluguel social, independente de calamidade pública ou vulnerabilidade social, a gente encaminha e se acontecer, por algum motivo não contemplar, pelo setor jurídico ou controle interno que veda. Mas nunca aconteceu. A gente não tem nenhum entrave. O direito do aluguel social e de qualquer outro benefício, é do usuário. A gente avançou muito nesse sentido técnico. (ENTREVISTA, 06/12/2018)

No tocante a lei que trata sobre os benefícios eventuais, logo o aluguel social, a entrevistada salientou que está sendo trabalhada a revisão da lei:

Agora a gente está trabalhando a revisão da lei. Ainda não chegamos a um denominador comum, esse ano não foi, mas ano que vem vai. Mas achamos melhor manter alguns avanços, mas lógico que tem divergências. Mas o que for melhor para o usuário. Agora na nossa revisão a gente está querendo muito mudar para três ou quatro anos, porque a família sai com dois anos e não tem para onde ir também. (ENTREVISTA, 06/12/2018)

Nota-se na fala da entrevistada que a gestão atual tem a percepção e entendimento sobre a defasagem da legislação atual do benefício aluguel social, e que segundo a mesma uma das soluções, para se usar como estratégia, no findar do benefício, é a correção bem como o prolongamento do prazo e a revisão dos valores. Pois assim, esta família e os equipamentos terão um tempo maior a normalização dessas dificuldades e vulnerabilidades manifestada. Considerando o contexto apresentado:

Um ano a mais, é mais um ano que essa família terá a oportunidade de acessar o mercado de trabalho, que essa família terá de realizar um curso técnico, de aperfeiçoamento profissional. A nossa ideia em alterar não é no sentido de deixar essa família alienada, é um benefício que deve ser eventual nesse caso, porque ela tem direito a moradia, a constituição guarda isso como a garantia para ela; só que é uma questão que vai além, dois anos é pouco para quem não tem onde morar, é diferente de quem tem e precisa reformar. Agora quem não tem, literalmente para onde ir, não tem trabalho, é muito pior. Eles saem desesperados de dois anos do aluguel. Então dois ou três anos resolveria? Não. Mas um ano a mais para uma mãe que tem dois filhos três e ter onde dormir. Eu acredito que é um direito?!sim. aliena? não. Eu acredito que é uma oportunidade maior dessa família sair com autonomia, e não ser lançado a sua própria sorte. (ENTREVISTA, 06/12/2018)

Ao estender esta discussão, foi questionado a entrevistada se o município tem traçado estratégias às famílias, inseridas neste programa, após o término do benefício.

Por enquanto a gente tem ideias, é sempre muito difícil. A gente tem algumas ideias para ano que vem em relação a esse benefício, porque o que falta hoje por exemplo é o ACESSUAS¹⁸ trabalho, logo falta o mercado de trabalho, coisa que a gente está querendo investir em relação a isso. Porque a gente quer fazer as coisas com o pé no chão e priorizar o que a gente vai fazer de serviços. Porque o governo Federal está mandando a verba, o Estado nada, o município arcando, e aí a gente tem que arrumar tecnicamente falando. A gente em dois anos já fizemos muita coisa, estamos arrumando a casa. A gente já conseguiu fazer muita coisa priorizando a alta complexidade, agora a gente está chegando na básica. (ENTREVISTA, 06/12/2018)

¹⁸ O Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho) busca a autonomia das famílias usuárias da Política de Assistência Social, por meio da integração ao mundo do trabalho. A iniciativa faz parte de um conjunto de ações de articulação de políticas públicas e de mobilização, encaminhamento e acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social para acesso a oportunidades afeitas ao trabalho e emprego.

Denota-se em toda expressão da entrevista, que a nova gestão da assistência social no município, tem tentado repensar e modificar todo um sistema anteriormente caracterizado como uma política assistencialista. Eles têm tentado priorizar atendimentos que vise um acompanhamento, uma construção.

Na verdade, ela deixa claro que certas decisões não dependem somente da gestão da assistência, contudo:

A assistência social no município vem se reconstruindo, numa nova visão que não seja assistencialista. Mas no que tange essa situação, a secretaria não tem traçado estratégia pós benefício para essas famílias. A gente tem ideias e planos de como caminhar ano que vem, só nos falta colocar no papel enquanto projeto e apresentar para ver se conseguimos montar o que estamos planejando. Hora nenhuma a gente não viu esta situação. Para esse pós - benefício, seriam cursos que não precise tanto de escolaridade, que faça parte do cotidiano dessas famílias. Temos caminhos, mas a gente sabe que é complicado a emancipação e protagonismo, frente a falta de emprego. (ENTREVISTA, 06/12/2018)

Ao ser indagada, sobre a questão de existir uma demanda, verificada através do CRAS, de famílias que procuram por programas habitacionais que visem reforma, visto que estas recusam o aluguel social, contudo possuem laudo da defesa civil de desocupação da residência. E a realidade apontada pela entrevistada foi a seguinte:

O governo Federal até nos apresentou que seríamos pleiteados com o cartão reforma, ficamos esperando...mas não saiu. A gente pensa em fazer um programa municipal de habitação, que não seja naquele formato de casinhas. (ENTREVISTA, 06/12/2018)

Nessa mesma linha de pensamento menciona a superintendente:

Essa questão de casa não é só a assistência, não parte de uma boa vontade, é toda uma conjuntura. O Estado está quebrado. A gente já tentou criar várias estratégias, mas não conseguimos fechar nada dentro da nossa realidade ainda. A ideia é que ano que vem a gente consiga sentar com todos os atores: a secretaria de obras, e outros segmentos que nos ajude nessas questões. A ideia é essa, sentar e ver coletivamente uma solução. (ENTREVISTA, 06/12/2018)

Conforme apontado pela entrevistada, percebe-se que a maior preocupação da gestão é o que fazer com essas famílias após o término do benefício, conforme demonstra em sua fala abaixo:

O conselho de habitação fica dentro da assistência, o que dificulta porque tudo fica por conta da assistência. Tudo é a assistência. O aluguel social resolve no momento, mas está sendo algo paliativo. Essa questão só se resolve se a família conseguir um emprego. O ACESSUAS trabalho, não está funcionando no município, o que a gente fez esse ano foi só a parceria com o PRONATEC¹⁹, mas já terminou. (ENTREVISTA, 06/12/2018)

E ainda, mais uma vez ela apresenta em sua fala, a preocupação com um trabalho compromissado para se atender a essas famílias de forma integral:

Ai a gente envolve outras questões que precisamos alcançar, no caso a intersectorialidade total. Para eu poder chegar para o colega de outra secretaria e dialoga e conversar, eu preciso estar com a minha casa arrumada, eu não posso estar com a minha casa não funcionando. Porque perpassa por protocolo, procedimentos e se eu não tenho procedimentos de que toda a equipe conhece, um fluxograma interno que funcione, como vou acessar a casa do vizinho?! Tem que ter um diálogo, um discurso coeso, é o que estamos tentando fazer. Agora a gente tem tentado chamar essas partes já para conversar, não que a gente não tenha diálogo. (ENTREVISTA, 06/12/2018)

Novamente ao se referir a tarefa da gestão a fim de se trabalhar com essa família do aluguel social, para que esta tenha condições de arcar com seu próprio aluguel após o término do benefício, ela expõe:

Se eu não tenho um trabalho e estou numa situação de vulnerabilidade social, eu vou precisar do aluguel social. Mas agora, se eu começo a trabalhar, se emancipar (e é o que o SUAS prevê), daí qualquer pessoa poder comprar o que quiser, alugar ou comprar onde quiser morar, construir sua casa onde quiser...isso não tem preço! O ideal seria os dois (a casa e emprego). O mais importante, na verdade, eu penso, (os dois são importantes), do que ter uma casa em si, é ter uma emancipação...total...e é o que a gente prioriza e é o mais viável a curto prazo. (ENTREVISTA, 06/12/2018)

A abordagem feita pela entrevistada, sobre as possibilidades de mudanças às famílias do benefício aluguel social:

Com esse desemprego estrutural, o fato da família já ter conseguido o aluguel social já é uma mudança considerável. Elas já conseguem se emancipar a partir do momento em que elas procuram a casa onde querem morar, e assim muitas das vezes saem de um lugar e

¹⁹ O objetivo do PRONATEC é ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica por meio de ações de assistência técnica e financeira. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) foi criado pelo Governo Federal em 2011, por meio da Lei nº 12.513, com a finalidade de ampliar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT), por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

vai para uma outra localidade muito melhor, e que depois nem quer voltar de onde veio. Ela conhece uma realidade diferente e as vezes muito melhor. (ENTREVISTA, 06/12/2018)

A realidade apontada pela entrevistada mostra-se bastante preocupante quando analisamos que o município não tem traçado estratégias para essas famílias do aluguel social, em aspectos que trabalhem a autonomia, para que assim ao término do benefício a família tenha cessado sua vulnerabilidade ou outra justificativa que tenha levado essa família a ser beneficiário desse benefício.

Todavia, é oportuno apontar que quando analisamos os dados apresentados, através das falas dos beneficiários, que o benefício aluguel social tem proporcionado inúmeras mudanças a essas famílias durante o período que estas estão inseridas no benefício. Tornando assim, nesse tempo, as vivencias e o modo de vida mais equilibrado e seguro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema habitacional é objeto de políticas públicas desde o início do século passado, quando as cidades passaram a sofrer com a migração do campo e com o aumento populacional. Assim, desde então o governo atua como regulador e mediador nas questões habitacionais que envolvem a população.

Contudo, a partir da Constituição Federal de 1988, a habitação é regulamentada como direito social, sendo responsabilidade do Estado viabilizar para as ações e serviços para garantir seu acesso, o que podendo ser identificado uma consolidação apenas no “papel”, mas que ainda percorre um longo caminho até ser concretizada na realidade social das populações. Nalin (2013, p. 224) afirma “novas configurações da questão urbana, que expressam não somente o déficit de moradias e o aumento dos sem-teto, mas também os altos índices de criminalidade e a violência decorrente da exclusão econômica, social, cultural e espacial”.

Assim, desde a sua existência, o ser humano sempre esteve em busca de um abrigo para se proteger, lutando pela sua sobrevivência. Entretanto, a resposta dada a esse direito garantido com a constituição de 1988, vem se mostrando muito complexo para ser resolvido com medidas paliativas e emergenciais, como são algumas políticas voltadas para a questão da habitação.

Dessa forma, a população pobre que se encontra em uma marginal situação por não terem uma moradia adequada, veem como solução de moradia a ocupação em áreas de verdadeiro risco e a autoconstrução de casas feita pelos próprios moradores.

Excluídos de seus direitos, essa população se vê obrigada a recorrer às formas alternativas de sobrevivência e de moradia. Surgindo neste espaço a inexistência e a precariedade do saneamento básico e serviços essenciais como: saúde, educação, transporte, lazer, alimentação, dentre outros, gerando

uma negação à população de baixa renda seus direitos mínimos para sua sobrevivência.

Numa tentativa de amenizar tamanha mazela existente no município, a prefeitura municipal de São Fidélis para intervir na questão habitacional vem usando como mecanismo o Aluguel social. Onde este está inserido aos benefícios eventuais, logo são parte integrante do SUAS.

Prevista na Lei Federal nº 8.742/1993 e no município de São Fidélis pela Lei Municipal nº 1.243/PMSF/2010 pela Instrução Normativa nº 0018/PMSF/2010, os benefícios eventuais tem seu financiamento constante na previsão orçamentária da Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO - e na Lei Orçamentária Anual – LOA -, com definição de porcentagem referente aos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS-, sendo que o CMAS deverá acompanhar a execução desse recurso.

Objetivando analisar o aluguel social no município de São Fidélis/RJ, a partir da perspectiva de verificar e compreender as contribuições deste programa na vida dessas famílias beneficiárias; evidenciamos que o benefício iniciou - se para atender famílias vítimas das fortes chuvas, conseqüentemente moradia condenada pelo órgão municipal (Defesa Civil), devido a construção apresentar risco aos moradores; e a realidade que se mostra através da pesquisa realizada, é que o maior número de famílias que se encontram no benefício se faz pela justificativa de famílias em situação de vulnerabilidade social e que temporariamente não estão em condições de arcar em custo de aluguel.

Desse modo, para análise dos dados coletados lançamos mão do enfoque não somente quantitativo, mas também o qualitativo que se caracteriza como um processo conclusivo que tem como foco o universo de vida cotidiano dos sujeitos. Segundo André (1983, p. 66), os dados qualitativos, visa apreender o caráter multidimensional dos fenômenos em sua manifestação natural, bem como captar os diferentes significados de uma experiência vivida, auxiliando a compreensão do indivíduo no seu contexto. Nesta linha acreditamos ser esta a forma que melhor se aplica a realização deste estudo.

O aluguel social, como uma medida inicial para um momento de emergência, apresenta-se como uma solução imediata para uma situação de desabrigo mediante a calamidade pública. Este é algo temporário e emergencial, e é uma condição imposta até o usuário regularizar sua situação, mas pode-se evidenciar que o aluguel social tem uma função fundamental na vida do usuário para não deixá-lo desamparado. Assim, deslumbramos que o benefício aluguel social possui um enorme impacto na vida das famílias inseridas.

Ainda, salientamos que o benefício é extremamente relevante para os beneficiários do aluguel social, pois possibilitou a estes terem o acesso à habitação (mesmo que por um tempo) como direito social contribuindo na cidadania desses sujeitos. Todavia, são concedidos de maneira avessa ao proposto pelo SUAS, sendo administrados de forma descontinuada e reduzida a dimensões pontuais e limitadas de atendimento. As mudanças observadas nessas famílias, foram mudanças internas, mudanças que ocorreram e ocorrem durante o tempo em que elas se encontram no benefício.

Como pudemos observar através da pesquisa realizada e mediante os discursos dos beneficiários do programa, estes conseguiram possibilidades de mudança nos paradigmas existentes em seus cotidianos. Muitas dessas famílias encontraram, através do período que estavam no aluguel social, proteção, amparo, rede de apoio, mudanças de realidade, acompanhamento, dentre outros.

É notório na pesquisa realizada que ainda existem desafios a serem vencidos no que se refere às mudanças da lei implantada, assim como no atendimento à população que demanda desse atendimento. Se faz assim necessário, um trabalho árduo de todos os profissionais envolvidos, juntamente com políticas públicas adequadas para assim melhor se construir um atendimento que atenda não somente a uma demanda imediata a esse público, mas de modo que estes sejam atendidos de forma qualitativa em conformidade com sua necessidade prevista na lei.

A caracterização do perfil socioeconômico das famílias também foi um passo fundamental para este estudo, pois, possibilitou uma compreensão dos fatores que favoreceram para que as famílias tivessem acesso ao aluguel

social. Neste contexto, observa-se que o município tem buscado efetivar algumas ações no que se refere à habitação, mas possui grandes fragilidades que devem ser revistas pelo poder público considerando o déficit habitacional do município de São Fidélis atualmente.

A pesquisa também identificou, através das entrevistas realizadas com os profissionais dos CRAS, CREAS e a superintendente da secretaria municipal de assistência social, que todos estes estão envolvidos nesse processo e cientes das dificuldades no município no que tange a habitação; logo dispostos a um trabalho que modifique o real quadro.

Também foi possível perceber que a partir da presença de um pesquisador no município, trazendo a questão indagações e questionamentos, fez com que os agentes, responsáveis pela questão desenvolvesse uma reflexão e posicionamento mais real para o assunto.

Considerando o contexto apresentado na execução desta pesquisa, acredita-se que algumas realidades precisam ser repensadas e modificadas, entre elas, apontamos: que o assunto requer muito estudo crítico dos profissionais envolvidos na questão da habitação, para que encontrem alternativas de mudança neste quadro municipal para o combate ao déficit habitacional; que o município busque ações mais concretas com intuito de efetivar uma política habitacional; construção de uma secretaria de habitação para atender essa demanda específica, fazendo assim, o conselho de habitação (já existente) funcione de maneira assídua e rigorosa.

Desse modo, penso que a contribuição deste trabalho consistiu, entre outros aspectos, na problematização e análise da política habitacional no município de São Fidélis, quanto a sua configuração, trazendo à tona questões que devem ser trabalhadas e superadas por profissionais comprometidos com a busca da igualdade e da efetivação dos direitos sociais.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANDRÉ, M. E. D. A. Texto, contexto e significado: algumas questões na análise de dados qualitativos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.45. p. 66-71, 1983.

ARAGÃO, J. M. Sistema Financeiro de Habitação – Uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema. Curitiba: Juruá, 1999.

ARIMATÉIA, E. W. C. O descompasso de uma experiência: avaliação do Programa Habitar Brasil na comunidade África – Natal/ RN. 2006, 151f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN.

ARRETCHE, M. T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *BIB*, n.39, p.3-40, 1995.

ARRETCHE, Marta. (2002), “Relações federativas nas políticas sociais”. *Educação e Sociedade*, vol.23, no. 80, p.25-48.

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

BALBIM, Renato. Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional. No. 2134. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2015.

BARATA, André. **Crença, corroboração e verdade científica**. LusoSofia, biblioteca on-line de filosofia e cultura. Disponível em: <

http://www.lusosofia.net/textos/barata_andre_crenca_corroboracao_verdade_cientifica.pdf>. Acesso em: 04 de maio de 2018.

BARRETTO, Eleonora Frenkel. Desemprego e (des) mobilização política no capitalismo contemporâneo. Cadernos CEMARX, nº 2. 2005. Disponível em: <file:///C:/Users/mir-b/Downloads/1303-3457-1-PB.pdf>

BARROS, A.J.S.; LEHFELD, N. A. S. Fundamentos de metodologia científica: um guia para a iniciação científica. 2 Ed. São Paulo. Ed. Pearson Education do Brasil. 2000.

BAUER, M.; GASKELL, G.; ALLUM, N. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento. In BAUER, M.; GASKELL, G. Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som. Disponível em pdf:

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. “Trajetória da Formulação e Implantação da política habitacional de Belo Horizonte da Gestão da frente BH popular 1993 – 1996”. Unpublished másters dissertation, UFMG, Belo Horizonte (2005).

BONDUKI. 1955 - Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria / Nabil Bonduki. – 5. ed. – São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESF, 2. Ed., 1998.

BONDUKI. **Origens da habitação social no Brasil**. *Análise Social*, v.29. 1994 p.711-732. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/documentos/artigo1-habitacaosocial.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2018.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **Os benefícios eventuais junto à política de assistência social: algumas considerações.** O Social em Questão - Ano XVII - nº 30 2013.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **Os benefícios eventuais previstos na Loas: o que são e como estão.** Serv. Soc. Soc., Jun 2011, no.106, p.365-387. ISSN 0101-6628. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n106/n106a09.pdf> Acesso em 29 de julho de 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 28. ed. Brasília, 2007. 88p.

BRASIL. Decreto nº 43.091, de 20 de julho de 2011. Regulamenta os procedimentos para a concessão, fiscalização e supervisão do aluguel social no estado do Rio de Janeiro. Diário oficial. Brasília, DF, 21 de jul. 2011. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=159540>. Acesso em: 19 de junho de 2018.

BRASIL. IBGE. Censo Demográfico, 2000. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em 04 de set. 2018.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de jul. de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257. Acesso em: 19/05/18.

BRASIL. Lei nº 12.424 de 16 de junho de 2011. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm. Acesso em: 22 de dezembro. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **O Ministério**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS**: Uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial Brasília: MDS; Brasília: 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/gestao-do-trabalho-no-ambito-do-suas/arquivos/GESTAO%20DO%20TRABALHO%20NO%20AMBITO%20DO%20SUAS.pdf/download>. Acesso em: 07 de maio de 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Creas** Brasília, 2011.

BRASIL. Política Habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo v., p. 70-104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em 31 de outubro de 2018.

BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Lei 11.124 de 16 de junho de 2005. Brasília/ DF. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

BRASIL. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 29 de maio de 2017.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. In: Assistente Social: Ética e Direitos. 5. ed. Rio de Janeiro: Vênus Luar Artes Gráficas Editora LTDA. Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), 7ª região. vol. 1. 2008. p. 93-115. (Coletânea de Leis e Resoluções).

BRIGGS, A. The Welfare State in Historical Perspective. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Org.). *The Welfare State Reader*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). O programa Minha casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-66.

CARMO, Michelly Eustáquia. GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. *Cadernos de saúde pública*, 34 (3), 2018. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csp/2018.v34n3/e00101417/>

CARVALHO, Rogério Tobias de. Imunidade Tributária e Contribuições para a Seguridade Social. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 207.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social, distribuição de renda e crescimento econômico. Cap. II. E.(Org.) (2013) Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento: Economia, Distribuição da Renda e Mercado de Trabalho, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, (Vol.1)

CLAVAL, Paul. Terra dos homens. São Paulo: Contexto, 2010. 143p.

CÔRTEZ. Soraya Vargas. Contribuições teóricas e à pesquisa empírica da sociologia às políticas públicas, 2013. Disponível em:

CRAS. Centro de Referência de Assistência Social. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome. Brasília. 2009.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/11/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-garante-igualdade-social>. Acesso em: 29 maio de 2017.

Déficit habitacional no Brasil 2015: resultados preliminares / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte : FJP, 2017. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/794-3-estatisticas-a-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-site/file>

DRAIBE, Sônia (1990). As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas de políticas públicas. In: IPEA/iPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília. (Políticas Sociais e Organização do Trabalho, 4).

FARIA, T. J. P.; POHLMANN, Maria Alice de Oliveira. Remoção, Resistência e Permanência da Favela no Quadro Urbano Brasileiro: O Programa Habitacional Morar Feliz, em Campos dos Goytacazes-RJ. REVISTA GEOGRAFARES, v. 22, p. 122-135, 2016.

FERNANDES, Cássia do Carmo Pires; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos da. Ações e contexto da política habitacional de habitação: da Fundação casa Popular ao Programa “Minha Casa, Minha Vida”. II Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Pública, 2010.

FERREIRA, A. C. V. M.; SOUZA, M. O. F. S. S.; PIMENTA, S. C. F. **Mulheres Titulares do Benefício Aluguel Social da Secretaria Municipal de**

Habitação 81 da Serra – SEHAB/ES. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso do Serviço Social - Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, Vitória, 2011.

FERREIRA, Lina Penati; MARIANO, Silvana Aparecida. Gênero e o Programa Bolsa Família: que papel cabe às mulheres? Anais do III Simpósio Gênero e Políticas Públicas. Universidade Estadual de Londrina, 27-29 mai. 2014.

FILHO. Orlando Cariello. As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores. 2011. 208f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília.

FONSECA, A. e FAGNANI, E. (Org.) (2013) Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento: Economia, Distribuição da Renda e Mercado de Trabalho, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, (Vol.1)

GARCÊS. Valdenir F. Estudos sobre o déficit habitacional e políticas habitacionais no Brasil. Universidade Federal do Maranhão. São Luís. 2017.

GASKELL, George. Entrevistas Individuais e Grupais. In BAUER, M.; GASKELL, G. Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som. Disponível em pdf:

GOUVÊA. L. A. de C. Brasília: a capital da segregação e do controle social – uma avaliação governamental na área de habitação. São Paulo: Annablume, 1995.

GRAVE, Fátima. Trabalho, desemprego e Serviço Social. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, nº 69, p. 73-103, mar. 2002.

IAMAMOTO, M.V. O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 2003.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A questão social no capitalismo. Temporalis, Brasília, a. II, n. 3, p. 9-32, jan. /jun. 2001.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: Ministério do Desenvolvimento Social, UNESCO (2009) Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075por.pdf>

KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. In: Serviço Social & Sociedade. nº 85. São Paulo: Cortez Editora, mar.2006.

KOWARICK, L. A espoliação urbana. 2 ed. Rio de Janeiro; Paz e Terra, 1993.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. MINHA Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? Brasília: Ipea Texto para Discussão, n. 1.853, 2013.

LIMA, Z. B. A questão da habitação. In: VIII Encontro Baiano de Geografia/ X Semana de Geografia da UESB, 2011, vitória da conquista. Questões Epistemológicas: a prática social da geografia atual, sua relevância e contribuição para a Bahia contemporânea, 2011.

LIMA. Intervenções urbanas e os desafios do trabalho social na contemporaneidade. In: GOMES, Maria de Fatima Cabral M.; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos. Interloquções urbanas: cenários, enredos e atores. Rio de Janeiro: Arco-íris, 2008. p. 217- 236.

MANCINI, Elvira L. A. Ribeiro. O percurso das políticas urbana e habitacional brasileiras e seus “novos” rumos. **Revista de Políticas Públicas**: questão urbana, moradia e gestão das cidades, São Luís/ MA, v. 12, n. 2, jul./dez. 2008.

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

MARICATO, Ermínia. Habitação e cidade. Série Espaço & Debate. 3ªed., São Paulo: Atual Editora, 1997.

MARTINS, Heloisa Helena de Souza. Metodologia Qualitativa de Pesquisa. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ep/v30n2/v30n2a07.pdf>

MARTINS, Victor Hugo Teixeira. Habitação, infra-estrutura e serviços públicos: Conjuntos habitacionais e suas temporalidades em Londrina - PR. 2007. 175p. Dissertação (Mestrado em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento do Departamento de Geociências, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2007.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. A casa própria: Sonho ou realidade? Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal. 2007. 111p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas letras e artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz. **BNH**: outras perspectivas. 2011. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

MILANO, Joana Zattoni. Aluguel Social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. Anais: Encontros Nacionais da UNPUR, v. 15, 2013.

MONNENRAT, Giselle; SOUZA Rosimary. **Da Seguridade Social à intersectorialidade**: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. Revista Katálysis, vol.14 no. 1, p.45. 2011.

MONTAGUT, Teresa. Una introducción Política Social. Barcelona Ed. Ariel, 2014.

MONTEIRO, A.R., Veras, A.T.R., 2017. A questão habitacional no Brasil. Mercator (Fortaleza) [Online] 16. Disponível: <https://dx.doi.org/10.4215/rm2017.e16015>. Acesso: 20 nov. 2017.

MOREIRA, Sônia Virginia. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, J. & BARROS, A. (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005. p. 269-279.

NALIN, Nilene Maria. O trabalho do Assistente Social na Política de Habitação de Interesse Social: O Direito à Moradia em Debate, (tese de doutorado), Porto Alegre 2013. Disponível em: Acesso em: 26 de jan.2019.

NASCIMENTO, Antônia Camila de Oliveira. Mulheres e papéis de gênero no Programa Bolsa Família. O Social em Questão - Ano XIX - nº 35 – 2016. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_35_3_SL_Nascimento.pdf

NETO, José Meneleu. Desemprego e luta de classes: as novas determinidades do conceito marxista de exército industrial de reserva. In: TEIXEIRA, Francisco J.S. e OLIVEIRA, Manfredo de Araújo (orgs.) Neoliberalismo e reestruturação produtiva: As novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1996.

OSÓRIO, Leticia. Direito a moradia no Brasil. (Fórum Nacional de Reforma Urbana), São Paulo: 2008.

OTALVARO-SIERRA. C.A., 2017. Racionalidad estatal y lógica social: la configuración del hábitat. Bitácora Urbano Territorial 27, 57-64.

PAOLINELLI E COSTA, Marina S. e Rafaela G. Trabalho de conclusão de curso. UFMG. 2015 p.7. Disponível em: http://www.arg.ufmg.br/lab-urb/wp-content/uploads/2013/09/monografia_marina-e-rafaela_2015.pdf

PAZ, R. D. O. da. *Dimensões e Indicadores de participação da avaliação de Programas Habitacionais*. 2002. Dissertação. (Tese de Doutorado) Doutorado em Serviço Social. PUC, São Paulo.

PAZ, R. D. O. da. *Dimensões e Indicadores de participação na avaliação de Programas Habitacionais*. 2002. Dissertação. (Tese de Doutorado) Doutorado em Serviço Social. PUC, São Paulo

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Sobre a política de assistência social no Brasil**. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida. (Orgs.) *Política social e democracia*. 4. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008. p. 217-233.

PEREIRA, Potyara. Amazoneida. P.; Nasser, I. R.; Campos, S. M. A.; **Os percalços dos Benefícios Eventuais regidos pela LOAS**. In: *Cadernos do*

Ceam. Núcleo de Estudos e Pesquisa em Política Social, Ano III – Nº 11, UnB, Brasília, 2002.

PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO. PLANO REGIONAL DE SANEAMENTO COM BASE MUNICIPALIZADA NAS MODALIDADES ÁGUA, ESGOTO E DRENAGEM URBANA. Diagnóstico setorial. São Fidélis – RJ. 2012. Disponível em: <http://www.ceivap.org.br/saneamento/saofidelis/Produto-4-Diagnostico-Setorial-Sao-Fidelis.pdf>.

PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO. Produto 2, volume II. Contextualização do Plano Nacional de Habitação: análise e sistematização do contexto habitacional atual, constrangimentos, potencialidades e cenários possíveis. Dezembro/2007. retirado de : www.usp.br/fau/deprojeto/labhab. Acessado em 15 de dezembro 2018.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/ 2004. Resolução 145/2004. Brasília: CNAS, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FIDÉLIS. Sobre São Fidélis. 2018. Disponível em: <http://saofidelis.rj.gov.br/historia/>. Acesso em: 4 set. 2018.

RIBEIRO, L. C. de Q.; PECHMAN, R. M. *O que é a questão moradia*. Coleção Primeiros Passos, n. 92. São Paulo: Brasiliense, 1983.

RICO, E. M. (Org). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2007.

RIO DE JANEIRO, Secretaria de Fazenda. Auditoria Geral do estado. **AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE PAGAMENTO DO ALUGUEL SOCIAL**. Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, 2013. Disponível em:

<http://www.fazenda.rj.gov.br/age/ShowProperty?nodeId=%2FUCMServer%2FWCC277560%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased>.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1991. 72p.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas Cidades Brasileiras**. São Paulo/SP: Ed. Contexto, 1988.

ROLNIK, Raquel. *O que é a cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos; 203).

ROLNIK, Raquel. *O que é a cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos; 203).

ROSA, Elizabete Terezinha Silva. **A centralidade da família na política de assistência social**. 2009. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000092006000100011&script=sci_arttext>. An.1, Congr. Intern. Pedagogia Social, Mar. 2006. Acesso em: 18 de abr. de 2018.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. **Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal**. Rio de Janeiro: Fase/UFRJ – IPPUR, 1995.

SANTOS, Cláudio Hamilton. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998*. Brasília: Ipea, 1999.

SANTOS, Maria Florência dos. RIOS, Thamiris Inoués. SILVA, Ana Lúcia Oliveira da. **A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NA VELHICE: ASSISTÊNCIA SOCIAL E FAMILIAR**. CAP. IV. Aproximações e ensaios sobre a velhice. / Joice Sousa Costa. [et al.]. (Organizadoras). –Franca: UNESP-FCHS, 2017.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. 176p.

SÃO FIDÉLIS. Cidade Poema. Disponível em: <http://www.saofidelisrj.com.br/>. Acesso em: 04 de set. de 2018.

SAPORITO, J. T. *Análise Do Programa Minha Casa Minha Vida para Empreendimentos voltados para famílias classificadas na faixa 1 do programa*. São Paulo, 2015. Disponível em: Acesso em: 26 DE Dez. 2018.

SEELEIB-KAISER, M. Welfare State Transformations in Comparative Perspective: Shifting Boundaries of 'Public' and 'Private' Social Policy? In: SEELEIB-KAISER, M. (Org.). *Welfare State Transformations: Comparative Perspectives*. Basingstoke; New York : Palgrave Macmillan, 2008. p.210-221.

SILVA, H. M. B. **Locação social**: uma forma de atendimento à população de baixa renda em São Paulo? Não publicado, divulgação restrita entre pesquisadores, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas**: caracterizando e problematizando a realidade brasileira, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/02.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política Habitacional Brasileira**: Verso e reverso. São Paulo/SP: Cortez, 1989.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2009. 560p.

SOUZA, M. L. de. Desenvolvimento de comunidade e participação. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, Nádya Regina Oliveira Queiroz de et al. (orgs.). Política de Assistência Social no Brasil: desafios para o assistente social. In: II Simpósio do Serviço Social do COMAER, Rio de Janeiro, Public, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. A menina LOAS: um processo de construção da assistência social. 3ª ed.. São Paulo: Cortez, 2007. p. 84.

Telles, Vera da S. Pobreza e cidadania: duas categorias antinômicas. In: Mínimos de Cidadania: ações afirmativas de enfrentamento a exclusão. São Paulo: 1994 p. 3-14.

Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistenciasocial-snas/livros/tipificacao-nacional-de-servicos-socioassistenciais/tipificacao-nacional-dos-servicos-socioassistenciais-> acesso em: 29/03/2018

VERSOLA, H.L. ZAGUE, L. A. de O. DIREITO À MORADIA E SUSTENTABILIDADE HABITACIONAL. 2004. Disponível em: <http://www.libertas.edu.br/revistajuridica/downloadpdf.php?r=revistajuridica4/Artigo6>. Acesso em 10 de Jan. de 2019.

VIEIRA, Marciana Artico; LIMA, Aline A.S; BOVOLENTA, Gisele A. **BENEFÍCIOS EVENTUAIS:** conquistas e desafios enfrentados para sua efetivação. V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/BENEFICIOS_EVENTUAIS_CONQUISTAS_E_DESAFIOS_ENFRENTADOS_PARA_SUA_EFETIVACAO.pdf Acesso em: 28 de maio de 2018.

VILLAÇA, Flávio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. Global Editora, 1986.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. As políticas urbanas e lutas pela habitação.in: BÓGUS, Lucia Maria M. (Orgs). **A luta pela cidade de São Paulo**. São Paulo: Cortez, 1992. p.53-80.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social – 3ª** edição São Paulo: Cortez, 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. Classes subalternas e assistência social. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza e Exclusão Social**: expressões da Questão Social no Brasil. In:Temporalis. 2 Ed. ano 2, n. 3. Brasília: ABEPSS, 2004.

Zhang, X.Q., 2016. The trends, promises and challenges of urbanization in the world. Habitat International 54, 241-252.

ANEXO (1/4) - FORMULÁRIO APLICADO COM AS FAMÍLIAS BENEFICIADAS COM O BENEFÍCIO ALUGUEL SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO FIDÉLIS



Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Programa de Pós - graduação em Políticas Sociais

Instrumento de coleta de dados

Tema da pesquisa:

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERVENÇÃO HABITACIONAL:
UMA ANÁLISE DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL ALUGUEL
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO FIDÉLIS/RJ.**

ROTEIRO DE ENTREVISTA (Famílias do Benefício)

Questionário número: _____

Pesquisador:

Data da aplicação-----/-----/-----

Local da aplicação-----

1. O que é moradia para você?

2 . A família enfrentou dificuldades após deixar sua casa própria?

() Sim

() Não

Por quê?

3. Qual(ais) motivo te fez ser usuário deste programa?

4. Há quanto tempo sua família recebe o aluguel social?

() 1 a 2 anos

- 3 a 4 anos
- 5 anos ou mais

5. Qual a importância do Programa Aluguel Social para Sr (a) e sua família?

- Não faz diferença
- Pouco importante
- Muito Importante

Por quê?

6. Qual o tempo em que você e sua família têm nesta residência atual?

- 1 a 2 anos
- 3 a 4 anos
- 5 anos ou mais

7. Você e sua família gostam do bairro em que estão inseridos atualmente?

- Sim
- Não

Por quê?

8. Onde morou antes?

9. Vocês possuem necessidade de se mudar com frequência para atender alguma exigência do programa Aluguel Social?

- Sim
- Não

Por quê?

10. Quanto você paga de aluguel?

11. Qual o valor repassado pela prefeitura, a sua família, para o aluguel social?

12. Sua vida mudou após ser atendido pelo programa aluguel social?

Sim

Não

Que tipo de mudança?

Mudou para melhor ?

Mudou para pior?

Não mudou nada?

13. Você tem expectativa de receber uma casa da prefeitura?

Sim

Não

Por quê?

14. Você te acesso a outros benefícios?

Sim

Não

Qual(ais)? _____

15. A Prefeitura já o inseriu em algum curso/ Programa no município?

Sim

Não

Em Que/Quais?

16. Está inserido em outra Política?

Qual(ais)? _____

17. Gostaria de acrescentar algo que não foi dito?

FORMULÁRIO DE INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Nome do Beneficiário:

Situação ocupacional: _____

Profissão? _____

Possui carteira assinada?

Sim Não

Grau de Escolaridade:

Data da notificação da Defesa Civil: ____/____/____

Data de Inclusão no PAS: ____/____/____

Número de Membros na Família:

Faixa etária: de _____ anos a _____ anos

Renda Total Familiar: _____

Possui filhos em idade escolar? Sim Não

Quantos? _____

Idade? _____

Recebe Bolsa Família: Sim Não

Qual Valor: _____

ANEXO (2/4) - FORMULÁRIO APLICADO COM OS PROFISSIONAIS DOS CRAS, CREAS E A SUPERINTENDENTE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, RESPONSÁVEIS PELO ALUGUEL SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO FIDÉLIS



Programa de Pós - graduação em Políticas Sociais

Instrumento de coleta de dados

Tema da pesquisa:

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERVENÇÃO HABITACIONAL:
 UMA ANÁLISE DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL ALUGUEL
 SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO FIDÉLIS/RJ.

ROTEIRO DE ENTREVISTA (Unidades Institucionais)

Pesquisador:

Data da aplicação: -----/-----/-----

Local da aplicação:

- 1 - Qual a sua formação e qual função exerce na instituição? O que faz este setor?
- 2 - Como a instituição tem atuado frente ao déficit habitacional no município?
- 3 – Os recursos são predominantemente federais ou existem recursos Estaduais e Municipais para a habitação?
- 4 - Como se dá o processo de formulação/desenvolvimento do Programa Aluguel Social em São Fidélis?
- 5 - Quais os critérios de atendimento para o Aluguel social?
- 6 - Você identifica na intervenção das famílias, inseridas no programa aluguel social, aspectos que trabalhem a autonomia? Quais? Acha que é uma possibilidade de mudança para esta família?

7 – O município tem traçado alguma estratégia às famílias, inseridas neste programa, pós benefício? Se sim, quais?

ANEXO (3/4) - LEI Nº 1.243, DE 01 DE JUNHO DE 2010. Dispõe sobre os critérios da concessão de benefícios eventuais de auxílio natalidade, funeral, situações de calamidades públicas e situações de vulnerabilidade temporária no âmbito municipal da política pública de assistência social.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FIDÉLIS “CIDADE POEMA”

GABINETE DO PREFEITO

LEI Nº 1.243, DE 01 DE JUNHO DE 2010.

“Dispõe sobre os critérios da concessão de benefícios eventuais de auxílio natalidade, funeral, situações de calamidades públicas e situações de vulnerabilidade temporária no âmbito municipal da política pública de assistência social. ”

LUIZ CARLOS FERNANDES FRATANI, PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO FIDÉLIS, ESTADO DO RIO DE JANEIRO,

FAÇO SABER A TODOS, QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES VOTOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º - Estabelece critérios de concessão de benefícios eventuais no âmbito Municipal da Assistência social.

Art. 2º - O Benefício eventual é a modalidade de provisão de proteção social básica de caráter suplementar e temporário que integra organicamente as garantias do Sistema único de Assistência Social – SUAS, com fundamentação nos princípios de cidadania e dos direitos sociais e humanos

prestados a pessoa residente no Município de São Fidélis e cuja renda per capita seja inferior a ½ (meio) salários mínimos.

Parágrafo Único – Para comprovação das necessidades de concessão do benefício eventual são vedadas quaisquer situações de constrangimento ou vexatória.

Art. 3º - O Benefício eventual destina-se aos cidadãos e às famílias sem possibilidade de arcar por conta própria o enfrentamento de contingências sociais cuja ocorrência provoca riscos e fragiliza a manutenção do indivíduo, a unidade da família e a sobrevivência de seus membros.

Art. 4º - O benefício eventual na forma de auxílio natalidade constitui-se em uma prestação temporária não contributiva da Assistência Social na forma de bens de consumo para reduzir a vulnerabilidade provocada por nascimento de membro da família residente no Município de São Fidélis.

Art. 5º - O alcance do benefício natalidade é destinado à família e terá preferencialmente, entre suas condições:

- I. Atenções necessárias ao nascituro;
- II. Apoio à mãe nos casos em que o bebê nasce morto ou morre logo após o nascimento;
- III. Apoio à família no caso de morte da mãe.

Art. 6º - O benefício natalidade ocorrerá na forma de bens de consumo.

& 1º - Os bens de consumo consistem no enxoval do recém nascido, incluindo itens de vestuário, utensílios para alimentação e de higiene, observada a qualidade que garanta a dignidade e o respeito da família beneficiada.

& 2º - Para receber o auxílio natalidade a gestante terá que comparecer no mínimo a 06 consultas do pré-natal, ter as vacinas atualizadas e participar das reuniões de grupo de gestantes promovidas pelos CRAS.

& 3º - As gestantes que tiverem declaração médica de impedimento para comparecimento nas reuniões de grupo promovidas pelos CRAS, poderão, após parecer social, receber o auxílio natalidade.

& 4º - Em caso de falecimento da mãe, fornecer alimentação para o bebê, até seis meses de vida de acordo com prescrição medica.

& 5º - O requerimento do benefício natalidade deve ser solicitado, no mínimo 6 (seis) meses antes do nascimento do bebê, em unidades do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, ou na Secretaria Municipal de Assistência Social, com profissional do Serviço social, regularmente inscrita no Conselho de Classe (CRESS).

& 6º - O benefício natalidade deverá ser concedido até 30 dias após o requerimento.

Art.7º - O benefício eventual da forma de auxílio funeral constitui-se em uma prestação temporária, não contributiva, da Assistência social por pecúnia, em parcela única, no valor de R\$ 200,00, (duzentos reais) para reduzir a vulnerabilidade por morte de membro da família.

& 1º - O requerimento do benefício funeral deve ser solicitado, logo após o falecimento, em unidades do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, ou na Secretaria Municipal de Assistência Social, com profissional do Serviço social, regularmente inscrita no Conselho de Classe (CRESS).

& 2º - Poderá ser fornecido auxílio funeral, limitado ao valor das notas fiscais a R\$ 650,00 (seiscentos e cinquenta reais) corrigidos anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor – INPC, aos indigentes, assim considerados, ou aos falecidos, cuja família possua renda per capita igual ou inferior a um ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente no País.

Art. 8º - Os benefícios natalidade e funeral serão devidos à família em número igual aos das ocorrências desses eventos.

Art. 9º - O benefício funeral poderá ser concedido diretamente a um integrante da família beneficiária: mãe, pai, parente até segundo grau ou pessoa autorizada mediante procuração.

Art. 10º – Os benefícios de vulnerabilidade temporária envolvem acontecimentos do cotidiano dos cidadãos e pode apresentar de diferentes formas e produzir diversos padecimentos. Caracterizam-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar e pode decorrer de:

I. Falta de acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação;

II. Falta de documentação;

III. Falta de domicílio;

IV. Situação de abandono ou impossibilidade de garantir abrigo a seus filhos;

V. Perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares;

VI. Presença de violência física ou psicológica na família ou por situações de ameaça à vida;

VII. Por situações de desastres e calamidades públicas;

VIII. Outras situações sociais identificadas que comprometam a sobrevivência.

Art. 11 – O Auxílio alimentação consiste no fornecimento de cesta básica e será concedido em função de premente necessidade comprovada com diagnóstico de desnutrição ou de doença crônica/degenerativa, prescrita por médico ou nutricionista, ou em situações sociais que comprometem a sobrevivência pessoal ou familiar, diagnosticada por assistentes sociais, através de parecer social ou visita domiciliar.

Art. 12 – O auxílio viagem dar-se á através da concessão de passagens rodoviárias, em ônibus comercial, para a realização de viagem por até dois membros da família beneficiária, entre a cidade de São Fidélis e outra cidade do Estado do Rio de Janeiro, em função de:

I. Doença ou falecimento de parente consanguíneo ou afim, até o segundo grau, residente em outro Município;

II. Visita à criança ou adolescente que esteja cumprindo medido sócio educativa fora do Município de São Fidélis, devidamente comprovado;

III. Casos encaminhados pela Justiça, Conselho Tutelar e/ou referenciados pelo CRAS;

IV. Pessoas consideradas andarilhos que estejam passando pelo Município necessitando de retornar ao Município de origem.

Art. 13 – Fica criado o auxílio emergencial que será devido em função da vulnerabilidade temporária da família beneficiária, caracterizado pelo advento de risco, incêndios, desastres, calamidades, enchentes, enxurradas, altas temperaturas, desabamentos, epidemias e perda e danos à integridade pessoal e familiar, diagnosticadas por assistentes sociais, através de parecer social ou visita domiciliar consistindo em:

I. Fornecimentos de documentos;

- II. Aluguel de imóvel;
- III. Não seja proprietário de mais de 1(um) imóvel;
- IV. Fornecimentos de fotografias para retirada de documentos;
- V. Outros auxílios que se tornem necessários à preservação da vida e da sobrevivência humana.

Art. 14 - As despesas para execução da presente Lei correrão à conta das respectivas dotações do Fundo Municipal de Assistência Social consignadas em cada Lei Orçamentária Anual.

Prefeitura Municipal de São Fidélis, Estado do Rio de Janeiro, Gabinete do Prefeito, ao primeiro dia do mês de junho de dois mil e dez.

Luis Carlos Fernandes Fratani
Prefeito Municipal

ANEXO (4/4) – INSTRUÇÃO NORMATIVA PMSF/SECONI Nº 0018/2010, DE 14 DE JUNHO DE 2010. Recomenda procedimentos para a operacionalização do Programa Bolsa Aluguel Municipal da Secretaria Municipal de Promoção e Bem Estar Social.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FIDÉLIS “CIDADE POEMA”

Secretaria Municipal de Controle Interno

INSTRUÇÃO NORMATIVA PMSF/SECONI Nº 0018/2010

Recomenda procedimentos para a operacionalização do Programa Bolsa Aluguel Municipal da Secretaria Municipal de promoção e Bem Estar Social.

A SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE SÃO FIDÉLIS/RJ, no uso de suas atribuições legais, com base na Lei Orgânica Municipal e tendo em vista o disposto nos art. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, conjugado com o art. 54, parágrafo único da Lei Complementar 101, de 04.05.2000, Lei Municipal nº 905, de 30/11/2001, Lei Municipal nº 1,043 de 29/03/2005, que instituiu e atribuiu no âmbito municipal e Secretaria Municipal de Controle Interno, como órgão regulador, avaliador e fiscalizador da execução orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e gerencial; e Lei Municipal nº1.243, de 01/06/2010.

RESOLVE:

Considerando a Lei nº 1,243, de 01/06/2010, que dispõe sobre os critérios da concessão de benefícios eventuais de auxílio natalidade, funeral, situações de calamidades públicas e situações de vulnerabilidade temporária no âmbito municipal da política pública de assistência social, sem prejuízo das atribuições estabelecidas na lei de estrutura organizacional do Município, na lei de planos e cargos e vencimentos; recomendar a Secretaria Municipal de Promoção e Bem Estar Social (SEMPBES) a adoção dos procedimentos constantes desta Instrução Normativa na prática de suas atividades para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Aluguel.

I – DISPOSIÇÕES GERAIS

1. A presente Instrução Normativa regulamenta o programa Bolsa Aluguel Municipal.
2. O programa Bolsa Aluguel Municipal é um programa de apoio à Política Municipal de Habitação.
3. O programa Bolsa Aluguel Municipal destina-se a viabilizar o acesso a Unidades habitacionais para as pessoas de baixa renda que foram vítimas de enchentes,

enxurradas, incêndio ou outro tipo de calamidade, por período determinado. O benefício concedido pelo programa será o pagamento de aluguel residencial mensal, através da concessão de bolsa aluguel.

4. Os critérios para a concessão das bolsas a serem disponibilizadas pelo programa são:
 - a – Ter sido vítima de enchente, enxurrada, incêndio ou outro tipo de calamidade.
 - b – Possuir renda familiar de um a três salários mínimos.
 - c – Ser proprietário da residência afetada.
5. A bolsa terá validade de até 12 (doze) meses, podendo ser prorrogada uma vez por mais até 12 (doze) meses, mediante avaliação a ser realizada pelos técnicos dos CRAS ou da SEMPBES, juntamente com a coordenação da Defesa Civil Municipal.

II – DEFINIÇÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO

6. A área de intervenção será definida pela Defesa Civil Municipal, juntamente com o corpo técnico as Secretaria Municipal e Obras e Aviação com interdição da residência.

III – DOS PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS

7. A família afetada, após receber o laudo da interdição de sua residência, deverá procurar a Secretaria de Promoção Social ou o CRAS próximo a sua residência e fazer o requerimento do benefício. O requerimento será avaliado pelo técnico da área social que dará o encaminhamento necessário.
8. Uma vez autorizado o benefício, cabe ao técnico que elaborou o parecer social informar ao beneficiário as condições do Programa, notadamente:
 - a – Formas de locação do imóvel;
 - b – Condições de habitabilidade do imóvel;
 - c - Declaração a ser assinada pelo proprietário e futuro beneficiário sobre as condições do imóvel;
 - d - Valores máximos do benefício;
 - e - Forma de recebimento do benefício;
 - f – Obrigatoriedade de assinatura do termo de adesão ao programa;
 - g – Procedimentos relativos ao retorno para a concessão do benefício.
9. Considera-se imóvel em condições adequadas de habitabilidade aquele que:
 - a – For de uso exclusivamente residencial e não coletivo;
 - b – Possuir bom funcionamento das instalações hidráulicas, elétricas e de gás;
 - c – Possuir tamanho adequado ao número de membros das famílias;
 - d – Ser de propriedade particular.
10. Recebidas as informações sobre o programa, caberá ao beneficiário procurar um imóvel para locação que sejam adequadas às exigências previstas no Programa Bolsa Aluguel Municipal.
11. Encontrado o imóvel, o beneficiário deverá comparecer no local onde recebeu a autorização, portando os seguintes documentos, sem prejuízo de outros a serem exigidos pelo técnico da área social:
 - a – Contrato de Locação;
 - b – Declarações exigidas;
 - c – Documentação pessoal: RG, CPF e Carteira de Trabalho;

- d – Cópia dos documentos: RG, CPF, Carteira de Trabalho e Comprovante de Residência;
- e – Outros documentos, conforme as circunstâncias e orientações do técnico.

IV – DO VALOR DO BENEFÍCIO

12. O valor máximo da Bolsa mensal será de acordo com os seguintes critérios:

a – Família composta por mais de 5 membros	400,00
b – Família composta por três a cinco membros	350,00
c – Família composta por dois membros	300,00
d - Família composta por apenas um membro	250,00
13. Considera-se membro da família a pessoa que vive na mesma residência.
14. Na hipótese do valor do aluguel mensal ser inferior ao valor mensal da bolsa, esta irá limitar-se ao valor do aluguel, ficando o beneficiário isento de comprometimento de renda com o aluguel.
15. A bolsa mensal somente será disponibilizada mediante a constatação de um comprovante do pagamento do aluguel do mês anterior.

V – DA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO

16. A SEMPBES deverá adotar procedimentos seguros para a concessão da bolsa aluguel contemplando o controle sobre o pagamento mensal dos aluguéis, sobre o levantamento das garantias e sobre o cumprimento das obrigações do beneficiário definidas nesta Instrução Normativa e no termo de Adesão ao Programa.
17. A concessão da bolsa dependerá da comprovação do pagamento do aluguel do mês imediatamente anterior.
18. Caso não seja comprovado o pagamento do aluguel do mês anterior, caberá a SEMPBES suspender o benefício mensal até a devida comprovação.
19. No caso da não comprovação do pagamento no prazo de até 3 (três) meses, o beneficiário deverá ser excluído no Programa Bolsa Aluguel Municipal.

VI – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

20. A SEMPBES na qualidade de agente operador do Programa Bolsa Aluguel Municipal, poderá regulamentar os aspectos específicos de operacionalização do Programa sob sua responsabilidade, observando os tempos desta Instrução Normativa.
21. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

São Fidélis, 14/06/2010

LUIZ CARLOS FERNANDES FRATANI
Prefeito

JOSEMAR LAGE DE SOUZA
Secretário Municipal de Controle Interno