

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS – MESTRADO

TALITA KELLY DE SOUSA PASSOS

**O TRABALHO SOCIAL EM EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA
CASA MINHA VIDA (PMCMV):** Avaliando a operacionalização e os resultados no
município de Teresina - Piauí

TERESINA – PI
AGOSTO, 2017.

TALITA KELLY DE SOUSA PASSOS

**O TRABALHO SOCIAL EM EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA
CASA MINHA VIDA (PMCMV): Avaliando a operacionalização e os resultados no
município de Teresina - Piauí**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação
em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Piauí,
para fins de obtenção do título de Mestre em Políticas
Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Antônia Jesuíta de Lima

TERESINA – PI
AGOSTO, 2017.

TALITA KELLY DE SOUSA PASSOS

**O TRABALHO SOCIAL EM EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA
CASA MINHA VIDA (PMCMV):** Avaliando a operacionalização e os resultados no
município de Teresina - Piauí

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação
em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Piauí,
para fins de obtenção do título de Mestre em Políticas
Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Antônia Jesuíta de Lima

Aprovada em: _____ de Agosto de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr.^a. Antonia Jesuíta de Lima (Orientadora) - UFPI

Prof. Dr.^a. Simone de Jesus Guimarães (Examinadora Interna) - UFPI

Prof. Dr.^a. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira (Examinadora Externa) - UFPI

TERESINA – PI

AGOSTO, 2017.

Dedico esse trabalho aos meus pais, que através de muito esforço, cuidado e dedicação, me permitiram realizar mais um sonho.

AGRADECIMENTOS

Mais uma etapa concluída e com ela o reconhecimento que não realizei tudo isso sozinha. Em primeiro lugar, agradeço e bendigo a Deus por me conceder persistência nesse processo de construção, nessa árdua missão de concluir uma pós-graduação, principalmente, quando se trabalha a 250 km de casa. Conciliar cansaço, produção e prazos não é tarefa simples, mas a força que vem do alto me levou a prosseguir até o último momento.

Minha gratidão aos meus pais Ângela Maria e Antônio Carlos pela dedicação no cuidado diário, pelos sábios conselhos e orientações, por não me deixarem desistir das minhas metas, especialmente, nos momentos mais difíceis. Sempre parece ressoar em meus ouvidos o velho ditado de minha mãe quando passo por momentos tão complicados: “o que não é para a vida toda, se tolera”. Minha mãe serei eternamente grata por todo seu esforço em ambicionar e oferecer um futuro melhor às suas filhas, mesmo diante de todos os empecilhos. À minha irmã Thamires por alegrar os meus dias tão cansativos e por ser minha companheirinha de histórias e de vida.

À minha orientadora Antônia Jesuíta, pessoa que aprendi a admirar e que, certamente, será meugrande exemplo de profissional e pesquisadora. Nunca esquecerei dos conselhos de que a produção acadêmica não é fixa, precisa-se a todo momento ser ruminada. Aprendi também que a cautela é essencial nesse processo e que a pressa é inimiga, de fato, de uma boa produção. Sou grata por todas as orientações, pelos refazeres textuais, pelas conversas, pela preocupação com as viagens semanais, pelas exigências, por me ensinar a traçar esse caminho em busca da maturidade acadêmica e pessoal, sobretudo. É indiscutível a importância de um bom orientador nesse processo. Para ser rígido e exigente, em algumas situações e, humano, em outras. Sem dúvida, as palavras certas, no momento certo, fazem toda diferença.

Ao meu namorado, Bruno Pierote, pelo companheirismo, por entender todas as minhas ausências ao longo desse período, pela disposição em ficar incontáveis finais de semanas na minha residência fazendo qualquer coisa somente para se manter próximo, enquanto eu produzia.

Às colegas de trabalho, que compartilharam das minhas aflições, contribuíram com discussões e até mesmo com palavras de incentivo, em especial à amiga Rosa Neide, minha colega de trabalho há quase 5 anos, que se tornou uma grande amiga-irmã. Não poderia esquecer da minha amiga Patrícia que auxiliou na construção desse trabalho com suas críticas, sugestões e na coleta de dados. À minha prima Soraia, que me deu suporte para realizar as

pesquisas de campo no Residencial Vila Nova, local de sua moradia. Minha prima, agradeço-te por toda atenção, pelas palavras de estímulo dispensadas nos momentos mais difíceis. Aos amigos de longa data, Laura e Assis, Elizete, Lilia, Marcelo, Sebastião e Mariana.

Aos colegas de curso pela construção de laços afetivos, pelos bons momentos que compartilhamos nas disciplinas, na participação e organização de eventos acadêmicos, por dividirem conhecimentos e alegrias em todas as etapas desse processo. A Universidade Federal do Piauí me proporcionou mais que um crescimento acadêmico, me possibilitou mais uma experiência de vida, além de retomar o contato com grandes mestres que fizeram parte da minha formação na graduação.

Não poderia esquecer dos profissionais envolvidos na pesquisa, que se disponibilizaram a compartilhar conhecimentos e experiências. Às comunidades e seus moradores entrevistados, que foram de suma importância nesse processo. A todos que direta e indiretamente me auxiliaram a concluir mais uma importante etapa da minha vida, meus sinceros agradecimentos.

"O momento que vivemos é um momento pleno de desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o presente. É preciso resistir e sonhar. É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los dia-a-dia no horizonte de novos tempos mais humanos, mais justos, mais solidários (IAMAMOTO, 2011).

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo avaliar a operacionalização e os resultados do Trabalho Social (TS) nos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Teresina, identificando suas particularidades. Tratou-se de pesquisa avaliativa, de abordagem quanto-qualitativa, a nível de mestrado, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Buscou-se evidenciar o formato assumido pelo TS, auxiliando na compreensão dos problemas surgidos no desenvolvimento dessa intervenção. O corte temporal correspondeu ao período de 2012 (época de implantação do TS) a 2015 (início da pesquisa), em Teresina, visando verificar se ele contribuiu para a participação e a inserção social das famílias beneficiárias, conforme é estabelecido nas normativas que orientam esse trabalho e tendo por base as variáveis de implantação, execução, sociabilidade, participação e organização comunitária e inserção social. Ressalta-se que até o início da pesquisa, o TS havia sido finalizado em apenas 7 empreendimentos. Para fins de amostra foram selecionados apenas dois Residenciais, considerando o critério de maior tempo de duração e finalização do TS, a extensão do empreendimento e a localização na cidade: Teresina Sul I e Vila Nova. A metodologia compreendeu pesquisa documental e pesquisa de campo, com realização de entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH), com lideranças e representantes comunitários dos Residenciais estudados e entrevista com coordenadoras da equipe técnica do TS das duas empresas contratadas no período citado. Também realizou-se a aplicação de questionários com 90 moradores dos dois Residenciais, de acordo com cálculo amostral de Barbetta (2002), para verificar os resultados do TS junto aos beneficiários. Infere-se que o TS nos empreendimentos do PMCMV não obedeceu às normativas vigentes, se iniciando apenas quando as famílias beneficiárias já residiam nos Residenciais. Houve ausência de uma efetiva participação dos moradores, prejudicada pelo atraso do TS. Em termos de inserção social, esta também ficou comprometida, considerando a ausência e/ou deficiência de equipamentos e serviços públicos existentes nos Residenciais e as limitações postas às equipes do trabalho técnico social nesse campo. A sociabilidade construída nesses Residenciais se realiza de forma gradativa pelos moradores, tendo em vista a ausência de ações mais eficientes que pudessem prepará-los para a mudança aos novos Residenciais e que estimulassem ainda sentimento de pertencimento ao novo local de moradia. Apesar da fragilidade das atividades do TS em promover a organização comunitária, os dois empreendimentos analisados contam com representações de moradores organizadas e atuantes para o atendimento das demandas das localidades. Em Teresina, as equipes técnicas do TS das empresas contratadas para a execução do trabalho citado apresentaram suas ações limitadas às exigências e prazos da CEF, para a liberação de recursos, deixando de lado aspectos essenciais na sua atuação, especialmente, a promoção da participação.

PALAVRAS-CHAVES: Política Nacional de Habitação. Habitação de Interesse Social. Programa Minha Casa Minha Vida. Trabalho Social.

ABSTRACT

The present research had as objective to evaluate the operationalization and the result of the social work (TS) the result of the program my house my life (PMCMV) in the municipality of Teresina, indeterminate their particularities. Research abortion and qualitative research, which brings the result of the research. At the master's level, of the graduated program in public policies of the Federal University of Piauí (UFPI). We attempted to show the form assumed by TS, aided in understanding the problems that arose in the development of the intervention. The TS executing in (PMCMV) enterprise in the period of the 2012 (time of TS implantation to 2015 (beginning of the research, in Teresina). In order to verify its contribution to the participation and social insertion of the beneficiary families, as established in the norms that guide this work and based on the variables of implantation execution sociability, participation and community organization social. It should be noted that until the beginning of the research, TS had been finalized in only 7 projects. For purposes, only two enterprises were selected considering the criterion of longer duration and completion of the TS, the extension of the Project and location in the city. The residences selected Teresina Sul I e Vila Nova. The methodology comprises documentary research and field research and field research with semi-structured interviews with technicians and managers of the municipal labor Secretariat and citizenship and social development assistance Urban (SEMDOH), with leaders and community representatives of the residences studied and interviewed with coordinators of the TS technical team of the two companies contracted in the mentioned period. It was also realized the application of questionnaires with ninety dwellings of two residences was also reduced, according to Barbetta (2012). Sample calculations to verify the results of TS with the beneficiaries. We used that technique of content analysis. For the interpretation of qualitative data an excel sheet for quantitative. It is inferred that TS in the (PMCMV) projects did not comply with current regulations, only beginning when beneficiary families already resided in the residence. There was no effective participation of the residents, prejudiced by the terms of social. Insertions this was also compromised and activities that could prepare them for changes to new residences, that stimulated still feeling of coming to the new place of residence. In spite of the fragility of TS activities in promoting analyzed have representatives of residents organized and active to meet the demands of localities.

KEY WORDS: National policy of habitation. National policy of social interest habitation. Program my house my life. Social work.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de localização espacial do município de Teresina - PI.

Figura 2 – Configuração espacial da zona urbana. Teresina - PI. 2013.

Figura 3 – Distribuição dos empreendimentos construídos pelo PMCMV na zona urbana. Teresina - PI. Período: 2009-2012.

Figura 4 – Obras de creche paralisada no Residencial Sigefredo Pacheco I. Teresina – PI. 2015.

Figura 5 – Abandono e falta de estrutura no Residencial Cidade Sul. Teresina – PI. 2015.

Figura 6 – Galpão onde eram realizadas as reuniões do TS.

Figura 7 – Igreja onde eram realizadas as atividades do TS.

Figura 8 – Mapa do Centro de Artes e Esportes Unificados (CEU) – Teresina.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de crescimento anual entre 2000 a 2010. Teresina/Piauí/Nordeste/Brasil.

Gráfico 2 – Proporção (%) da população de 60 anos ou mais de idade, segundo os municípios das capitais - 2000/2010.

Gráfico 3 – Teresina: Evolução da população residente por bairros na regional SDUCentro Norte - 1991 a 2010.

Gráfico 4 – Teresina: Evolução da população residente por bairros na regional Sudeste - 1991 a 2010.

Gráfico 5 – Teresina: Evolução da população residente por bairros na regional SDU Leste - 1991 a 2010.

Gráfico 6 – Teresina: Evolução da população residente por bairros na regional SDU Sudeste - 1991 a 2010.

Gráfico 7 – Teresina: Evolução da população residente.

Gráfico 8 – Idade dos entrevistados.

Gráfico 9 – Zona de moradia anterior.

Gráfico 10– Maiores necessidades do residencial quando os moradores se mudaram.

Gráfico 11 - Satisfação dos moradores com os serviços públicos existentes nos Residenciais.

Gráfico 12 – Projeto que está sendo desenvolvido atualmente para melhoria do residencial.

Gráfico 13 – Equipes mais atuantes no residencial.

Gráfico 14 – Contribuição das equipes/instituições mais atuantes.

Gráfico 15 – Atividades desenvolvidas para discutir a nova moradia e convivência entre os moradores.

Gráfico 16– Atividades desenvolvidas para discutir a nova moradia e a convivência entre os moradores.

Gráfico 17– Formas de lazer das famílias no residencial.

Gráfico 18– Formas de lazer dos jovens no residencial.

Gráfico 19– Rede de apoio dos moradores.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Variáveis e Indicadores.

Quadro 2 – Escopo dos PTS: Atividades e conteúdos

LISTA DE SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CAO - Comissão de Acompanhamento de Obras

CEBs - Comunidades Eclesiais de Base

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CNS – Conselho Nacional de Saúde

COHAB – Companhia de Habitação

CPT - Comissão Pastoral da Terra

EIA - Estudo Prévio de Impacto Ambiental

EIV - Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança

FAMM - Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários

FAMEPI - Federação das Associações de Moradores do Estado do Piauí

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FCP - Fundação da Casa Popular

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGHab - Fundo Garantidor da Habitação

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana

FMI - Fundo Monetário Internacional

GIDUR/CEF - Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal

GIHAB - Gerência Executiva de Habitação

IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBN - Instituto Brasileiro de Habitação

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IN – Instrução Normativa

INOCOOP - Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
ISSB - Instituto de Serviço Social do Brasil
MCidades – Ministério das Cidades
MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana
OGU - Orçamento Geral da União
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
Paih- Plano de Ação Imediata para a Habitação
PDST - Plano de Desenvolvimento Socioterritorial
PET - Plano Estrutural de Teresina
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social
PlanHab - Plano Nacional de Habitação
PIB - Produto Interno Bruto
PNUD - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH - Política Nacional de Habitação
PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana
PMT – Prefeitura Municipal de Teresina
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PRODATER - Empresa de Processamento de Dados de Teresina
PROMORAR - Programa de Erradicação da Sub-Habitação
PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROSANEAR - Programas de Saneamento para População de Baixa Renda
PTS - Projeto de Trabalho Social
PTS-P - Projeto de Trabalho Social Preliminar
RM's - Regiões Metropolitanas
RMBS - Região Metropolitana da Baixada Santista
RUG - Região Urbana Global
SABs - Sociedades de Amigos de Bairro
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEMHUR - Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo
SEMDUH - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEMPLAN - Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral

SEMTAC - Secretaria Municipal de Trabalho e Assuntos Comunitários

SEMTAS - Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social

SEMTCAS – Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SM – Salário Mínimo

SNH - Sistema Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNHM - Sistema Nacional de Habitação de Mercado

SUDEC - Subprograma de Desenvolvimento Comunitário

TS – Trabalho Social

UFPI – Universidade Federal do Piauí

UH – Unidades Habitacionais

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Metas do programa de acordo com a faixa de renda. Período: 2009-2011

Tabela 2 - Faixas de renda do PMCMV por fases.

Tabela 3 – Dinâmica de crescimento da população de Teresina – PI. Período: 1940-2016.

Tabela 4 – Teresina – População por faixa etária – 1991 a 2010.

Tabela 5 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Teresina/Piauí/Brasil. Anos: 1991/2000/2010.

Tabela 6 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal das capitais nordestinas. 2010.

Tabela 7 - Déficit habitacional das capitais do Nordeste. 2010.

Tabela 8 – Conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-PI até a década de 1970.

Teresina – Piauí.

Tabela 9 – Empreendimentos e unidades habitacionais financiadas pelo PMCMV por faixa de renda. Piauí/Teresina. Período: 2009-2012.

Tabela 10 – Investimentos do PMCMV em Teresina-PI até 2012

Tabela 11 – Empreendimentos financiados do PMCMV em Teresina-PI na faixa de 0 a 3 SM até 2012.

Tabela 12 – Valor do investimento na primeira etapa do TS.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| 1 INTRODUÇÃO | 19 |
| 2 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E SEU CARÁTER EXCLUDENTE | 27 |
| 2.1 Cidades brasileiras: cenário de desigualdades sociais e segregação urbana | 27 |
| 2.2 As refrações da questão social e as lutas urbanas pelo direito à cidade | 37 |
| 2.2.1 A institucionalização do Estatuto da Cidade e a Política Urbana pós-criação do Ministério das Cidades | 44 |
| 2.3 A configuração das cidades brasileiras contemporâneas | 49 |
| 3 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E A TRAJETÓRIA DO TRABALHO SOCIAL | 53 |
| 3.1 As iniciativas governamentais na área da habitação antes de 1964 | 53 |
| 3.2 A Política de Habitação sob a égide do BNH | 60 |
| 3.3 A Política de Habitação sob a égide da agenda neoliberal | 65 |
| 3.4 A Nova Política Nacional de Habitação | 70 |
| 3.5 O PMCMV e a reorientação da PNH | 75 |
| 3.6 A Trajetória do TS nas políticas habitacionais brasileiras | 87 |
| 4 TERESINA: CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA | 87 |
| 4.1 Caracterização socioespacial, dinâmica urbana e história de Teresina | 88 |
| 4.2 As intervenções municipais em habitação social na capital do Piauí | 103 |
| 4.3 O Programa Minha Casa Minha Vida em Teresina | 108 |
| 5 O TRABALHO SOCIAL EM EMPREENDIMENTOS DO PMCMV EM TERESINA- PI: Avaliando a operacionalização e os resultados | 114 |
| 5.1 O processo de implantação do trabalho social em empreendimentos do PMCMV | 115 |
| 5.2 A execução do TS nos empreendimentos Vila Nova e Teresina Sul I | 126 |
| 5.2.1 Caracterização dos Residenciais Vila Nova e Teresina Sul I e seus respectivos beneficiários | 126 |
| 5.2.2 As atividades desenvolvidas pela equipe do Trabalho Social | 131 |
| 5.3 Avaliação da operacionalização e dos resultados do TS nos Residenciais Teresina Sul I e Vila Nova | 140 |
| 5.3.1. Perfil da população pesquisada | 140 |
| 5.3.2 Inserção social | 142 |

| | |
|---|-----|
| 5.3.2.1 Demandas dos Residenciais na fase da implantação e na atual | 142 |
| 5.3.3 Sociabilidade | 148 |
| 5.3.4 Participação e organização comunitária | 152 |
| 5.3.5 Avaliação do Trabalho Social sob a ótica dos sujeitos da pesquisa | 159 |
| 6 CONCLUSÕES | 164 |
| REFERÊNCIAS | 168 |
| APÊNDICE - Questionário | |

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa realizada, a nível de mestrado, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Piauí (UFPI), sobre a avaliação da operacionalização e dos resultados do Trabalho Social (TS), em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em Teresina. A motivação para a realização do estudo surgiu durante o exercício profissional da pesquisadora que, como técnica do TS no Programa, deparou-se com inúmeras limitações, sobretudo, no que se refere ao alcance dos objetivos propostos nas normativas que orientam o TS.

A pesquisa teve como objetivo principal avaliar o TS desenvolvido nos empreendimentos do PMCMV, no período de 2012 a 2015, em Teresina, visando verificar se essa intervenção contribuiu para a participação e a inserção social dos beneficiários, conforme prevê os pressupostos teóricos configurados no escopo legal de sua criação e para a inserção social das famílias beneficiárias. Os objetivos específicos foram assim delineados:

- Examinar o processo de institucionalização e a concepção de TS adotada, através da análise das diretrizes estabelecidas pelo poder municipal, do regime de execução do Projeto Técnico do TS, das atribuições e relações estabelecidas pelos distintos agentes envolvidos na operacionalização do TS;

- Analisar o grau de autonomia dos implementadores do TS, as suas condições de trabalho e as referências sobre o TS executado no PMCMV, com vistas a identificar possíveis mudanças entre as ações propostas e as que foram executadas.

- Identificar a metodologia, as atividades realizadas pelas equipes técnicas do TS e os prazos de execução;

- Examinar a relação dos beneficiários com a equipe técnica, bem como as ações intersetoriais desenvolvidas para a resolução das demandas;

- Analisar os resultados do TS, verificando se as atividades desenvolvidas contribuíram para a sociabilidade local (promoção de diversas formas de lazer, a vivência cotidiana, dentre outros), para a participação das famílias no associativismo local e para sua inserção social.

Diante da Nova Política Nacional de Habitação (PNH), implantada em 2004, o TS foi concebido como elemento fundamental no processo de implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, haja vista que deve considerar a realidade da população atendida e as características das áreas de intervenção para promover a inserção social, daí porque consideramos relevante a sua análise.

Contudo, estudos sobre algumas experiências, como o de Pimentel (2012, p. 19), identificam dificuldades na sua execução, entre elas, a rigidez e a imposição das normativas pela Caixa Econômica Federal (CEF), agente responsável pela organização e orientação sobre a execução do TS, eximindo-se, assim, de discussões com as categorias profissionais que compõem as equipes técnicas. Outra limitação apontada pela pesquisa realizada sobre o TS no PMCMV em Osasco/SP consiste em tensões e descompassos existentes entre os agentes envolvidos na intervenção, o que acaba por se refletir na população atendida (PAZ, 2015).

Apesar de o PMCMV ter sido criado em 2009 e implantado no Piauí, em 2010, a execução do TS, em Teresina, iniciou-se apenas em 2012, por meio de processo licitatório, aberto pela Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS). Essa execução tardia do TS já pressupõe particularidades na sua forma de operacionalização, pois foi realizada após a construção dos empreendimentos, contrariando as normativas que orientam a sua realização. Ressalta-se ainda a existência de poucos estudos e pesquisas que tematizam o TS no campo da habitação, em especial no PMCMV, que poderiam contribuir para o acúmulo de conhecimento na área, de forma a aperfeiçoar e contribuir para a atuação nesse campo, possibilitando apreender a nova dinâmica que se vem constituindo nessas intervenções.

Considerando a importância de aprofundar a análise do TS em outras realidades é que esta pesquisa se propôs avaliar a sua operacionalização nos empreendimentos do PMCMV em Teresina-PI, com a preocupação teórica de identificar as particularidades que caracterizam a intervenção, assim como os seus resultados, partindo dos princípios que fundamentam o Programa e a estratégia do TS.

Trata-se de uma avaliação de processo que, para Figueiredo e Figueiredo (1986), tem como objetivo aferir a eficácia de um programa, para saber se ele foi implementado de acordo com as diretrizes estabelecidas para sua execução e se os resultados obtidos contemplam as metas propostas. Partiu-se do pressuposto de que o TS no PMCMV em Teresina é realizado para o cumprimento de exigências burocráticas, sem a articulação intersetorial efetiva, para o cumprimento dos objetivos da PNH e sem promover efetivamente a participação e a inserção social dos beneficiários.

A presente pesquisa se traduziu nos seguintes questionamentos: Como ocorreu a implantação do TS no PMCMV em Teresina? Qual o formato/desenho que o TS assumiu? Quais as estratégias adotadas pela equipe técnica para o desenvolvimento do TS? As ações do

TS promoveram a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários e a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados?

Destarte, para obter as respostas requeridas, a pesquisa considerou as seguintes variáveis e indicadores correspondentes dispostos no Quadro 1.

Quadro 1 – Variáveis e Indicadores

| VARIÁVEIS | INDICADORES |
|--|---|
| Implantação do TS | Diretrizes adotadas pelo poder municipal Natureza Forma de execução Relação dos agentes envolvidos na execução |
| Execução do TS | Atividades realizadas Relação dos beneficiários com a equipe técnica para resolubilidade de demandas Identificação das ações intersetoriais para resolução de demandas Prazo de execução |
| Sociabilidade | Relação com a vizinhança e comunidade Formas de lazer promovidas Formas de recreação já existentes |
| Participação e organização comunitária | Identificação de entidades formais e não formais Formação de novas entidades Entidades governamentais e não governamentais Interlocução com o poder público Programas e projetos sociais Lideranças locais Articulação dos beneficiários com movimentos sociais |
| Inserção social | Inserção em Programas de Transferência de Renda e outros benefícios Acesso a serviços, equipamentos públicos e comunitários. |

Como já evidenciado, a pesquisa situa-se no campo da avaliação de processo que possui como concepção o procedimento de verificação do funcionamento de um programa. Esse tipo de avaliação pretende aferir a eficácia de um programa social, cuja questão central se refere ao funcionamento do mesmo e aos serviços por ele prestados. É uma avaliação crítica da implementação, cujo êxito depende do envolvimento de todos os sujeitos, tendo em vista, que desempenham papéis estratégicos de conflitos, de integração e de convivência.

No processo de implementação de um programa, observa-se que este é resultado de uma combinação complexa de decisões de inúmeros agentes envolvidos e que a execução depende das referências adotadas por seus implementadores, os quais possuem autonomia relativa para determinar a qualidade dos serviços e sua natureza, que lhes permita, de fato, efetivar a política a que se propõem. Ao avaliador cabe ter em mente que esta implementação modifica o desenho original das políticas públicas, tendo em vista, que o ambiente em que é executada passa por inúmeras mutações (ARRETCHE, 2001).

No estudo, um dos campos de investigação foi a autonomia de decisão dos implementadores, as condições de trabalho vivenciadas e suas referências sobre o TS executado no PMCMV, com o intuito de identificar possíveis mudanças na implementação do TS, em relação à formulação ou ao que está previsto nas normativas. Ao procurar compreender da essência do objeto de pesquisa foi importante considerar a presença de diferentes forças no processo pelo qual se implementa a política de habitação. Tal processo é marcado por interesses econômicos, políticos e ideológicos, tendo em vista que o mesmo não se define sem disputas e sem conflitos de classes.

A pesquisa se desenvolveu a partir de uma abordagem quanto-qualitativa, uma vez que se busca avaliar processos que podem ser quantificados e não-quantificados, como a operacionalização do TS e elementos relativos a esse trabalho nos empreendimentos, a partir do alcance das variáveis: concepção e institucionalização do TS, execução do TS, sociabilidade, participação e organização comunitária e inserção social.

O estudo teve como objeto empírico os empreendimentos do PMCMV que contemplaram a faixa salarial de 0 a 3 SM, na zona urbana de Teresina e nos quais tenha sido desenvolvido o TS, quais sejam: Vila Nova, Teresina Sul I, Teresina Sul II, Tabajaras, Bem Viver, Miriam Pacheco e Cidade Sul. Dos sete empreendimentos, dois foram selecionados para a realização da pesquisa, segundo o critério de maior tempo de duração e finalização do TS. Para tanto, elegeu-se aqueles com mais de 2 anos em que o TS tenha sido encerrado, referentes à primeira etapa do TS. Após análise dos Projetos do Trabalho Social (PTS), dos relatórios de execução e dos relatórios de pós-ocupação identificou-se que os prazos e as atividades desenvolvidas se repetiram nos empreendimentos.

Considerando essa situação, elegeram-se mais dois critérios: o de extensão dos empreendimentos e de localização. Para tanto, selecionou-se aqueles com maior quantidade de unidades habitacionais e que se localizam em zonas distintas na capital. Desse modo, os empreendimentos que atenderam aos critérios adotados foram o Teresina Sul I, localizado na zona sul da capital, com 500 unidades habitacionais, e o Residencial Vila Nova, localizado no bairro Aroeiras, zona leste do município, com 487 unidades habitacionais. Em ambos, a empresa executora foi a WR Consultoria e Planejamento.

O processo de pesquisa compreendeu três fases: a primeira tratou da revisão bibliográfica, presente em toda pesquisa; a segunda, compreendeu o estudo documental de normativas relacionadas à PNH e ao TS, em nível nacional e local, e de documentos relativos à sua implementação (PTS, relatórios e avaliação de pós-ocupação). A terceira fase envolveu

o trabalho de campo, com a realização de entrevista semiestruturada junto aos sujeitos qualificados:

- 2 técnicos da SEMTCAS: 1 responsável pela implantação dos TS, com a elaboração do Termos de Referência da Licitação e 1 responsável pelo acompanhamento da equipe da empresa executora do TS;
- 1 ex-gestor da SEMTCAS – período de implantação do TS no PMCMV;
- 1 técnico da SEMDUH responsável pelo acompanhamento do TS no PMCMV;
- 1 coordenador de habitação da SEMDUH – período de execução do TS no PMCMV;
- 1 técnico da Gerência da Habitação (GIHAB) da CEF– seção Piauí, responsável pelo acompanhamento do TS no PMCMV, em Teresina;
- 1 Coordenador da equipe do TS da Empresa WR Consultoria;
- 1 Coordenador da equipe do TS da Empresa Pública Consultoria;
- 4 representantes/lideranças comunitárias (2 representantes de cada empreendimento, sendo 1 representante no momento da implantação do empreendimento e 1 representante atual).

Nesse terceiro momento, a pesquisa valeu-se também da observação direta intensiva, entendida por Lakatos e Marconi (2003) como aquela realizada através das técnicas de observação e entrevista. A observação foi importante para possibilitar a evidência de dados não contidos nos roteiros das entrevistas. Ressalta-se que a entrevista semiestruturada permitiu à pesquisadora ter liberdade de desenvolver a discussão na direção que considerou mais adequada como forma de explorar mais amplamente a questão. As entrevistas realizadas se orientaram por um roteiro que atendeu à finalidade da pesquisa.

Observando o disposto na Resolução 196/96, datada de 10 de outubro de 1996, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que dispõe sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, as respostas dos sujeitos foram coletadas e analisadas de forma fidedigna, porquanto, foram registradas mediante o uso do gravador, após autorização do entrevistado. Antes da coleta de dados, o projeto de pesquisa do presente estudo foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFPI.

No início da pesquisa de campo, os sujeitos foram informados sobre os objetivos, riscos, benefícios, bem como sobre a relevância da investigação, respeitando o caráter confidencial das informações disponibilizadas. Na oportunidade, foram consultados sobre a disponibilidade para a concessão das informações, e àqueles que concordaram, foi solicitada assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Ressalta-se que, mesmo diante da expedição de ofícios solicitando dados mais atualizados da situação dos empreendimentos do PMCMV no Piauí em Teresina, a CEF não se dispôs a conceder tais informações. Foi solicitada, também, via ofício, entrevista com a técnica da GIHAB, para fins de pesquisa, contudo, essa confidenciou que poderia concedê-la, entretanto, não poderia assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e nem autorizar a gravação.

A aplicação de questionários também foi realizada juntos aos moradores dos dois empreendimentos estudados, no período de março/2017. Na etapa de seleção dos moradores, optou-se pela amostra aleatória simples, em que onde todas as unidades habitacionais tinham a mesma probabilidade de serem selecionadas. O cálculo da amostra teve por base o proposto por Barbetta (2002), baseado nas seguintes fórmulas:

Onde:

N: tamanho da população;

n: tamanho da amostra;

no: uma primeira aproximação do tamanho da amostra; e

Eo: erro amostral tolerável.

Um primeiro cálculo do tamanho da amostra pode ser feito, mesmo sem conhecer o tamanho da população, através da seguinte expressão:

$$no = \frac{1}{Eo^2}$$

Conhecendo o tamanho N da população, podemos corrigir o cálculo anterior por

$$n = \frac{N \cdot no}{N + no}$$

1. Considerou-se:

N: tamanho da população = 987 domicílios

no: uma primeira aproximação do tamanho da amostra = 100

Eo: erro amostral tolerável= 10%

2. Dessa forma, aplicou-se 90 questionários nos domicílios dos dois Residenciais. Na análise e interpretação dos dados quantitativos, foi utilizada a planilha eletrônica Excel.

O trabalho está estruturado em 04 capítulos: O primeiro capítulo intitulado “A Urbanização Brasileira e seu caráter excludente” tem como objetivo elencar as características do processo de urbanização em cada período histórico, procurando evidenciar as discussões

relativas ao campo urbano em cada fase temporal destacada, além de pôr em relevo a questão urbana, cujas diversas manifestações constituem problemáticas a serem enfrentadas pelas equipes técnicas do trabalho social, quando realizam suas estratégias, processos e ações, juntos às famílias beneficiárias do PMCMV.

O segundo capítulo intitula-se “As Políticas Habitacionais no Brasil e a trajetória do Trabalho Social” visa analisar as intervenções estatais no campo da habitação no Brasil, evidenciando a concepção e o desenho que o TS assumiu no contexto dessa política. Essa análise possibilitará apreender como se configura sua conformação na atual PNH. No decorrer desse capítulo, destaca-se a inflexão sofrida pela Nova Política de Habitação Brasileira com a implantação do PMCMV, criado por iniciativa do Ministério da Fazenda e Casa Civil, com os primeiros efeitos da crise de 2008, que procurava alavancar a economia brasileira atuando no campo da habitação. Muitos aspectos da PNH foram deixados em um segundo plano com a construção massiva de casas em regiões afastadas dos centros urbanos, sem a infraestrutura necessária para atender às necessidades dos novos moradores.

No terceiro capítulo “Teresina: caracterização do campo de pesquisa”, busca-se examinar o processo de formação da cidade de Teresina, evidenciando sua dinâmica urbana e aspectos socioespaciais. Para tanto, realiza-se uma caracterização do município sob os aspectos espaciais, demográficos, econômicos e sociais, destacando ainda a trajetória das intervenções municipais em habitação social na referida cidade. Nessa parte, evidenciam-se os dados do Programa Minha Casa Minha Vida no Estado do Piauí e na capital piauiense, bem como as condições de moradia vivenciadas pelos beneficiários desse Programa na cidade.

Como ressalta Paz (2015), para avaliar o TS em um programa ou projeto, é preciso o conhecimento de sua trajetória e o lugar que o mesmo ocupa na política habitacional, bem como é preciso conhecer a estrutura de gestão do município. Assim, nesse capítulo, realiza-se um esforço de sintetizar a caracterização espacial, demográfica, econômica e social da capital, evidenciando a história da cidade e sua expansão e dinâmica urbana.

Coloca-se em relevo a trajetória das intervenções municipais em habitação social em Teresina. Também é apresentado o processo de implementação do PMCMV em Teresina, a partir de dados obtidos pela CEF/Gerência Teresina, mediante o quantitativo de empreendimentos construídos, localização, número de Unidades Habitacionais (UHs) construídas, valores investidos em cada faixa de renda do programa, além dos resultados evidenciados na estrutura urbana com a implantação desses Residenciais.

No quarto e último capítulo, é realizada a avaliação da operacionalização e dos resultados do TS no PMCMV no município de Teresina. Para tanto, o capítulo foi dividido

em quatro itens que contemplam as variáveis e indicadores previstos na realização da presente pesquisa. O intento dessa seção é aferir a eficácia das atividades realizadas pela equipe técnica do TS, a fim de verificar se ele foi implantado e implementado de acordo com as diretrizes estabelecidas para sua execução e se os resultados obtidos contemplam os objetivos propostos pelas normativas que orientaram as ações a serem desenvolvidas, dentre elas, a promoção da participação, a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias e a organização da população – objetivos comuns nas duas normativas que nortearam a atuação das equipes do TS em Teresina.

Com este estudo, espera-se contribuir para a reflexão das instituições e profissionais sobre as estratégias e as ações do TS, bem como oferecer aos gestores públicos municipais subsídios teóricos e práticos, no que tange à problemática discutida visando aperfeiçoar a qualidade do acompanhamento das famílias beneficiárias.

2 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E SEU CARÁTER EXCLUDENTE

O processo de urbanização no Brasil, ao longo de sua história, assumiu distintas configurações, segundo os diferentes contextos sociais e econômicos do país. É a compreensão dessas particularidades que permite apreender as dinâmicas contemporâneas relacionadas ao espaço urbano e às transformações que experimentaram as cidades brasileiras nas últimas décadas.

O presente capítulo tem como objetivo analisar aspectos do processo de urbanização no Brasil, demarcando o caráter excludente e segregador que acompanhou a formação das cidades e constituiu seu principal traço característico. No decorrer da análise, ressaltam-se a constituição da questão urbana e as lutas pelo direito à cidade formal, organizadas pelos segmentos sociais mais pobres.

2.1 Cidades brasileiras: cenário de desigualdades sociais e segregação urbana

Para uma melhor compreensão do capítulo, antes de iniciar a análise sobre o processo de urbanização brasileiro, é necessário que se evidencie a discussão sobre os conceitos de urbano, de urbanização, de cidade e dos agentes que a modelam e remodelam.

Segundo Geiger (1995, p. 23), o termo cidade exprime um conceito abstrato, embora remeta a uma construção material de edificações e monumentos, visto que representa, em cada momento histórico, uma determinada dimensão, “existindo relações sociais específicas no interior deste espaço construído”. A urbanização, por sua vez, compreende a “[...] difusão das subjetivações desenvolvidas no interior das cidades, pelas outras cidades e pelos meios geográficos circundantes” (GEIGER, 1995, p. 24).

Ainda de acordo com este autor, as formas da urbanização ou o espaço produzido expressam o caráter da formação econômica e social. Assim, as características específicas da urbanização brasileira que se desenvolveram historicamente, ao longo dos anos, têm raízes desde a época do Brasil Colonial.

Para Rodrigues (2007) cidade pode ser considerada um objeto delimitado, definido, que objetiva implantar uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, enquanto o urbano se refere ao processo urbanização/industrialização, modo de vida que alcança praticamente toda a sociedade.

Sob a ótica de Corrêa (1995), cidade é um espaço urbano que apresenta a possibilidade de ser analisado como um conjunto de pontos, linhas e áreas. Ela pode ser abordada por meio

da percepção que seus habitantes ou alguns de seus segmentos possuem do espaço urbano e de suas partes e analisada como forma espacial em suas conexões com a estrutura social, os processos e as funções urbanas. Já o espaço urbano pode ser visto através de um paradigma de consenso ou de conflito como qualquer objeto social:

Em termos gerais, o conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Tais usos definem áreas, como: o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviço e de gestão; áreas industriais e áreas residenciais, distintas em termos de forma e conteúdo social; áreas de lazer; e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão. Este conjunto de usos da terra é a organização espacial da cidade ou simplesmente o espaço urbano fragmentado. Eis o que é espaço urbano: fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente, materializada nas formas espaciais (CORRÊA, 1995, p.1).

A cidade, pois, é constituída por agentes sociais, que a refazem segundo seus interesses, assim classificados por Corrêa (1995): a) proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; b) proprietários fundiários; c) promotores imobiliários; d) Estado; e) grupos sociais excluídos.

O primeiro grupo, o dos grandes proprietários industriais e das grandes empresas comerciais, é representado por grandes consumidores do espaço, tendo em vista a dimensão de suas atividades. Para satisfazerem as necessidades de suas empresas, necessitam de terrenos grandes e baratos, que sejam bem localizados, próximos a portos, a vias férreas ou em locais de ampla acessibilidade à população. A relação entre a terra urbana e os proprietários dos meios de produção é complexa, por isso, a especulação fundiária tem dois efeitos, um deles, é provocar grandes gastos de expansão. Outro efeito se refere ao aumento do preço dos imóveis, resultado do aumento do preço da terra, que atinge os salários da força de trabalho. Para Corrêa (1995, p. 2) a ação desses agentes modela a cidade, de modo que,

Nas grandes cidades, onde a atividade fabril é expressiva, a ação espacial dos proprietários industriais leva à criação de amplas áreas fabris em setores distintos das áreas residenciais nobres, onde mora a elite, porém próximo às áreas proletárias. Deste modo, a ação deles modela a cidade, produzindo seu próprio espaço e interferindo decisivamente na localização de outros usos da terra.

Por outro lado, os proprietários de terras buscam obter a maior renda fundiária de suas propriedades, objetivando grandes lucros, principalmente naquelas de uso comercial ou residencial de *status*. Eles se interessam pelo valor de troca da terra e não por seu valor de uso. Os mais poderosos poderão obter valorização de suas terras, por meio do investimento público em infraestrutura. Segundo Corrêa (1995, p.2), a forma como atuam na área urbana interfere na configuração das cidades, e acrescenta:

A demanda de terras e habitações depende do aparecimento de novas camadas sociais, que tenham rendas capacitadas a participar do mercado de terras e habitações. Depende ainda da política que o Estado adota para permitir a reprodução

do capital, como reforço do aparelho estatal pelo aumento do número de funcionários e através da ideologia da casa própria. Os diferenciais das formas que a ocupação urbana na periferia assume são, em relação ao uso residencial, o seguinte: urbanização de *status* e urbanização popular, variando de acordo com a localidade da área. Aquelas bem localizadas são valorizadas por amenidades físicas, como mar, lagoa, sol, verde, etc.; e agem pressionando o Estado visando à instalação de infraestrutura. Tais investimentos valorizam a terra; e campanhas publicitárias exaltando as qualidades da área são realizadas ao mesmo tempo; e conseqüentemente seu preço sobe. Estas terras são destinadas à população de *status*. Como se trata de uma demanda solvável, é possível aos proprietários tornarem-se também promotores imobiliários; loteiam, vendem e constroem casas de luxo. E com isso os bairros fisicamente periféricos não são mais percebidos como estando localizados na periferia urbana, pois afinal de contas bairros de *status* não são socialmente periféricos. Como exemplos, as cidades litorâneas como Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Fortaleza são frutos das valorizações fundiárias. Naquelas mal localizadas e sem amenidades, serão realizados os loteamentos: as habitações serão construídas pelo sistema de autoconstrução ou pelo Estado, que aí implanta enormes e monótonos conjuntos habitacionais, que ocasionam vários distúrbios sociais.

Desse modo, os promotores imobiliários englobam um conjunto de agentes que realizam as operações (de forma completa ou parcial) de incorporação, financiamento, estudo técnico, construção ou produção física do imóvel e comercialização ou transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro, com o lucro. Entre os ardis usados por esses agentes, identifica-se a produção de habitações inovadas, com valor de uso superior às antigas, no qual estabelecem um preço de venda cada vez maior, excluindo as camadas populares. No caso da habitação para estas classes, os promotores mobilizam a ação do Estado para atingir maiores lucros. Conforme Corrêa (1995, p. 3), utilizam, para tal, a seguinte estratégia:

Dirigir-se, em primeiro lugar, à produção de residências para satisfazer a demanda solvável; e, depois, obtém-se ajuda do Estado no sentido de tornar solvável a produção de residências para satisfazer a demanda não solvável. Exemplos: BNH, COHABs, FGTS. As estratégias dominantes, de construir habitações para a população que constitui a demanda solvável, têm um significativo rebatimento espacial, de fato. A ação dos promotores se faz correlacionada a: preço elevado da terra de auto *status* do bairro; acessibilidade, eficiência e segurança dos meios de transporte; amenidades naturais ou socialmente produzidas; e esgotamento dos terrenos para a construção e as condições físicas dos imóveis anteriormente produzidos. A atuação espacial dos promotores se faz de modo desigual criando e reforçando a segregação residencial que caracteriza a cidade capitalista e, na medida em que os outros setores do espaço produzem conjuntos habitacionais populares, a segregação é ratificada.

Nessa perspectiva, o Estado também constitui um agente na organização espacial da cidade, e sua atuação tem variado, conforme a dinâmica da sociedade. Ele adota um conjunto de instrumentos no espaço urbano: direito de desapropriação e precedência na compra de terras; regulamentação do uso do solo; controle de limitação dos preços das terras; limitação da superfície da terra de que cada um pode se apropriar; impostos fundiários e imobiliários, que podem variar segundo a dimensão do imóvel; uso da terra e localização; taxaço de terrenos livres, levando a uma utilização mais completa do espaço urbano; mobilização de

reservas fundiárias públicas, afetando o preço da terra e orientando espacialmente a ocupação do espaço; investimento público na produção do espaço, através de obras de drenagem, desmontes, aterros, e implantação de infraestrutura; organização de mecanismos de créditos à habitação; e pesquisas, operações-testes como materiais e procedimento de construção, bem como o controle de produção e do mercado deste material (CORRÊA, 1995).

Nesse cenário, os grupos sociais excluídos são formados por pessoas que não possuem recursos financeiros disponíveis para comprar um imóvel ou pagar aluguel de uma moradia digna e que, por isso, adaptam-se a outras realidades de habitação como cortiços, sistemas de autoconstrução, conjuntos habitacionais ofertados pelo agente estatal e favelas. Segundo o autor, ao mesmo tempo que esses segmentos se tornam agentes modeladores na produção das favelas, tanto em terrenos públicos como privados, também se revelam como agentes de resistência à segregação social, visto que, apesar da ausência de elaboração espacial, as favelas seguem a lógica de proximidade do mercado de trabalho e convivem com o fenômeno de urbanização até se tornarem bairros populares (CORRÊA, 1995).

Ao se analisar o processo de urbanização brasileiro, verifica-se a presença de maior parte desses agentes, desde os seus primórdios, cada um seguindo suas estratégias e interesses, carregando consigo uma herança que se estende às gerações futuras.

Sabe-se que, durante séculos, o Brasil foi um país agrário. Somente em meados do século XVIII, a urbanização começa a se desenvolver, atinge a maturidade no século XIX e adquire as características atuais no século XX. O urbano no Brasil se caracterizava mais por um processo de criação de cidades que propriamente por urbanização, visto que o país ficava subordinado a uma economia natural, sendo inconstante e fraca a relação entre os lugares, dado suas extensas dimensões territoriais. O que trouxe novo impulso e nova lógica a esse processo foi a mecanização da produção (cana de açúcar) e do território (SANTOS, 2009).

Assim, no fim do período colonial, as cidades de São Luís, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo tinham 5,7% da população total do país e juntas somavam 2,85 milhões de habitantes. Na virada do século XVII ao XVIII, Salvador possuía 100 mil moradores. Para destacar a magnitude desse processo, Santos (2009) estabeleceu uma comparação com os Estados Unidos que, no mesmo período, não tinha nenhuma aglomeração com mais de 30 mil habitantes.

Entretanto, somente no final do século XIX, ocorreu a primeira aceleração do fenômeno, de modo que, em 1872, a população urbana alcançou um percentual de 5,9%, passando, em 1900, para 9,4%. Ainda assim, o índice de urbanização pouco se alterou do final do período colonial até o século XIX, pois cresceu menos de quatro pontos entre os anos de

1890 a 1920 (6,8% para 10,7%). Situação diferente foi vivenciada nos anos que se seguiram, 1920-1940, cuja taxa chegou a triplicar, passando a 31,24%. Nesse período, a população ocupada em serviços cresce mais que o total da população economicamente ativa (SANTOS, 2009).

Ainda conforme Santos (2009, p. 27-28), até a Segunda Guerra Mundial, a base econômica da maioria das capitais brasileiras era “[...] fundada na agricultura que se realizava em sua zona de influência e nas funções administrativas públicas e privadas, mas, sobretudo, públicas”. O autor salienta que, durante séculos, o Brasil se apresentou como um grande arquipélago, constituído por subespaços que tinham lógicas próprias, ditadas em grande parte por sua relação com o mundo exterior e que, apesar das dinâmicas com outros polos internos, tinham escassa relação entre si. Esse padrão se alterou na segunda metade do século XIX, com a produção de café, quando o Estado de São Paulo se tornou polo dinâmico de uma grande área, abrangendo os Estados mais ao sul, incluindo Rio de Janeiro e Minas Gerais, ainda que de maneira incompleta.

Entre os fatores que explicam tal transformação, citam-se as mudanças tanto no sistema de engenharia, quanto no social. De um lado, a construção das estradas de ferro, melhoria dos portos e a criação dos meios de comunicação possibilitaram fluidez potencial a essa região do país. De outro, a instalação, sob os influxos do comércio internacional, formas de produção, trabalho, intercâmbio e consumo contribuíram para efetivar a citada fluidez. Apesar dos avanços de uma maior integração nacional, esta se mostrou limitada, considerando que dela participou apenas uma pequena parcela do território brasileiro (SANTOS, 2009).

É somente após a Segunda Guerra Mundial que o processo de urbanização se intensifica, resultado de uma taxa de natalidade elevada e de uma mortalidade em descenso, explicadas por progressos sanitários, melhorias no padrão de vida e da própria urbanização. Nesse período, a integração no país se torna viável com a ampliação das estradas de ferro e com a construção de estradas de rodagem (SANTOS, 2009).

Maricato (2006) corrobora Santos (2009) quando afirma que a urbanização brasileira se realizou praticamente no século XX, embora o país já tivesse cidades importantes nos séculos XVIII e XIX. O Brasil iniciou o século XX com 10% de população urbana e finalizou com 81%. Embora o processo de urbanização tenha se conformado durante o regime republicano, o período colonial e escravista teve um papel importante no processo de constituição das cidades, pois nesse momento já se revelavam as contradições que marcariam o espaço urbano brasileiro.

De acordo com Maricato (2001), acontecimentos como a emergência do trabalhador livre, possibilitada pela Proclamação da República, e a indústria ligada à cafeicultura e às necessidades do mercado interno favoreceram a consolidação da urbanização brasileira, em meados do século XX. As reformas urbanas realizadas nesse período, concebidas pela autora como urbanismo moderno “à moda” da periferia, tinham um caráter excludente. Isso porque, ao mesmo tempo que visavam ao embelezamento paisagístico e à eliminação de epidemias e implantavam as bases legais para o mercado imobiliário capitalista, excluía também grande parte da população, que era expulsa para os morros e franjas da cidade.

Dessa forma, as cidades ganharam nova expressão e o problema da habitação adquiriu visibilidade, face à constituição do espaço urbano segregado¹. Conforme Bonduki (1999), as precárias condições de vida nas cidades, ocasionadas pela situação de trabalhadores mal remunerados ou desempregados, a falta de habitação popular e a expansão descontrolada da malha urbana obrigaram o Estado a intervir na produção e no consumo de habitações. O autor destaca que, mesmo prevalecendo a ótica liberal de não intervenção do Estado no mercado, durante a Primeira República (1889-1930), sua interferência se fez necessária, pois a (ir) racionalidade capitalista de produção dos edifícios, o loteamento indiscriminado e a precariedade dos serviços de água e esgoto, de responsabilidade de empresas privadas, passaram a representar uma ameaça à saúde pública.

Conforme afirmam Fonseca e Tavares (2013), o processo de urbanização no Brasil, desde o início, foi constituído pela disputa de terra, cujo monopólio se configurava como meio de dominação de classe. A ausência de aplicação de um arcabouço regulatório que garantisse a função social da terra favoreceu o uso especulativo dos imóveis urbanos como forma de investimento de uma parte da população. Assim, essa distorção na função da terra cresceu progressivamente, gerando o fenômeno da periferização², que aumentou as distâncias, encarecendo os investimentos para a implantação dos serviços urbanos e de infraestrutura. Num contraponto a essa situação, surgiram os terrenos ociosos ou ocupados de forma ineficiente nas áreas urbanizadas, favorecidos pela retenção especulativa.

¹Para Villaça (2001) existem vários tipos de segregação espacial - etnias, nacionalidades, classes sociais. Esta última é a que domina a constituição do espaço urbano brasileiro. A segregação urbana brasileira, a que esse trabalho se refere, diz respeito ao processo onde diferentes classes sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões do espaço urbano. Ela evidencia as desigualdades sociais permitindo que as camadas mais pobres se deparem cotidianamente com as deficiências ou ausências de serviços e equipamentos públicos, além de reforçar e enfraquecer as relações sociais.

²Para Vasconcelos (2013) a noção de periferização no Brasil está relacionada à de marginalização espacial, na qual a população pobre ocupa o espaço em que o Estado tolera as implantações fora das normas oficiais ou até mesmo irregulares em áreas que não são de interesse imobiliário. Assim, a periferização ocorre quando há uma elevação no valor dos terrenos localizados no centro da cidade, fazendo com que os moradores de baixa renda procurem moradias com valores mais acessíveis, normalmente situadas nas regiões mais distantes da cidade.

Até os anos de 1930, a economia foi impulsionada pelo modelo agrário-exportador. Já as transformações políticas e econômicas ocorridas no pós-30, levaram o Estado a investir maciçamente em infraestrutura visando ao desenvolvimento industrial e à substituição de importações. A burguesia industrial passou a assumir a hegemonia política, porém não houve uma ruptura com os interesses das oligarquias agrárias. Destarte, o processo de urbanização brasileiro ficou marcado pela ambiguidade entre a ruptura e continuidade em todos os momentos importantes de mudança na sociedade, ocupando a questão fundiária lugar de destaque nos conflitos vivenciados desde o século XIX, vinculadas, principalmente, ao campo (MARICATO, 2000).

Durante as décadas de 1930 e 1940, surgiram e se multiplicaram as favelas, cortiços e outras formas precárias de habitação, marcadas pelo risco ambiental e social (FONSECA; TAVARES, 2013). Tudo isso desponta como consequência do crescimento urbano e populacional oriundo, sobretudo, da migração interna, com a restrição ao acesso à terra urbana equipada e localizada e, ainda, da ausência de políticas habitacionais que favorecessem o acesso à moradia.

Estudiosos como Bonduki (1994) e Azevedo e Andrade (1982) ressaltam que as ações do poder público no espaço urbano se concentraram, naquele contexto, no campo da habitação, uma vez que tal intervenção atendia aos interesses capitalistas. Desse modo, a construção de novas moradias, além de beneficiar os setores privados do mercado imobiliário, respondia, também, aos anseios de uma grande demanda da população brasileira: aquisição de moradia própria.

De acordo com Ribeiro (1997), entre os anos de 1950 e 1980, apesar das fortes desigualdades, a urbanização e a expansão do mercado de trabalho possibilitaram a modernização e o crescimento das cidades com certa integração e mobilidade. Houve uma transformação social profunda com a passagem da sociedade rural-exportadora para a urbano-industrial, momento em que se estabeleceu uma complexa divisão territorial do trabalho, permitindo o surgimento de uma rede urbana integrada e dinâmica, produto também da constituição de um mercado nacional.

Oliveira (1982) lembra que, com o processo de industrialização, a partir dos anos 30, a indústria passou a ser o motor da divisão social do trabalho, e o Estado estabeleceu uma nova relação com esse novo urbano. Do ponto de vista da acumulação, ocorreu a transposição de excedentes de alguns grupos sociais para outros, penalizando a produção agroexportadora e direcionando os seus mecanismos e aparelhos para potencializar a acumulação industrial. Do ponto de vista das relações de produção, regulamentou-se a relação ente capital e trabalho,

favorecendo um novo agente social, o capitalista industrial, o que limitou a liberdade, tanto do operário, que não teria o direito da livre contratação, como também das antigas oligarquias regionais, que não mais poderiam legislar sobre comércio externo e interno.

Maricato (2000) corrobora a ideia de que a industrialização, iniciada nos anos de 1930 e que se seguiu até a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), foi importante para o fortalecimento do mercado interno, visto que favoreceu o desenvolvimento das forças produtivas, o assalariamento crescente, a diversificação e a modernização da sociedade, ainda que sob forte desigualdade regional. A partir dos anos de 1950, a industrialização vivenciaria uma nova etapa, na qual a produção da nação se voltaria para os bens duráveis e de produção, momento em que ocorreu o aumento do controle do capital internacional, bem como a inserção subalterna do país na divisão internacional do trabalho. Essa interdependência externa influenciaria na produção do ambiente construído, especialmente, na predação ambiental presente em cada ciclo econômico do país, evidenciando o caráter predatório da industrialização.

Assegura Oliveira (1982) que, nos anos de 1950, o Estado brasileiro, sob a hegemonia do capitalismo monopolista, passou a atuar em áreas que antes não estavam sob seu controle, gerando o setor produtivo estatal. Houve, ainda, uma redefinição da divisão internacional do trabalho - produto não só da Segunda Guerra Mundial, mas também da construção de forças democráticas no interior dos países capitalistas centrais - que elevou o peso político das classes trabalhadoras, o que obrigaria o Estado a assumir parcelas do custo da reprodução da força de trabalho. Como consequência, houve um encarecimento do preço da força de trabalho e da produção de algumas mercadorias nos países centrais, levando as indústrias em direção aos países periféricos.

Em face disso, a organização dessas empresas trouxe uma complexa divisão social do trabalho na qual se destacou uma enorme gravitação do chamado mercado improdutivo (famosos executivos, gerentes) que rapidamente se instalou no Brasil. Esses poderosos, segundo Oliveira (1982) constituíram as chamadas classes médias. Estas, não controlavam nenhum meio de produção e constituíram uma nova classe na estrutura social brasileira, além de ampliarem de forma significativa o setor terciário. Para Oliveira (1982), na década de 1980, o urbano se identificava pelas classes médias, e as cidades simbolizavam a expressão urbana dessa nova classe social. As novas classes médias criaram demandas dentro das cidades, e a relação do Estado com o urbano passou a ser determinada por elas.

Ainda de acordo com Oliveira (1982), o urbano tornou-se expressão da organização das atividades econômicas: de um lado, criou-se uma estrutura de classes e, mediante a

ausência de voz das classes populares, direcionaram-se os gastos do Estado para as demandas das classes médias; do outro, com peso maior dos gastos, fez-se o Estado direcionar seu poder no sentido da reprodução ampliada das empresas estatais e dos insumos para a produção industrial.

Assim é que, diante da expansão do mercado de trabalho cresceu a quantidade de empregos urbanos e o assalariamento da população economicamente ativa, conforme Ribeiro (1997). Tais condições, apesar dos altos índices de concentração de renda, possibilitaram um grau satisfatório de mobilidade ocupacional e integração à vida urbano-industrial.

Vale ressaltar que, nesse período, houve ainda a expansão da “casa própria” nas cidades brasileiras, o que teve um papel importante na constituição dos direitos mínimos de cidadania, em termos reais e simbólicos. A partir dos anos de 1980, observa-se a inflexão nos processos de estruturação urbana, presente desde o fim da Segunda Guerra Mundial, dado que ocorre um ajuste do padrão espacial da população, resultado da perda do dinamismo da economia e da modernização agrícola da região Centro-Sul (RIBEIRO, 1997).

Nesse contexto, verificou-se também o ajuste demográfico, por meio do decréscimo absoluto da população rural, fenômeno que consolidou a lógica de urbanização das cidades, pois houve uma tendência de desconcentração espacial com o crescimento da população metropolitana e uma forte diminuição do crescimento metropolitano. O setor terciário passou a ser o principal responsável pela geração de novos empregos, alterando a tendência dos anos de 1970, em que o setor secundário tinha papel de destaque. Ribeiro (1997, p. 266) argumenta que esse ajuste foi acompanhado por mudanças no mercado de trabalho, marcado pelo “desassalariamento da força de trabalho e pela precarização do assalariamento”.

De acordo com Ribeiro e Santos Júnior (2011), entre os anos de 1950 e 1970, cerca de 39 milhões de pessoas migraram do espaço rural, transformando-se em trabalhadores vulneráveis, devido ao processo incompleto de assalariamento e da precária propriedade da moradia autoconstruída. Tais deficiências, aliadas à informalidade do trabalho e à produção da casa, acabaram por se definir em mecanismo de amortecimento dos conflitos sociais, para fins de expansão do modelo capitalista, que se baseava na elevada concentração de riqueza e renda.

Desse modo, para caracterizar o padrão de vida dos trabalhadores urbanos, no contexto da década de 1980, Kowarick (2000) constrói a categoria de espoliação urbana, asseverando que esse padrão se relaciona diretamente com o processo de exploração do trabalho. Para ele, espoliação urbana

[...] é a somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta (KOWARICK, 2000, p. 22).

O autor em foco identificou esse fenômeno na realidade da Grande São Paulo, observado, entre outras problemáticas, pelas longas horas gastas no deslocamento em transportes coletivos; pela precariedade na vida das favelas; pelas casas autoconstruídas, que não possuem benfeitorias básicas e são marcadas pela ausência de equipamentos de lazer; pela poluição ambiental.

Dessa forma, a espoliação urbana estava ligada diretamente à acumulação do capital e ao pauperismo decorrente desta e, mais ainda, à dinâmica das lutas sociais em torno do acesso à terra, à habitação e aos bens de consumo coletivo, refletindo, assim, a capacidade de mobilização desses grupos em pressionar o Estado para o atendimento de suas necessidades básicas (KOWARICK, 2000).

Diantedessa tendência, o Estado representava um papel fundamental, não só na oferta de elementos importantes para a sobrevivência no espaço citadino, mas também na concretização de investimentos no espaço urbano que promovessem uma valorização diferencial de terras, tornando-se então um agente essencial no processo de segregação social e especulação imobiliária (KOWARICK, 2000).

Tendo em vista o contexto de precarização da vida de grande parte da população brasileira nas cidades, cabe ainda que se faça referência à categoria segregação urbana, assim conceituada por Ribeiro (2003, p. 40):

O termo de segregação espacial é uma categoria de análise que contém sempre duas dimensões; conceitual, relacionada com os princípios teóricos adotados para explicar a organização social; prática, relacionada com as concepções normativas da sociedade. Podemos identificar duas concepções: segregação com diferença de localização de um grupo em relação aos outros grupos e segregação como chances desiguais de acesso aos bens materiais e simbólicos materializados na cidade.

Conforme Ribeiro (2005), a concepção clássica de segregação se refere à localização de um grupo em relação a outros grupos, cuja distância se realiza por afinidades raciais, éticas e por posição social. Nesse caso, a segregação seria produto de escolhas e lógicas individuais. Já a segregação como chances desiguais de acesso aos bens materiais e simbólicos materializados na cidade encontra duas abordagens teóricas: a marxista - segundo a qual a segregação aparece como resultado das desigualdades de classes sociais - e a de inspiração weberiana, a qual afirma que a segregação resulta da distribuição desigual do prestígio, da honra social e do poder.

O autor citado acrescenta que a segregação residencial aumentou consideravelmente com a globalização, tendo em vista a propagação de ideias liberais promovidas por este processo, que levou muitos países a realizarem reformas institucionais ligadas à liberalização do mercado de terras e da moradia. Com efeito, os preços imobiliários tornaram-se o mecanismo central de distribuição da população no território da cidade. Ademais, a privatização dos serviços urbanos aumentou as desigualdades urbanas no que se refere à qualidade, ficando as áreas mais ricas com uma oferta abundante desses serviços, enquanto às áreas referentes às camadas pobres couberam os serviços de qualidade inferior.

Ainda segundo Ribeiro (2005), a globalização trouxe mudanças estruturais nas transformações de base econômica, originando tendências à polarização da estrutura social e o aumento das desigualdades de renda, culminando com o aumento da distância entre a média dos estratos superiores e a dos inferiores, na pirâmide da estrutura social, nas metrópoles. Esses fenômenos combinados diminuem o grau de mistura social das cidades, considerando o surgimento de bairros voltados, exclusivamente, para as camadas superiores, enquanto as classes médias e inferiores são deslocadas, cada vez mais, para longe dos locais nobres. A tendência é reforçada com o surgimento de novos grupos sociais de renda elevada e modelos culturais inovadores que procuram localização exclusiva que lhes possibilite reconhecimento social. Outro aspecto que reforça a segregação espacial se refere ao aumento da insegurança nas cidades, levando os grupos sociais de maior poder aquisitivo a buscarem proteção por meio do isolamento territorial.

Nessa perspectiva, ao fazer-se a análise histórica do processo de urbanização no país, observa-se que o caráter segregador e excludente é inerente à formação das cidades brasileiras, tanto que, desde o princípio de sua formação, elas apresentam dualidade: uma cidade para a população de melhor poder aquisitivo e uma cidade para a população de baixa renda. O segmento populacional de baixo padrão econômico sempre é o mais prejudicado, tendo que viver em espaços sem infraestrutura mínima, sem os serviços públicos indispensáveis para uma vida digna e de negação de seus direitos. Considerando esse horizonte negativo, segue-se uma análise sobre as refrações da questão social no espaço urbano e sobre as lutas urbanas pelo direito à cidade.

2.2 As refrações da questão social e as lutas urbanas pelo direito à cidade

Conforme já demonstrado, o traço fundamental das cidades brasileiras é o seu caráter excludente, o que remete, necessariamente, à questão urbana, uma das expressões da questão

social, fenômeno intrínseco ao modo de produção capitalista, que se configura em toda a história do país, ainda que tenha sido reconhecida como tal apenas em meados da década de 1930. A questão social segundo Iamamoto (2011, p.27):

[...] é o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.

Até a República Velha (1899-1930), a questão social não representava um elemento relevante que merecesse prioridade na agenda governamental no Brasil. Somente com a Revolução de 1930, quando o Estado passa a reconhecê-la como uma questão política, é que começaram a surgir legislações e políticas sociais voltadas a essa problemática.

Pastorini (2004) ressalta que não se pode pensar a atual conjuntura como um processo natural, pois todos esses elementos são fruto da opção política e econômica dos governos, desde a década de 1980. Tal escolha baseou-se na tentativa de integração do país no cenário capitalista, ainda que o preço tenha sido a desintegração em âmbito nacional.

Pensar em questão social é pensar em capitalismo. Assim, a ruptura, que também pode significar continuidade dessa realidade - já que a questão social é inerente ao modo de produção capitalista - só se realizará com o processo de politização da classe trabalhadora e de seu ingresso no cenário político. De acordo com Pastorini (2004, p. 91), “[...] são essas desigualdades presentes na sociedade de mercado e o potencial de rebeldia e de luta política organizada que nos permitem falar de questão social”.

Ao discutir a exclusão social, Pastorini (2004) refere-se à Teoria da Integração Social, segundo a qual, as soluções para as demandas geradas pelas expressões da questão social deveriam passar pela realização de um novo pacto e pelas políticas de integração social, combinadas com as políticas de inserção social. A autora se posiciona contrária a essa ideia, por entender que as ações contempladas nessa concepção apenas condicionam os indivíduos à ordem existente. Ela considera essencial a criação de estratégias que procurem criar o que denomina de contra-hegemonia. Para tanto, faz-se necessária a ação de sujeitos políticos capazes de romper com a situação de submissão em que vivem.

No Brasil, a questão social foi tratada historicamente pelos setores hegemônicos sob a ótica da teoria da integração social, reproduzindo a ideologia do favor, ocultando a ação política das classes trabalhadoras. O Estado com suas ações, ora assistenciais, ora repressivas, adotadas de acordo com o período histórico, favorece a reprodução capitalista e, com ela, as suas desigualdades (PASTORINI, 2004).

Dessa forma, a questão social está articulada à produção coletiva e à apropriação privada do trabalho. Nesse sentido, a realidade brasileira está marcada pelos diversos aspectos da questão social que manifestam suas particularidades de acordo com contextos históricos específicos (IAMAMOTO, 2013; IANNI, 1999; CERQUEIRA FILHO, 1982).

Cerqueira Filho (1982) analisa como a questão social se configurou no Brasil, onde a ideologia do paternalismo acabou por apresentar uma vertente influente na formação histórica, política e social do país. O desdobramento mais evidente desse paternalismo refere-se ao autoritarismo, que orientou o modo como o Estado brasileiro passou a responder à questão social. O autor ressalta que, até meados dos anos de 1930, a questão social era vista como “caso de polícia” e, posteriormente, passou a ser reconhecida e legitimada como “caso de política”.

A conduta adotada pelo Estado, nesse período, segundo Cerqueira Filho (1982), era produto de uma estratégia para despolitizar e desmobilizar a classe operária, agindo na perspectiva de manutenção da ordem vigente e em favor de interesses capitalistas. Assim, o Estado teve papel importante na construção de um discurso de busca pela harmonia na sociedade com o intuito de ocultar os conflitos de classe.

Ao refletir sobre a questão social no cenário de financeirização do capital e seus efeitos sobre as desigualdades sociais presentes no Brasil, Iamamoto (2013) chama a atenção para o fato de que essas sempre estiveram presentes, mesmo em períodos de grande crescimento econômico. Em consonância com o pensamento de Cerqueira Filho (1982), evidencia o papel do Estado na manutenção dos interesses capitalistas nessa nova fase do capital.

Atualmente a questão social tem suas manifestações radicalizadas, através da banalização da vida humana, que se verifica através da indiferença às necessidades da grande maioria dos trabalhadores e dos direitos a elas inerentes. Com a mundialização do capital, as políticas públicas ficam marcadas pelas diretrizes de “[...] focalização, privatização e descentralização, desfinanciamento e regressão dos direitos do trabalho” (IAMAMOTO, 2013, p. 332).

De acordo com Ianni (1999, p. 59), a questão social acabou por adquirir todas as características de uma questão não simplesmente urbana, visto que a cidade passou a apresentar problemas, simultaneamente, sociais e urbanos, dentre eles:

[...] os negócios do narcotráfico e da violência, bem como as manifestações de xenofobia, etnocentrismo e racismo, além das carências de recursos habitacionais, de saúde, educação e outros; e estes já são problemas simultaneamente sociais e urbanos. Envolvem a organização, o desenho e a dinâmica da cidade, implicando arquitetura, urbanismo e planejamento, e revelam-se de modo particularmente

acentuado nas grandes cidades, metrópoles, megalópoles. Mas além desses problemas, desenvolvem-se outros, tornando a questão urbana ainda mais complexa. É principalmente nas grandes cidades, metrópoles, megalópoles e, frequentemente, nas cidades globais que se localiza a subclasse: uma categoria de indivíduos, famílias, membros das mais diversas etnias e migrantes, que se encontram na condição de desempregados mais ou menos permanentes. São grupos e coletividades, bairros e vizinhanças, nos quais reúnem-se e sintetizam-se todos os principais aspectos da questão social como questão urbana: carência de habitação, recursos de saúde, educação, ausência ou precariedade de recursos sociais, econômicos e culturais para fazer face a essas carências; desemprego permanente de uns e outros, muitas vezes combinado com qualificações profissionais inadequadas às novas formas de organização técnica do processo de trabalho e produção; crise de estruturas familiares; tensões sociais permanentes, sujeitas a explodirem em crises domésticas, conflitos de vizinhança, *riots* (IANNI, 1999, p. 59).

As refrações da questão social acabam se manifestando no espaço urbano sob a forma de questão urbana. Para Santos (1982, p.55) a questão urbana é geralmente concebida:

[...] como um problema social provocado pelo crescimento acelerado e anárquico das cidades nas sociedades capitalistas. A questão habitacional, a questão dos transportes, a questão da habitação, a questão dos transportes, a questão da poluição, a questão do saneamento, etc., são partes integrantes da questão urbana. Trata-se de problemas sociais específicos criados fora do mundo do trabalho e da produção e que, como tal, não é ao capital, mas sim à sociedade no seu todo e, portanto, ao estado que compete resolver. É com base nesta concepção que o Estado capitalista assume a questão urbana e a enfrenta com um conjunto de medidas e ações a que dá o nome global de política urbana e na qual se integram a política habitacional, a política dos transportes, a política antipoluição, a política do saneamento, etc.

Por conseguinte, o autor se posiciona contra essa concepção, por entender que a mesma é superficial, falsa e falseadora dos problemas que emergem do modo de produção capitalista. Quando se separa a questão urbana das contradições do modo de produção capitalista que estão na sua base, o Estado acaba por transformá-la em problemas sociais, que podem ser resolvidos nas limitações estruturais da lógica do capital. O objetivo, a partir dessa ótica, não é resolver os problemas, mas dispersá-los para se manterem em níveis de compatibilidade funcional, favorecendo a acumulação capitalista.

Como ressaltam Maricato e Santos Júnior (2007), a irregularidade fundiária, o *déficit* habitacional e as habitações precárias, a baixa mobilidade e a péssima qualidade dos transportes coletivos, além da precariedade e deficiência do saneamento ambiental, expressam uma negação do direito à cidade. Enquanto isso, o segmento mais rico da população continua se beneficiando do processo de acumulação e exibindo padrões de consumo de luxo exagerado.

De acordo com Santos Júnior (2006, p. 1), as situações de pobreza são resultantes da restrição ao “[...] exercício de direitos de parcelas significativas da população, imposto pela estrutura socioeconômica que vigora em nossas sociedades, em particular, o direito a tomar parte das decisões que afetam sua vida cotidiana”. Pobreza e exclusão social, na última

década do século XX, constituíram alguns dos principais debates na sociedade, nos meios acadêmicos e políticos, sobretudo, com os efeitos perversos das políticas neoliberais. (SANTOS JÚNIOR, 2006).

Como analisado pela literatura, a precarização das condições de vida urbana, a crise econômica e o processo de abertura política, vivenciados nos anos de 1980, ensejaram lutas sociais pela ampliação da cidadania e pelo acesso aos direitos sociais e efetividade dos direitos civis.

A partir dessas lutas, importantes conquistas foram alcançadas, entre elas, a da reforma urbana que, de acordo, com Rolnik *et. al.*, (2012) foi resultado do processo de construção dos direitos, expresso por diversas frentes. Essa conquista surgiu como uma oposição ao modelo de urbanização excludente e espoliativo, utilizado para favorecer a acumulação capitalista, o qual empurrava os trabalhadores das cidades para áreas de “não-cidade”, a partir da autoconstrução de suas moradias.

De acordo com Maricato (2015), através da iniciativa de setores católicos, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), surgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), com o intuito de unificar as diversas lutas urbanas que eclodiram no decorrer dos anos de 1970 em todo o país. Nesse processo, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), destacou-se como elemento importante para obtenção de conquistas na área. Criado em 1997, durante a tramitação da Emenda Popular Constitucional, o Fórum herdou o acúmulo das iniciativas e propostas desse período.

O FNRU pode ser definido como uma coalizão de organizações brasileiras (movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa) que lutam por melhorias no país e querem promover a reforma urbana (SANTOS JÚNIOR, 2009). Nesse contexto, a conquistamais importante do Fórum foi a instituição do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001, que após quase 12 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada devido à pressão popular. A referida legislação regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Souza (2003) chama a atenção para o sentido da ideia de reforma urbana, ressaltando que ela não se restringe à remodelação do espaço físico, mas se refere a uma reforma social estrutural, que objetiva melhorar a qualidade de vida da população - em especial dos segmentos mais pobres - e promover a justiça social.

Por outro lado, Ribeiro (1997) assegura que a proposta de reforma urbana emerge e legitima-se tendo como centro a instauração de um sistema de proteção social universalista e redistributivo. A reforma engendrada por uma diversidade de atores, que se articulavam

tomando como base um corpo de intelectuais reformistas, pautava-se em um conjunto de ideias que estavam em debate, desde o início da década de 1960 (RIBEIRO, 1997).

Considerando-se que o espaço urbano constitui um campo em disputa de interesses contraditórios que visam à apropriação de benefícios de rendas e lucros obtidos pela ocupação do solo da cidade, a reforma corresponde a um novo padrão de política pública que envolve os elementos seguintes:

- a) Instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;
- b) Fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- c) Inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana (RIBEIRO, 1997, p. 262).

Entretanto, a questão urbana no Brasil, nesse período, foi redefinida a partir das mudanças no quadro social que surgiram do aprofundamento da crise econômica, da globalização e da reestruturação produtiva. Maricato e Santos Júnior (2007) destacam os efeitos perversos do neoliberalismo nas grandes cidades, dentre eles, as desigualdades, massificação da pobreza. Também chamam a atenção para a questão urbana e para os processos de exclusão social, pois ambos constituem temas pertinentes para se pensar o futuro da humanidade.

Lembram esses autores que uma agenda de reformas foi implementada, com a adoção de políticas de liberalização econômica e a privatização de empresas estatais, durante os governos de Fernando Collor de Melo (1989) e Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002). Estava-se, assim, diante de uma grande contradição: apesar de ser a oitava maior economia do mundo, nos anos 2000, o país ostentava um dos maiores índices de desigualdades sociais e concentração de renda. Como consequência dessas medidas, ocorreria uma deterioração cada vez maior das condições de vida nas cidades, principalmente nas metrópoles, contribuindo para o aprofundamento da crise urbana.

Maricato e Santos Júnior (2007) enfatizam que os direitos conquistados, através das lutas históricas dos trabalhadores, estão se perdendo, não apenas devido ao crescimento da população urbana, mas ao fato de o crescimento demográfico vir acompanhado pelo baixo crescimento econômico, gerando desemprego.

A correlação de forças existentes na sociedade contemporânea ainda não fora favorável à adoção dos pressupostos da reforma urbana. Maricato (2015) salienta que até mesmo os programas de regularização fundiária de favelas, aceitos pelos organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), executados há décadas pela política nacional, ainda encontram resistências ideológicas para sua execução.

Dentre as limitações para a efetivação da reforma urbana, Maricato (2015) aponta a máquina pública administrativa, lenta e complexa, devido a leis e procedimentos consolidados que dificultam as mudanças, mostrando-se, assim, incapaz de promover a democracia e atender o interesse da maioria.

A excessiva divisão do trabalho existente na política urbana acaba promovendo a fragmentação, a ineficácia e a perda da visão do todo, já que cada um tem uma responsabilidade específica, perdendo-se a visão do conjunto. Por exemplo, na cidade de São Paulo, as competências da política urbana estão fragmentadas em diversas secretarias: Habitação, Planejamento, Desenvolvimento Urbano. Cabe aqui uma crítica a esse estado de coisas:

[...] a excessiva fragmentação de atribuições, e a divisão perversa de competências entre quem pensa e quem implementa e controla o uso e a ocupação do solo, a legislação urbana, frequentemente detalhista e burocrática, ignora a cidade real (MARICATO, 2015, p. 318).

Maricato (2015, p.319) afirma que a falta de adequação da legislação urbanística para obter o desenvolvimento que ela requer se dá pelo “contraste na informalidade do uso e parcelamento do solo, ou nas edificações e no nível de detalhamento destas” e pelo “tratamento genérico que é dado às cidades brasileiras, que apresentam ocupação bastante fragmentada e diferenciada na ocupação do solo”. Para Maricato (2015, p. 322) a reforma urbana só se efetivará em nível local com uma “correlação de forças favoráveis, de participação democrática e transparência nas negociações entre os agentes que engendram a produção do espaço urbano”.

Em resumo, a questão urbana brasileira, intensificada pelo atual modo de produção capitalista, passou a ser alvo de discussão e de luta de diversos segmentos sociais que se mobilizaram e deram impulso a inúmeras lutas nesse campo, resultando na proposta da Reforma Urbana. Importa destacar que um resultado positivo foi obtido com a adoção dos princípios da reforma citada: o Estatuto da Cidade.

2.2.1 A institucionalização do Estatuto da Cidade e a Política Urbana pós-criação do Ministério das Cidades

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade estabelece normas que regulam o uso da propriedade urbana em benefício do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. A lei definiu a política urbana brasileira como uma política participativa e ratificou a função social da propriedade.

Dentre as vinte e seis diretrizes estabelecidas, destacam-se as seguintes:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (BRASIL, 2001, p. 16).

O Estatuto privilegia aspectos fundiários urbanos e estabelece os instrumentos da Política Urbana: os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; o planejamento municipal; os institutos jurídicos e políticos; o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) (BRASIL, 2001).

Segundo Silva (2003), a retomada da discussão da Reforma Urbana e a construção do Estatuto da Cidade expressaram o desejo coletivo do direito à cidade e a necessidade de releitura da cidade e do modelo dominante do uso do solo urbano, permitindo sua redefinição. O autor ressalta a importância do Estatuto, visto que é presumido um arranjo espacial urbano compatível com as atividades e dinâmica da cidade brasileira, possibilitando deslocamento e acessibilidade da população no seu interior. Ao mesmo tempo em que se reconheceu a importância dessa Lei, também se reconheceu a dificuldade das cidades, especialmente as grandes e as médias, perante a análise, planejamento e gestão. Destarte, o Estatuto só alcançará plenitude, quando houver a integração das políticas municipais e de transporte, habitação, planejamento urbano, meio ambiente, saúde, dentre outras, essenciais à gestão democrática.

De acordo com Santos Júnior, Silva e Sant’ana (2011, p. 14), a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, além de promoverem o Plano Diretor, tinham como objetivo a “[...] inclusão territorial e a diminuição das desigualdades, expressas na maioria das cidades brasileiras por meio das irregularidades fundiárias, da segregação socioespacial e da degradação ambiental”. Visavam ainda amenizar a contradição entre centro e periferia, visto que se viam inúmeros investimentos públicos nas áreas centrais, mediante uma urbanização consolidada e legalizada, enquanto as áreas periféricas eram marcadas pelos conflitos socioespaciais, pela carência de investimentos públicos e, conseqüentemente, por uma urbanização defasada.

É importante observar que, no planejamento municipal, os planos diretores constituíram instrumento básico para o desenvolvimento e expansão urbana, bem como para o direito à cidade e à gestão democrática. Eles são a peça chave para o enfrentamento de problemáticas urbanas, capazes de minimizar as desigualdades, se formulados e implementados de maneira eficaz. Embora tenham sua origem anterior ao Estatuto, devem ser concebidos agora em novo formato, em que se nega o caráter burocrático e se adota uma nova concepção de prática participativa (SANTOS JÚNIOR; SILVA; SANT’ANA, 2011).

Estes autores ressaltam, entretanto, que os municípios enfrentam inúmeros obstáculos para a implementação dos planos diretores, seja pela ausência de uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano (recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais), seja pela baixa difusão dos conselhos de participação e controle social na construção e implantação da política de desenvolvimento urbano. Com base nessas dificuldades, o Ministério das Cidades, criado em 2003, começou a incentivar a construção de uma nova cultura de planejamento urbano no país, fortalecendo o apoio ao planejamento urbano dos municípios.

Sob a visão de Maricato e Santos Júnior (2007), a história do país demonstra que os diversos governos nunca tiveram um projeto estratégico que pudesse articular as intervenções no campo da habitação, solo urbano, saneamento ambiental, mobilidade e transporte público. Dessa forma, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou uma resposta à ausência de uma política de desenvolvimento urbano integrada, capaz de atender ao vazio institucional nessa área. Maricato e Santos Júnior (2007, p. 168) destacam que a criação do Ministério das Cidades foi “[...] capaz de apontar para um novo projeto de cidades mais sustentáveis e mais democráticas”. Com esse Ministério, a questão urbana passaria a ser enfrentada por macropolíticas públicas.

O Ministério teve sua formulação ancorada nas propostas do Projeto Moradia, elaborado pela ONG Instituto Cidadania, por meio de 12 pessoas, entre especialistas e lideranças sociais (MARICATO, 2006). Para a elaboração do Projeto Moradia foram realizadas reuniões técnicas e seminários durante um ano pela equipe responsável, com diversos segmentos da sociedade envolvidos com a referida temática, no intuito de recolher propostas e debater alternativas. Segundo Bonduki (2009, p. 9), o Projeto apresentava três dimensões de propostas:

[...] gestão e controle social, projeto financeiro e urbanofundiário – e o enfrentamento da questão não apenas no âmbito do governo federal, mas considerando o conjunto dos agentes que têm alguma responsabilidade no problema da habitação, público e privado.

Dentre as propostas estava a criação do Sistema Nacional de Habitação, que deveria ser formado pelos três entes da federação, os quais atuariam sob a coordenação de um novo Ministério – Ministério das Cidades (MCidades). O Conselho Nacional das Cidades e órgãos similares nos estados e municípios seriam as instâncias de controle social e teriam a função de gerir fundos de habitação, que deviam concentrar recursos orçamentários, a fim de subsidiar a habitação para pessoas de baixa renda (MARICATO, 2006).

A autora observa que a estrutura do Ministério foi criada com base nos três principais problemas relacionados ao território e que afetavam as populações urbanas: moradia, saneamento ambiental, mobilidade e trânsito. Foi criada ainda uma quarta secretaria, voltada para o planejamento territorial e para a regularização fundiária, possibilitando que o governo federal coordenasse, fomentasse e financiasse estudos e ações nesse campo, competências essas até então de responsabilidade dos governos municipais.

De acordo com o Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do MCidades e dava outras providências, eram atribuídas ao órgão as seguintes competências (BRASIL, 2003):

- I - política de desenvolvimento urbano;
- II - políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- III - promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- IV - política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- V - planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; e
- VI - participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem assim para adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento.

Na sua institucionalização, partia-se do entendimento de que apenas uma formulação que resultasse de um pacto social e um pacto federativo teria a durabilidade, a legitimidade e a eficácia para as transformações pretendidas. Para tanto, a equipe que coordenou as primeiras ações na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), no MCidades, procurou construir

[...] uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições antissociais da globalização. A abertura de espaços democráticos nos quais os conflitos possam se expressar não é algo banal na história do país. Trata-se de uma mudança que pode desencadear novas e sucessivas transformações (MARICATO, 2006, p. 215).

Para a criação da PNDU foi realizado um amplo processo de discussão e participação, sendo convocada a primeira Conferência Nacional das Cidades, entre os dias 23 e 26 de outubro de 2003, em Brasília, com o tema “Cidade para Todos” e com o lema “Construindo uma política democrática e integrada para as cidades”. O objetivo daquela conferência, disposto no decreto de convocação era “[...] propor modificações na natureza e atribuições do Conselho das Cidades, opinar sobre a estrutura e composição, indicar os membros titulares e suplentes, bem como sugerir a formação de comitês técnicos e sua composição” (MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 170).

Uma segunda conferência nacional foi realizada no período de 30 de novembro a 3 de dezembro de 2005, abordando o tema “Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” e o lema “Reforma urbana: cidade para todos”, também com o objetivo de discussão e formulação da PNUD (MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007).

Os dois encontros nacionais foram antecidos das conferências municipais e estaduais, que elaboraram propostas e elegeram os delegados para a conferência nacional. Participaram das duas conferências nacionais, aproximadamente 2.800 delegados, representantes de movimentos sociais, entidades empresariais, sindicatos, profissionais de arquitetura, engenharia e geografia, pesquisadores, entidades governamentais e legislativas (MARICATO, 2006).

Na primeira conferência foi eleito o Conselho das Cidades, regulamentado pelo Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004, dando início ao funcionamento das câmaras técnicas que o compõem, ligadas às quatro secretarias nacionais, em 2004. Sua atividade inicial foi aprovação das políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental, trânsito, mobilidade e transporte urbano e a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária (MARICATO, 2006).

Maricato e Santos Júnior (2007) salientam que, através das conferências e dos conselhos, a política urbana experimentou um debate tão democrático e tão abrangente, como nunca se tinha visto antes de 2003, na história do país. A diversidade do Conselho efetivava, dessa forma, a participação de uma diversidade de sujeitos na esfera pública, bem como acabava construindo uma nova dinâmica de negociação entre o MCidades e a diversidade de seus segmentos, capaz de influenciar as decisões do poder público.

2.3 A configuração das cidades brasileiras contemporâneas

De acordo com Moreira e Ribeiro (2014), o Brasil vivenciou grandes transformações nas políticas urbanas, nas últimas décadas, cujo objetivo foi o de conter as dificuldades advindas da polarização e da segregação socioespacial ligadas à lógica de desenvolvimento urbano do país. Tais dificuldades têm suas origens na questão fundiária, que limita à população de baixa renda o acesso ao solo, configurando-se como uma das principais formas de exclusão social.

Não se pode ignorar a relevância das iniciativas governamentais que visam à integração das diversas áreas que envolvem a política urbana e dos seus avanços, especialmente no que diz respeito à efetivação da participação democrática dos distintos segmentos sociais na gestão dessa política. Contudo, nesse aspecto, muitos são ainda os desafios a serem enfrentados na contemporaneidade.

As cidades brasileiras contemporâneas vêm sofrendo amplo processo de metropolização. Para Alfredo (2003) cidade e metrópole são identificadores de momentos diferenciados do processo de urbanização em sua generalidade. Para alguns autores são momentos diferentes que representam a passagem de um para outro. A cidade se metropoliza quando amplia sua extensão física, não descartando os processos abstratos de sociabilidade. A metrópole, por sua vez, resguardaria uma identidade qualitativa subordinada a uma quantitativa (ALFREDO, 2003).

De acordo com Rodrigues (2005, p 319), “[...] metrópole é uma cidade com grande dinamismo econômico, político e cultural, com uma sinergia tal que, em torno dela, gravitam várias cidades vizinhas”. As metrópoles, normalmente, são as capitais dos Estados, porém, outras cidades já cumprem esse papel, como exemplo, Campinas e Santos, em São Paulo.

Nesse contexto, durante os anos de 1970, observou-se a primeira fase de institucionalização das regiões metropolitanas no país (RIBEIRO, 2009). Esse período é marcado pela política nacional de desenvolvimento urbano ligada à expansão da produção

industrial e à consolidação das metrópoles como lócus desse processo. Foram criadas por legislação federal nove Regiões Metropolitanas (RM's), que incluíam os principais centros nacionais (as capitais dos estados) e suas áreas de polarização direta - municípios integrantes da mesma unidade socioeconômica. Conforme Rodrigues (2005), as primeiras metrópoles criadas foram Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro.

Na visão de Davidovich (2003a, p. 138-139), essas primeiras metrópoles, criadas no regime militar, constituíram-se eixo da geopolítica de integração e modernização do território nacional, baseadas na industrialização e em uma sociedade predominantemente urbana e representavam “[...] a coluna mestra de uma rede de cidades, hierarquicamente organizadas e funcionalmente interdependentes, mobilizadora da expansão do mercado interno”.

Com a Constituição Federal de 1988, iniciou-se a segunda fase desse processo, facultando aos Estados Federados a competência de institucionalização de suas unidades regionais. Diferente da fase anterior, em que os Estados não tinham autonomia para intervenção, aqui houve a possibilidade de inserção das regiões metropolitanas em processos estaduais de planejamento regional. A Lei Magna incorporou outras categorias de organização regional, dentre elas, as aglomerações urbanas e as microrregiões, onde as unidades criadas deveriam integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (RIBEIRO, 2009).

Desse modo, observam-se algumas particularidades na configuração das metrópoles formadas nas duas fases distintas. As metrópoles mais antigas, em geral, são de maior tamanho populacional, enquanto nas mais recentes, ocorre situação contrária. Em relação à capacidade de polarização, as regiões metropolitanas recentes apresentam maior crescimento demográfico, com taxas que chegam a atingir 4% ao ano, entre 1991 e 2000, ou seja, as novas aglomerações estão se tornando polos de atração de migrantes. Além disso, os processos de concentração dessas novas regiões apresentam-se respaldados na integração espacial do município central com o município de contiguidade imediata (DAVIDOVICH, 2003a).

Conforme ressalta Davidovich (2003), a maior parte dessas RM's recentes não chega a 1 milhão de habitantes, e a população dos municípios centrais se constitui por menos de 400 mil habitantes. Assim é que a criação delas tem gerado algumas críticas, considerando os critérios e até mesmo a ausência deles na formação dessas regiões. Muitas vezes, são criadas para elevação do *status* dos governos estaduais, com a intenção de recriar as forças de aglomeração, fator de crescimento e valorização do capital. Entretanto, Davidovich (2003)

ressalta também aspectos positivos advindos da criação dessas aglomerações urbanas, entre eles, a instituição de consórcios municipais na obtenção de recursos federais.

Maricato e Tanaka (2006) também discorrem sobre mudanças no processo de urbanização brasileiro concentrado nas faixas litorâneas, durante séculos, sobretudo, nas regiões Sul e Sudeste. As autoras destacam o padrão de crescimento das cidades brasileiras nas regiões Norte e Centro-Oeste, agilizado pelo fenômeno da migração interna. Apesar do processo acelerado de urbanização, as metrópoles não detêm mais as maiores taxas de urbanização, ficando estas a cargo das cidades de porte médio (aquelas entre 100 a 500 mil habitantes). Todavia, mesmo diante da nova dinâmica de urbanização, as metrópoles ainda possuem uma alta concentração e centralização da população.

Entre as consequências positivas desse acelerado processo de urbanização sobre a sociedade brasileira encontra-se a elevação favorável de alguns indicadores sociais, como a queda nas taxas de mortalidade infantil, o aumento da expectativa de vida, a queda da fertilidade e a melhora no nível da escolaridade. Contudo, outros indicadores deixam a desejar, entre eles: o saneamento ambiental e os indicadores urbanísticos, que demonstram as reais condições de vida nas cidades, assim como a inadequada ocupação do solo, o crescimento acelerado de favelas, a ocorrência de enchentes e desabamentos com mortes (MARICATO; TANAKA, 2006).

Diante dos inúmeros problemas das cidades, o planejamento urbano ganhou prestígio pela mídia como a ferramenta capaz de resolvê-los, especialmente por obra dos respectivos planos diretores. Se alguns problemas persistem, não se pode dizer que a culpa seja a ausência de planos e leis.

Maricato e Tanaka (2006) destacam o papel da questão fundiária como um dos problemas urbanos. Para elas a retenção de terras e imóveis ociosos nas cidades é um fator que contribui para a carência de moradia no país e dos preços inacessíveis, objeto de discussão do próximo capítulo.

Contemporaneamente, mudanças importantes se operam na espacialidade da concentração urbana, conforme ressalta Davidovich (2003), com o surgimento de mega-aglomerações que não correspondem mais à cidade formal ou à metrópole conhecida. Elas recebem uma conotação regional e acabam sendo identificadas por Cidades-Região. São áreas que se desenvolvem a partir das grandes metrópoles que possuem condições de abertura para a economia mundial, representando uma espacialidade sob a lógica dominante do mercado, já que se mostram aptas a atender aos padrões de produtividade, distribuição, fixação de preços e lucros, em nível internacional. No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada

(IPEA) lançou a proposta de criar uma Região Urbana Global (RUG), eixo Rio – São Paulo, como o trecho mais desenvolvido do país.

Não se pode negar, entretanto, que, apesar de existir nas metrópoles uma maior concentração de atividades econômicas, de população, de oportunidades de emprego e atividades culturais, nelas também residem os maiores problemas de déficit habitacional, de irregularidade fundiária, de precariedade na infraestrutura básica e de transportes públicos (SANTOS JÚNIOR, 2006). Ribeiro (2004) sintetiza tal visão afirmando que nelas se concentra a questão social, cuja refração mais evidenciada hoje é a violência. O aumento deste fenômeno nas metrópoles relaciona-se estritamente com os processos de segmentação socioterritorial em curso.

Maricato e Santos Júnior (2007) e Ribeiro (2004) ressaltam que, embora os problemas das metrópoles tenham ganhado evidência, elas permanecem órfãs do interesse político e expressam o divórcio entre sociedade, economia e Estado, sendo os problemas aprofundados com a globalização e a reestruturação produtiva. A combinação das transformações capitalistas e as décadas orientadas pelo neoliberalismo trouxeram grande impacto sobre as cidades, fazendo com que a desregulamentação, o desemprego e a guerra fiscal se articulassem com a herança histórica brasileira de ausência de controle sobre o uso do solo e de segregação territorial e urbana (MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2011).

Ribeiro (2004) estabelece uma comparação entre a questão urbana no início do período republicano e no novo milênio e identifica semelhanças entre os dois momentos. Dentre estas semelhanças, reside o fato de as elites apontarem que a desordem urbana é oriunda dos espaços das camadas populares e suas práticas. Antes, a desordem era causa da crise sanitária dos cortiços, hoje, a desordem é a violência nas periferias pobres e nas favelas. No entanto, as soluções propostas são sempre ações técnicas, nem sempre democráticas. A diferença está apenas, conforme ressalta Ribeiro (2004, p. 18), no fundamento que legitima tais intervenções para o “melhoramento ou embelezamento”: antes era o higienismo, atualmente, este cede lugar à construção da “imagem da cidade reunificada como vantagem competitiva na atração dos fluxos globais do capital”.

Consoante Rodrigues (2005), com a criação do Ministério das Cidades, a questão urbana passou a ocupar lugar de destaque na esfera federal, porém, a questão metropolitana não obteve tratamento diferenciado, ainda que os problemas metropolitanos constituam os mais graves problemas urbanos. Tanto no nível institucional, como no de gestão administrativa e financeira, as metrópoles ainda não receberam aparato institucional necessário, seja pelo governo federal, seja pelos governos estaduais. A gestão desses

problemas é impossibilitada por uma questão simples: não existem órgãos com competência suficiente para cuidar dos problemas metropolitanos.

A solução, em princípio, seria a criação de colegiados e consórcios intermunicipais que poderiam responder por tais problemas. Iniciativas já existem, porém esbarram em entraves burocráticos e jurídicos quando há necessidade de captação de recursos para financiar a superação desses problemas (RODRIGUES,2005,p.337).

Ribeiro (2004) destaca o que muitos autores denominam de ingovernabilidade das metrópoles brasileiras, considerando o tamanho e complexidade dos problemas nelas vivenciados, a fragmentação institucional, o desinteresse político e a inexistência de valores que impulsionem ações coletivas. Não obstante, conforme evidenciado pelo autor, os sujeitos sociais devem ser integrados à história e se moverem dentro das oportunidades ofertadas pelas trajetórias dos sistemas sociais. Assim, ele apresenta um conjunto de indagações sobre as possibilidades de promoções de ações coletivas em metrópoles marcadas pelas segregações socioespaciais e pela violência, já que estas semeiam valores que dificultam a sociabilidade coletiva.

Desse modo, se não houver reativação da sociedade por meio dos movimentos sociais que forcem a participação política e novas formas de controle social, há o risco de um mundo novo, em substituição às cidades por “Alphavilles plenamente aparelhados, por meio das comunicações de massa e da apatia, para reproduzir um estilo de ‘sociedade congelada’” (RIBEIRO, 2004, p. 37).

3 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E A TRAJETÓRIA DO TRABALHO SOCIAL

O presente capítulo visa analisar a trajetória das intervenções estatais no campo da habitação no Brasil, evidenciando a concepção e o desenho que o Trabalho Social (TS) assumiu nessa área, ao longo desses anos, com o objetivo de apreender sua atual configuração.

No decorrer do capítulo, destaca-se a inflexão sofrida pela Política de Habitação Brasileira, com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), de iniciativa do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, que procurou alavancar a economia do país, a partir do campo da habitação, com os primeiros efeitos da crise de 2008.

A Política Nacional de Habitação (PNH) foi concebida no sentido de efetivar um direito do cidadão, a partir da perspectiva da integração com as demais políticas públicas. No entanto, acabou reproduzindo velhas ações estatais para a população de baixa renda, o que se traduziu pela construção de moradias cada vez mais distantes dos centros urbanos, às margens da cidade, sem infraestrutura e serviços públicos necessários para uma vida digna.

3.1 As iniciativas governamentais na área da habitação antes de 1964

De acordo com Bonduki (1994), as iniciativas dos governos da República Velha (1889-1930) na produção de habitação e regulamentação do mercado de locação residencial foram quase nulas. A atuação do Estado era mínima no que se refere à produção da habitação para os trabalhadores, deixando essa tarefa para a iniciativa privada. Suas ações se restringiam à repressão nos casos graves de insalubridade (por meio de legislação sanitarista e ação policial) e isenções fiscais para benefício dos proprietários das casas de locação.

Foi a partir do período de Vargas (1930-1954), consoante Bonduki (1994), que a ação estatal sobre a habitação ganhou relevância. Nesse período, a questão habitacional foi assumida pelo Estado como uma questão social, surgindo, assim, uma incipiente política habitacional no país que interveio tanto no processo de produção como no mercado de aluguel.

A problemática da habitação popular, entretanto, de acordo com Villaça (1986), ganhou evidência no país na segunda metade do século XIX, com a penetração do capitalismo e a migração do “homem livre” – aquele expulso das decadentes fazendas de café, os imigrantes

italianos, e os negros expulsos das senzalas. Nesse período, o cortiço foi a principal forma de abrigar essa parte da população que se dirigia às grandes cidades em busca de oportunidades.

O cortiço era uma moradia alugada, de iniciativa privada, e se constituiu a primeira forma de provisão física de habitação para a população pobre das grandes cidades. Villaça (1986) caracteriza essa forma de habitação, a partir da análise do romance “O Cortiço”, de Aluísio de Azevedo, publicado em 1893, em que é descrito como um conjunto de várias casinhas, construídas para aluguel, com tanques de lavar roupa e instalações sanitárias de uso comum, que crescia rapidamente em quantidade, a partir da exploração imposta pelo proprietário a seus inquilinos.

Bonduki (1982, p. 139) destaca que o cortiço era a forma de habitação utilizada pelo trabalhador mais mal remunerado: “[...] eram habitações coletivas que incluíam desde uma série de cômodos ao longo de um corredor ou em volta de um pátio e dormitórios improvisados no fundo de um bar ou armazém, até as casas de cômodos e respectivos porões”. Para Kowarick (2013) o cortiço era o destino residencial da maior parte da população pobre, já que a casa de aluguel “unifamiliar” era destinada a grupos com renda mais elevada.

Villaça (1986) evidencia que a burguesia, ainda que ameaçada pelas epidemias nos cortiços, necessitava dele para abrigar a população trabalhadora. Por conseguinte, tomou medidas ambíguas para regular a convivência com o mesmo, dentre as quais os Códigos Municipais de Posturas que determinavam a demolição dos cortiços ou restringiam sua construção. Tudo isso em nome da saúde pública, considerando as inúmeras epidemias que afligiam as metrópoles que se formavam. Entretanto, como salienta o autor, a ameaça que os cortiços representavam para o valor dos imóveis burgueses nunca foi mencionada.

É importante notar que, apesar dos “perigos” que os cortiços representavam, de acordo com Kowarick (2013), o número deles não deixava de crescer, e o discurso oficial, à época, de ofertar moradia digna e saudável para uma só família não se concretizou, uma vez que, nas áreas centrais, os preços dos aluguéis e da terra eram incompatíveis com a renda dos trabalhadores. Outro fator para o crescimento da quantidade dos cortiços se refere ao sistema de transporte público que fez uso do bonde (até os anos de 1940), cujo trajeto dependia de sua passagem por áreas adensadas. Ademais, os trabalhadores não podiam morar distante, considerando a contradição entre os rendimentos e as longas jornadas de trabalho. Diante dessa situação,

[...] só o ônibus viabilizaria a criação de longínquas zonas habitáveis, operando como verdadeiro produtor de áreas ao unir moradia e local de trabalho, deixando para o futuro outros bens e serviços como rede de água, esgoto, pavimentação e iluminação, sem mencionar a escola ou o posto de saúde, que viriam nas décadas finais do século XX. Nos anos de 1940, quando de forma incipiente tem início a

autoconstrução de moradias, a literatura referia-se à existência de apenas dois tipos de moradia para as classes mais necessitadas: “as casas feitas com as próprias mãos e o cortiço” (Rudolfer, 1942, p. 43). Nesse período, o patamar industrial se amplia e se diversifica, tendendo a extrapolar o padrão tradicional de moradia, o cortiço, concentrado em torno dos setores secundário e terciário da economia. Nesse sentido é que o transporte coletivo se torna crucial para o novo nível de acumulação (KOWARICK, 2013, p. 51).

Nesse período, teve início a longa aliança entre a legislação urbanística e os interesses imobiliários, centrada no discurso de demolição dos cortiços insalubres em benefício da saúde pública. O que se via, porém, era a demolição dos cortiços das áreas mais centrais da cidade que abriam espaço para as grandes avenidas que embelezariam e modernizariam as cidades, possibilitando o crescimento do capital imobiliário. Na cidade do Rio de Janeiro, inúmeros cortiços foram demolidos “[...] por razões das obras de renovação urbana nas áreas imobiliariamente promissoras da cidade” (VILLAÇA, 1986, p.15).

O citado autor revela que outra forma de habitação popular, ou seja, as vilas operárias, que conviveram por décadas com os cortiços e, embora de origem socialista utópica³, pretendiam ser uma resposta capitalista ao problema habitacional. Villaça (1986) ressalta que, apesar de apresentarem uma estrutura primorosa, as vilas foram um fracasso, considerando o número irrisório de construções, bem como por terem sido utilizadas para manter um forte controle sobre os trabalhadores, impondo um estilo de vida puritano e disciplinador, na forma que convinha aos patrões. Para os burgueses era mais fácil conviver com as vilas operárias do que com os cortiços, e a única restrição a elas era a de que não fossem construídas em áreas de interesse da classe dominante.

³O socialismo utópico desenvolveu-se na Europa entre o final do século XVIII e o início do século XIX, especialmente na França e Inglaterra, onde se destacaram pensadores como Saint Simon, Fourier e Owen. Representavam um setor da sociedade que estava chocado com os horrores do capitalismo, com a miséria urbana, com os cortiços, com as epidemias, com os milhares de despossuídos que entulhavam as cidades, e com as desumanas condições de trabalho nas fábricas, inclusive de mulheres e crianças. Tais pensadores transformaram-se em reformistas sociais acreditando que tais misérias precisavam acabar e que uma ordem social mais humana deveria ser implantada em seu lugar. Dedicaram-se então a estudar essa nova ordem social e, de dentro de suas salas de estudo, a procurar “boas ideias” para organizar a sociedade. Estavam convencidos de que o capitalismo havia sido uma espécie de “mau passo” dado pela humanidade e que era preciso reorientar sua caminhada. Esses pensadores queriam uma nova ordem social e imaginavam que esta seria formulada pela razão e conseguida através de campanhas de esclarecimento e conscientização que fizessem os homens enxergar como o capitalismo era errado e como era possível trocá-lo por uma ordem melhor. Para prová-lo, chegaram à conclusão de que o melhor que tinham a fazer era oferecer exemplos concretos dessa nova ordem social. Estes exemplos não podiam ser outra coisa senão novas cidades, novas comunidades que pudessem revelar ao mundo como era possível construir uma sociedade totalmente diferente daquela que o capitalismo estava construindo. Alguns desses pensadores eram industriais e decidiram construir cidades inteiras associadas às suas indústrias e abrigando os operários e suas famílias. Seriam cidades-modelo, pensavam eles, que serviriam de efeito de demonstração que convenceriam os líderes sociais e os governantes de suas vantagens. Em resumo, esses pensadores acreditavam que a ordem social podia ser alterada pelo poder da razão apenas, pela consciência dos homens, desde que estes estivessem do lado daquilo que eles consideravam ser a “verdade” e a “justiça”. Nas palavras de Engels: “Para todos eles, o socialismo é a expressão da verdade absoluta, da razão e da justiça, e é bastante revelá-lo para, graças a sua virtude, conquistar o mundo” (VILLAÇA, 1986, p. 16).

Com a Revolução de 1930 e tendo em vista se legitimar no poder, Vargas procurou apoio da grande massa da população. Nesse sentido, tomou medidas no campo da habitação social, uma das áreas que sempre se configurou como problemática na história brasileira, pois além de atingir uma grande parte da população, consumia uma parcela significativa do salário da classe operária, tendo em vista os altos preços dos aluguéis. O Estado procurou, então, demonstrar que estava preocupado com as condições de vida da população menos favorecida, intervindo na produção de moradias e na formulação de uma política de proteção ao inquilinato. O objetivo do governo Vargas, no entanto, era viabilizar uma maior acumulação capitalista com a redução do custo da reprodução da força de trabalho (BONDUKI, 1994).

Conforme Villaça (1986, p. 18), a participação do Estado na provisão de habitação popular assumiu diferentes formas, dentre elas, a do subsídio e a da regulamentação do mercado habitacional privado. A primeira envolveria “[...] a aplicação de recursos públicos sem a expectativa de um retorno. Os moradores das habitações construídas pelo Estado, por não terem condições de cobrir seu preço, pagariam por elas uma quantia menor que esse preço”. Na segunda,

[...] os empresários imobiliários seriam os grandes fornecedores de habitação para o povo; porém, teriam que se sujeitar às regulamentações oficiais, as quais poderiam abranger grande variedade de aspectos, desde os padrões físicos das casas, até as condições de venda ou aluguel, as prestações, as questões jurídicas, inclusive as referentes à terra etc.

Villaça (1986) reconhece que a segunda forma de provisão era a preferida pela burguesia, embora soubesse que a demanda nunca seria atendida a contento. Foi também a forma de intervenção estatal que permaneceu durante muito tempo como a única alternativa existente no Brasil.

De acordo com Bonduki (1999), foi durante o governo Vargas que se expandiu a ideologia da casa própria no discurso oficial sobre moradia popular, a ideologia da casa. O novo governo objetivava romper com as características do período colonial, de cunho oligárquico e excludente, sem prejudicar, no entanto os interesses das oligarquias. Para o operário, a casa própria simbolizava o progresso material; para a classe dominante, a difusão da pequena propriedade e da casa própria era uma forma de trazer estabilidade ao regime, em oposição às ideias socialistas e comunistas que se difundiam no período⁴.

⁴Como já evidenciado por Villaça (1986), a nova ordem social proposta pelo socialismo utópico visava eliminar as desigualdades sociais inerentes ao sistema capitalista com a construção de novas comunidades, onde todos teriam os mesmos direitos e obrigações, inclusive, o direito à moradia digna. Com a divulgação do ideário da casa própria, Vargas tentava inibir a expansão desse socialismo no país haja vista que a população de menor renda obteria moradia digna e não se sentiria tentada a enveredar pelas ideias socialistas e, ao mesmo tempo, era influenciada a reproduzir o pensamento conservador e burguês, importante para legitimação do regime.

Ainda conforme Bonduki (1999), diante da dificuldade de acesso dos trabalhadores de baixa renda à casa própria nas condições do mercado, a alternativa encontrada foi a redução de custos da moradia por meio de duas possibilidades: alternativa técnica (que consistiu em reduzir custos da construção, terreno e urbanização) e localização urbana (que procurou viabilizar a ocupação da zona rural, com o rebaixamento das condições urbanas). Como esta última opção foi a escolhida, houve necessidade de adotar um procedimento para facilitar a periferização: a substituição do bonde pelo ônibus.

Nesse processo de produção e financiamento de moradias, por parte do Estado, no período populista, destaca-se a atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP), primeiros órgãos na área de habitação social (BONDUKI, 1999).

Criados a partir de 1930, por meio das carteiras prediais, os IAPs foram os primeiros a produzir em maior escala a construção de casas populares, atuando de forma fragmentada nesse campo, tendo em vista que atendiam apenas aos associados (AZEVEDO, 1988). Com a consolidação dos IAPs, Vargas vislumbrou a possibilidade de se aproximar de um populismo universalista. Assim, segundo Bonduki (1999), ele apontou para um projeto de unificação desses órgãos que chegou a ser instituído pelo Decreto 7.536/78, com a criação do Instituto de Serviço Social do Brasil (ISSB), que visava à formação de um órgão específico para tratar do problema de habitação e superar as limitações dos IAPs. Tal medida, contudo, não obteve sucesso.

A crise habitacional, conforme destaca Bonduki (1999), atingiu seu ápice no período da Segunda Guerra Mundial e nos anos que se seguiram, com a especulação imobiliária, a produção de edifícios de luxo (financiados com recursos previdenciários, em parte), quando desapareceram as casas e apartamentos para locação. A crise ainda foi agravada com a Lei do Inquilinato (1942), que congelou o preço dos aluguéis, diminuindo a oferta de novos imóveis para locação no mercado, provocando inúmeros despejos.

De acordo com Bolfe e Rubin (2014), a Lei do Inquilinato foi muito importante para a política habitacional brasileira, uma vez que desestimulou o aluguel e incentivou a produção da casa própria, o que obrigou o governo à responsabilidade de produzir habitação de interesse social.

Entretanto, Bonduki (1994) põe em relevo as reais intenções do governo com a Lei e a crise de habitação promovida a partir desta. A hipótese do autor é que a decisão pela referida lei foi a de obter legitimidade do regime e, ao mesmo tempo, viabilizar uma maior acumulação de capital no setor urbano, através da redução do custo de reprodução da força de

trabalho. Como a habitação sempre representou um grande problema a ser resolvido pela classe trabalhadora urbana, considerando que o aluguel da moradia consumia uma parcela considerável do salário, a formulação de um programa de produção de moradias e de uma política de proteção ao inquilinato obteve ampla aceitação das massas populares urbanas, demonstrando assim, a preocupação do governo com as condições de vida da população menos favorecida.

Bonduki (1994, p. 720) destaca que o discurso oficial, à época, apregoava abusivos aumentos no preço dos aluguéis e assegurava que, para controlá-los, era necessária a intervenção do governo, por meio do congelamento. O autor ressalta que é exagero falar nesse aumento abusivo, considerando a elevação de preço de todos os produtos de consumo popular, que era muito mais acentuada. Em seu discurso oficial, o governo procurava “atribuir à habitação um peso muito maior do que ela realmente tinha no encarecimento geral do custo de vida para justificar uma medida drástica de intervenção no mercado, como foi o controle dos aluguéis”.

Em decorrência do congelamento e de suas sucessivas renovações, num período de inflação crescente, criou-se uma “situação desfavorável ao investimento em moradias de aluguel, forçando, ao contrário, a venda das casas então alugadas, como forma de reaver o capital desvalorizado por aluguéis desatualizados” (BONDUKI, 1994, p.721). Já que o investimento nas casas de aluguéis deixara de ser atrativo, o governo passou a liberar recursos e investimentos na indústria, bem como tentou reduzir o custo da reprodução da força de trabalho com o objetivo de

[...] elevar o patamar de acumulação da empresa capitalista sem rebaixar acentuadamente as condições de vida dos trabalhadores, uma das estratégias utilizadas para intensificar o processo de crescimento industrial, salvaguardando o pacto de classes. Neste sentido, a lei do inquilinato servia excepcionalmente ao modelo de desenvolvimento econômico que se impulsionava, seja por canalizar recursos ao setor industrial, seja por contribuir para a redução do valor da força de trabalho e dos salários.

Destarte, o congelamento dos aluguéis gerou rendimentos reais declinantes, penalizados por uma economia crescentemente inflacionada, o que levou muitos proprietários a despejarem os inquilinos para, na nova situação, elevar os valores locativos, alterar a destinação dos imóveis, ou mesmo renovar a construção. Como não existiam casas suficientes para atender à demanda, a casa desocupada do proprietário poderia ser alugada por preços elevadíssimos sobre o valor congelado (BONDUKI, 1994).

Dessa forma, a quantidade de despejos cresceu em benefício dos proprietários e, com o passar dos anos, a situação ficou insustentável para grande parte da população urbana

brasileira, que não conseguia encontrar uma moradia digna a um custo compatível com os salários. É nesse período que surgem as novas alternativas habitacionais: a favela e a casa própria autoconstruída ou autoempreendida em loteamentos periféricos carentes de infraestrutura urbana (BONDUKI, 1994).

Em meio à crise da habitação, Dutra institui o Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, que cria a Fundação da Casa Popular (FCP) e a torna o primeiro órgão federal, voltado exclusivamente para a provisão de habitação para população de baixa renda. Essa intervenção estatal resultava do interesse do governo em obter legitimidade diante da população mais pobre, e a própria escolha da data de criação da FCP demonstra o interesse político ao qual estava vinculada (AZEVEDO; ANDRADE, 2011; AZEVEDO, 1988).

Bonduki (1999), apesar de criticar os IAPs por sua reduzida produção, afirma que a FCP conseguiu ainda superar essa ineficácia, com uma atuação quase nula comparada aos IAPs. O autor evidencia esse fracasso através dos dados de produção da FCP que, em dezoito anos, produziu 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais, enquanto os Institutos de Aposentadorias e Pensões, no mesmo período, produziram 123.993 unidades habitacionais. A FCP atrasou em vinte anos a formulação de uma política de habitação consistente, sendo a responsabilidade transferida para os trabalhadores por meio do autoempreendimento.

As limitações da FCP foram identificadas ao longo da sua trajetória. Entre elas, destacam-se o gasto excessivo com a burocracia e a retração nas suas ações, especificamente na década de 1950. Diante dessa realidade, foram pensadas algumas iniciativas de transformações, sendo a proposta do Banco Hipotecário a primeira delas, em 1953. Essa ideia era justificada pela dificuldade financeira da FCP em garantir recursos próprios e pela dificuldade de obter recursos para suprir o órgão, por meio de taxas e impostos. O projeto do Banco cogitava soluções que não se limitassem apenas à casa própria em si, mas que proporcionassem a reparação, a ampliação e até a construção em lote próprio, soluções estas que mais tarde seriam adotadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

Outra tentativa de transformação da política de habitação, conforme Azevedo e Andrade (2011), deu-se no governo de Jânio Quadros, com a proposta de reformulação da Política por meio do Plano de Assistência Habitacional e a criação do Instituto Brasileiro de Habitação (IBH). O Plano de Assistência Habitacional, inicialmente, preconizava o revigoramento da FCP para mais tarde transformá-la no IBH e também previa ações de curto e longo prazo. Em curto prazo preconizava um programa de construção de 100 mil casas, entre junho de 1961 e dezembro de 1962, que se concretizaria a partir de um empréstimo

realizado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, cabendo à FCP o custeio de 10 bilhões de cruzeiros.

Assim, as casas teriam valor aproximado de 200 mil cruzeiros e contariam apenas com elementos essenciais, ficando por conta do beneficiário os acabamentos. A grande inovação se referia à forma de pagamento. Enquanto a FCP estipulava prestações mensais fixas, o Plano previa a criação de mecanismos de proporcionalidade da prestação, de acordo com o salário mínimo (SM) e a prestação não poderia passar de 20% deste. Conforme Azevedo e Andrade (2011, p. 30) o Plano de Assistência Habitacional

[...] tinha em mira as grandes cidades do Nordeste, do Leste e do Sul, ficando para outro momento as regiões Norte e Centro. Essa política de alocação de recursos diferenciava-se da que havia norteado a Fundação da Casa Popular, em dois aspectos. Primeiro, por propor que as inversões fossem exclusivamente nas grandes cidades; segundo, por excluir o centro-oeste, onde, com Brasília, a crise habitacional se tornara mais visível. Concebido para ter início ainda em 1961, o plano de curto prazo previa a complementação de outras medidas, para as quais se propunha estrutura institucional nova, com o Instituto Brasileiro de Habitação. Essas medidas, ao que parece, não chegaram a ser delineadas de modo sistemático, salvo o IBH, que foi objeto de um projeto de lei.

Devido à renúncia de Jânio Quadros, suas propostas, apesar de serem consideradas ousadas, jamais saíram do papel. Conforme evidenciam Azevedo e Andrade (2011), frustradas as tentativas de mudanças, a política de habitação somente apresentaria novas perspectivas com a criação do BNH, a partir de 1964.

3.2 A Política de Habitação sob a égide do BNH

Azevedo e Andrade (2011) destacam que uma nova política habitacional se configurou a partir da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Segundo os autores, a implantação dessas medidas tinha como intuito a recuperação da economia, a partir do investimento intenso na indústria da construção civil e, ao mesmo tempo, atender a demanda de grande parte da população brasileira, desprovida de unidade habitacional, marcando o período pela produção de habitação para a população de baixo poder aquisitivo (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

Nesse contexto, Bonduki (1994) destaca que a motivação principal para a criação do BNH foi de ordem política. No entendimento de seus mentores, a produção de casas populares poderia obter a simpatia de largos setores das massas para a legitimação da nova ordem política do regime militar e ainda traria efeitos positivos para a esfera econômica,

como o estímulo à poupança, a absorção de uma maior quantidade de mão de obra não qualificada pelo mercado de trabalho, o desenvolvimento da indústria de material de construção e o fortalecimento e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas.

A Política de Habitação nesse período, segundo Bonduki (1994), efetivou-se através da implantação de uma completa rede de agências públicas e privadas que funcionava sob o comando do BNH, que acabou por limitar seu papel ao de um órgão normativo e de supervisão, deixando seus diferentes agentes especializados, responsáveis pela aplicação de sua política. Houve uma estratificação do mercado imobiliário segundo os níveis de renda dos mutuários, classificados em popular, econômico e médio. Estes níveis, por sua vez, ficavam sob a responsabilidade de um agente promotor e obedeciam a uma legislação específica.

A criação do BNH e do SFH, segundo Maricato (2001), contribuiu para que as cidades passassem a ser centro de uma política que recebeu vultosos investimentos. Da aplicação dessa política resultou a transformação do padrão de produção do ambiente construído. A partir daí, alterou-se o perfil das grandes cidades, através do qual os condomínios de apartamentos acabaram se consolidando como principal forma de moradia da classe média.

Contudo, a autora ressalta que, apesar das iniciativas do poder público, nessa época, ao construir conjuntos habitacionais para a população de menor poder aquisitivo que não tinha acesso ao mercado imobiliário, a questão fundiária urbana foi esquecida. Assim é que os governos municipais e estaduais desviaram sua atenção dos vazios urbanos e jogaram essa parte da população em áreas inadequadas para o desenvolvimento urbano racional, penalizando tanto aquelas famílias como todos os contribuintes que arcavam com as despesas de extensão da infraestrutura.

Maricato (2001) destaca ainda que se promoveu a verticalização por meio dos edifícios de apartamentos ocupados, na sua maioria, por famílias da classe média. Esse maciço financiamento não possibilitou, por sua vez, a democratização do acesso à terra por meio da garantia da função social da propriedade.

As Companhias Habitacionais (COHABs) tiveram papel importante na atuação do BNH, considerando que as mesmas eram agentes promotores da política para o mercado popular que, de início, pretendia atender às famílias de renda salarial de até 3 SM, porém, posteriormente, ampliou sua meta para a faixa de renda de até 5 SM. As COHABs tinham a forma de sociedade de economia mista, cujo controle acionário era do poder público (Estado

ou Município) e embora envolvesse a participação privada eram controladas de forma integral pelo poder público (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

Os programas gerais e projetos específicos de construção formulados pelas COHABs deveriam ser aprovados pelo BNH, ficando sob sua responsabilidade ou dos Estados e Municípios a complementação da parte do projeto que não fosse financiada pelo Banco. O financiamento era realizado com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), dos quais o BNH era gestor. Nos projetos das COHABs, a responsabilidade pela urbanização do terreno, o acesso rodoviário, arruamento, rede de esgoto e de água eram de responsabilidade da Prefeitura. A construção das unidades habitacionais era realizada por empresas privadas que ganhavam as licitações de projetos individuais e cabia às companhias fiscalizar as obras, liberar as parcelas do financiamento em consonância com o andamento das obras. Os custos eram transferidos ao comprador e o lucro das COHABs era quase nulo, ficando a manutenção dessas instituições por meio das cobranças de taxas por serviços técnicos e de fiscalização (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

De acordo com Andrade e Azevedo (2011), a trajetória das COHABs pode ser dividida em três momentos: 1) Implantação e expansão (1964-1969); 2) Esvaziamento e crise (1970-1974) e 3) Restauração (1975-1980).

A fase de implantação e expansão corresponde ao momento de operação do BNH e à montagem do SFH, com a prioridade no “mercado popular”. Nesse período, mais de 40% das habitações construídas se destinavam a esse mercado, tendo em vista que o novo governo procurava legitimar-se no poder através do apoio da grande massa da população. Apesar de o mercado popular ter grande importância nessa fase, foi o mercado médio que mais se beneficiou já que o valor médio das transações imobiliárias nesse setor era maior que o da faixa popular. À medida que se expandiam as habitações para a população do mercado popular, aumentava também a inadimplência, o que tornava as companhias financeiramente vulneráveis.

De acordo com Azevedo e Andrade (2011, p. 72), a perda de dinamismo das COHABs ocorreu no período de 1970 a 1974, quando houve uma queda expressiva da produção de habitação. A responsabilidade das Companhias aumentou com a transformação do BNH de autarquia em empresa pública e passou a atuar como banco de segunda linha, transferindo aos seus agentes “um elevado número de créditos referentes a mutuários de baixa renda, até então sob sua responsabilidade direta”, o que gerou uma defasagem na situação financeira das COHABs e uma redução de habitações financiadas para a classe popular. Nesse período, a inadimplência cresceu de forma expressiva devido ao aumento das prestações habitacionais

acima dos reajustes salariais. De acordo com Azevedo e Andrade (2011, p. 77-78), entre as causas da inadimplência, destacavam-se:

- a) Expectativa por parte do trabalhador de um comportamento paternalista do Estado;
- b) Incompreensão dos mecanismos de reajustamento das prestações e do saldo devedor, o que lhe dá a sensação de estar sendo enganado;
- c) Pressão de grupo, quando grande parte dos mutuários deixa de pagar as prestações e aparentemente nada acontece. Como se mencionou anteriormente, devido ao grande número de execuções a serem efetuadas, o processo judicial nessa época era extremamente demorado;
- d) A má qualidade, em geral, das construções dos conjuntos habitacionais e a falta de infraestrutura (rede de água, luz e esgoto) adequadas lhes fornecem a convicção de que a habitação não vale o que está sendo exigido.

No período de restauração das COHABs (1975-1980), constatou-se uma reversão na situação vivenciada anteriormente, pois passou-se a registrar queda na inadimplência e um aumento contábil satisfatório, apesar de não atenderem às metas de produção previstas. Pela primeira vez, em 1977, o governo declarava que a produção de habitação popular superara a do mercado médio. Nessa última etapa, a produção para o mercado popular atingiu 74,6% da produção do BNH em toda a sua existência (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

Esse processo de reestruturação das COHABs se deveu, segundo Andrade e Azevedo (2011, p. 81), a dois processos distintos e concomitantes, o primeiro se refere aos novos conjuntos, em que se “[...] privilegiam os postulantes na faixa salarial entre três e cinco salários mínimos; o segundo diz respeito à recompra de imóveis usados por pessoas de melhor situação financeira”.

Além disso, nesse período, o governo federal procurou manter os índices de correção monetária inferiores ao custo de vida e à elevação do SM. Também houve melhorias nas atividades técnicas das Companhias, dentre elas, a seleção dos beneficiários que passou a ser mais rigorosa no item declaração da renda. Entretanto, este critério se mostrava contraditório, pois, à medida que conferia maior segurança às Companhias, impossibilitava o acesso à habitação de pessoas com rendas menores e com instabilidade de emprego. E mais, o critério não aceitava a variação de rendimentos das famílias de baixa renda. Outro avanço importante se refere à qualidade das obras e à atenção aos serviços de infraestrutura (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

Cardoso (2008, p. 1) ressalta que o modelo adotado nos anos de 1960 deixou marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional nos anos posteriores, entre elas,

- Criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados (apoiado no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço e no

Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), chegando a atingir um montante bastante significativo para o investimento habitacional;

- Criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, a nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, em nível descentralizado, pelos órgãos executivos;
- Criação de uma agenda de redistribuição dos recursos, que funcionou principalmente a nível regional, a partir de critérios definidos centralmente; e
- Criação de uma rede de agências em nível local (principalmente estadual), responsáveis pela operação direta das políticas.

Os anos de 1980 foram marcados por uma crise econômica profunda, com as taxas de crescimento da população superando a do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), o que resultou em um forte impacto social e ambiental e no aumento das desigualdades sociais. A chamada década perdida ficou marcada pela concentração da pobreza urbana em morros, alagados e várzeas (MARICATO, 2001).

Dentre as críticas dirigidas ao BNH, destacava-se a incapacidade do órgão de atender à população de baixa renda (0 a 3 SM), justificada pela própria contradição dos objetivos a que o Banco se propôs: possibilitar o crescimento econômico e ao mesmo tempo atender a demanda por moradia da população de baixa renda. Ao financiar habitação para os segmentos sociais de mais alta renda, provocava-se um verdadeiro *boom* imobiliário, enquanto o investimento na habitação para os segmentos sociais de baixa renda, gerava

[...] uma inadimplência sistemática nas camadas de renda que conseguiram acesso aos recursos, comprimido pelo gargalo representado pela ausência de subsídios combinada ao arrocho salarial e à exigência de correção real dos débitos, dado o alto custo da moradia em relação aos níveis de rendimento (CARDOSO, 2008, p.2).

Diante dessa incapacidade do governo em atender à demanda de habitação popular, na segunda metade dos anos de 1970, consoante Cardoso (2008), surgiram os programas alternativos de autoconstrução, consideradas intervenções mais eficientes, em oposição àquelas do BNH, pois davam uma resposta política imediata às necessidades habitacionais das famílias de baixa renda.

Ao comparar os programas do BNH e os de autoconstrução, no que se refere à adequação dos conjuntos construídos às necessidades dos seus moradores, Cardoso (2008) destaca que a autoconstrução constituía a melhor opção, já que avançava no tempo de construção e poderia acompanhar as mudanças e os ciclos das famílias. Destarte, nesse período, observou-se uma valorização das práticas alternativas, entre elas, a urbanização das favelas, a regularização fundiária e os programas de lotes urbanizados, como ações mais eficientes que aquelas adotadas pelo BNH (CARDOSO, 2008).

Cardoso (2008) reconhece as deficiências do BNH, mas ressalta que, em termos quantitativos, o Banco promoveu uma quantidade significativa de unidades habitacionais.

Afirma, ainda, que a crise do SFH e a extinção do Banco, em 1986, resultaram em um vazio no campo da habitação, provocado pela desarticulação progressiva da instância federal e fragmentação institucional, perda de capacidade de decisão e redução dos recursos para investimento na área. Nos períodos de 1986 (extinção do BNH) e 1995 (reestruturação do setor), a política de habitação passou a ser gerida por diversos órgãos, sem obter resultados importantes.

3.3 A Política de Habitação sob a égide da agenda neoliberal

De acordo com Bonduki (2008), com a extinção do BNH, em 1986, a Caixa Econômica Federal (CEF) tornou-se o agente financeiro do SFH, absorvendo, de forma precária, algumas das atribuições, o pessoal e o acervo do órgão. O Conselho Monetário Nacional (CMN) passou a regulamentar o crédito habitacional, constituindo uma espécie de controle, trazendo dificuldades e limitações à produção habitacional.

Dessa forma, em decorrência da incorporação das atividades do BNH à CEF, a questão urbana, especificamente, a questão da habitação, passou a depender de uma instituição que considerava esses temas como objetivos setoriais, pois, embora a CEF tenha paradigmas de um banco de vocação social, adota também paradigmas de banco comercial, que zela pela busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado, etc. Assim, tornou-se difícil, por exemplo, “[...] dinamizar programas alternativos, voltados para os setores de menor renda e que exigem elevado grau de subsídios, envolvimento institucional, desenvolvimento de pesquisas etc.”(AZEVEDO, 2007,p.16).

Azevedo (2007) opina que a CEF deveria ser apenas o órgão gerenciador do Sistema, ficando a Política Urbana e de Habitação a cargo do respectivo Ministério. Entretanto, seguindo a trajetória do BNH, a CEF acabou por se constituir no carro-chefe da política habitacional vinculada ao SFH, apesar dos discursos e das mudanças ministeriais – Ministério do Desenvolvimento Urbano, Ministério da Habitação e Urbanismo, Ministério da Habitação e Bem-Estar Social – sofridas pela área.

Na era Collor (1990-1992) houve pouca inovação referente a mudanças no SFH, em relação aos governos anteriores. Uma das possíveis causas seria a ênfase no combate à inflação, em que os programas sociais de maior envergadura foram deixados para um segundo momento, especificamente, a habitação popular, quando se viveu uma “‘banalização’ da política e a dissociação das atividades de saneamento e desenvolvimento urbano e sua

transformação em uma política distributiva, agora vinculada ao novo Ministério da Ação Social” (AZEVEDO, 2007, p.19).

Nesse período, uma das ações do governo, de acordo com Azevedo (2007), refere-se à criação do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), lançado em maio de 1990, medida de caráter emergencial, que visava financiar 245 mil habitações, em 180 dias, e tinha como público-alvo as famílias com renda média de até 5 SM . O financiamento era realizado totalmente com recursos do FGTS e tinha três vertentes: “programa de moradias populares” (unidades acabadas), “programa de lotes urbanizados” (com ou sem cesta básica de materiais) e “programa de ação municipal para habitação popular” (unidades acabadas e lotes urbanizados). Nos dois primeiros, os agentes promotores eram as COHABs, Cooperativas, Entidades de Previdência, Carteiras Militares e outros. Para o último, o agente promotor era exclusivamente as prefeituras municipais.

O PAIH, avaliado por Azevedo (2007, p. 20), não atingiu muitas das metas estabelecidas, inclusive, o do prazo estimado de 180 dias, que se estendeu para 18 meses, e a construção das unidades habitacionais que, de 245 mil, reduziu-se para 210 mil unidades. Além disso,

por motivos clientelistas e lobby de setores empresariais da construção civil de regiões menos desenvolvidas, especialmente do Nordeste, o plano não logrou seguir os percentuais de alocação de recursos definidos pelo Conselho Curador do FGTS para os diversos estados da federação.

Após decisões políticas equivocadas e suspeitas de corrupção no governo, houve paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS, entre os anos de 1991 e 1995. Bonduki (1994, p. 77) entende esta fase como um período de transição, em que não existia uma estratégia nacional para enfrentar a questão da habitação. Por isso mesmo, os Municípios e Estados ocuparam esse vazio institucional de forma fragmentária e criativa, com programas habitacionais alternativos ao modelo adotado pelo BNH, utilizando “[...] recursos orçamentários, adotando uma perspectiva mais social e utilizando práticas tradicionais da população mais pobre, como o mutirão”.

Com a destituição de Fernando Collor de Mello e a posse de Itamar Franco (1992-1994), buscou-se mudar os rumos da política habitacional, em especial, aquela voltada à população de baixa renda, por meio dos programas Habitar Brasil e Morar Município, que funcionavam fora do SFH (AZEVEDO, 2007). Contudo, pouco foi feito para mudar o quadro conhecido de crise estrutural do Sistema Financeiro da Habitação.

De acordo com Melo (1996), a descentralização, a partir da década de 1980, constituiu um princípio ordenador de reformas do setor público em âmbito internacional e se difundiu

dos países capitalistas avançados para aqueles do mundo “subdesenvolvido”. A descentralização virou quase um consenso, tanto para os governos conservadores, como para os governos da socialdemocracia e, especialmente, para países recém-saídos de regimes autoritários, como a maioria dos países da América Latina, que viam a descentralização como dimensão importante da democratização.

Foi a partir dessa década, conforme destaca Melo (1996), que a descentralização também passou a ser ingrediente das reformas propostas por governos neoliberais. As instituições multilaterais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o BID, se tornaram veículos difusores globais da descentralização, que ganhou largo impulso na América Latina - laboratório das propostas neoliberais.

No Brasil, consoante Arretche (2002), durante a vigência do regime militar, as bases do Estado federativo foram suprimidas, ficando as relações intergovernamentais mais próximas de um Estado unitário, em que governadores e prefeitos, sem autonomia fiscal e autoridade política, submetiam-se ao governo central. Arretche (2002, p. 27- 28) realiza uma distinção entre Estados federativos e unitários e pontua que a diferença reside na forma de distribuição da autoridade política dos Estados Nacionais:

Estados federativos são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território (Lijphart, 1999). Nesses Estados, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições (Riker, 1987) [...]. Nos Estados unitários, apenas o governo central tem autoridade política própria, derivada do voto popular direto. A unidade do Estado nacional está garantida pela concentração de autoridade política, fiscal e militar no governo central, ao passo que a autoridade política dos governos locais é derivada de uma delegação de autoridade da autoridade política central. Em tese, portanto, a autonomia dos governos locais é mais reduzida nos Estados unitários do que nos federativos.

Arretche (2000) efetua uma análise do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, nos anos de 1990. Nessa análise, salienta que os Estados e Municípios, agora dotados de autonomia fiscal e política com a Carta Magna de 1988, passaram a assumir funções de gestão de políticas públicas. Como entes federativos e dotados de competição eleitoral, cada nível de governo buscava para si os melhores ganhos e benefícios, as chamadas barganhas federativas, e procuravam transferir a outra administração os custos políticos e financeiros da gestão vigente. Assim, no Brasil, a gestão das políticas sociais passou a ser um dos elementos da barganha federativa.

A Constituição Federal de 1988, de acordo com Almeida e Carneiro (2003), transformou o município em ente federativo e deu-lhe autonomia plena nos âmbitos político, administrativo, legislativo e financeiro, tornando-o, assim, o maior beneficiário da

descentralização de recursos, com a ampliação das transferências constitucionais. Por outro lado, Souza (2001) afirma que, ao mesmo tempo em que a descentralização política e financeira contribuiu para a consolidação mais democrática do país, ao possibilitar a emergência de novos atores políticos sociais, permitiu também o surgimento de novos centros de poder que disputavam benesses entre si e com o governo federal.

Melo (1996, p. 11) destaca as controvérsias nesse processo de descentralização. Para alguns, o fortalecimento dos entes federativos de governo era visto como um processo virtuoso que ampliava a democracia e proporcionava uma maior eficiência alocativa no sistema de governo, ou seja, julgavam que a competição entre unidades subnacionais seria geradora de inovações no sistema público. Para outros, entretanto, os Estados e Municípios, nesse processo, eram *loci* de clientelismo e ineficiência, representando fonte de ingovernabilidade, e que a irresponsabilidade fiscal desses entes federados comprometeria os esforços de estabilização do governo central. Nessa perspectiva, “a guerra fiscal entre estados e municípios expressaria a perda de rumo e a ausência de coordenação quanto à estratégia nacional de desenvolvimento”.

Nesse processo de descentralização, Arretche (1999) observa que o governo federal delegou a estados e municípios grande parte das funções de gestão das políticas, inclusive, de habitação. Ainda de acordo com Arretche (2002), no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), alterou-se a distribuição de competências entre municípios, estados e governo federal para a provisão de serviços sociais. A autora destaca que das 44 companhias municipais criadas pelo BNH, 12 fecharam e mais de 20 redirecionaram suas atividades para a área de desenvolvimento urbano. Assim é que:

A política social de habitação deixou de ser predominantemente produzida por intermédio de companhias municipais de habitação e passou a operar segundo linhas de crédito ao mutuário final. Abriu-se uma onda de privatizações das companhias estaduais de saneamento. Em conjunto, essas mudanças apontam para a desestatização dos serviços habitacionais e de saneamento [...]. Em conjunto, essas mudanças implicam expressiva transferência de funções de gestão para os municípios (ARRETCHE, 2002, p.31-32).

E ela continua afirmando que, somente em 1995, foi definida uma Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O governo federal considerou a magnitude nos investimentos nesse campo e sua incapacidade de atendê-la, abrindo o setor aos investimentos privados e à utilização de recursos externos, tornando o cofinanciamento uma necessidade de Estados e Municípios.

Bonduki (2008) declara que, em 1995, verificou-se a retomada nos financiamentos de habitação e saneamento, com recursos do FGTS e alterações profundas no formato da política,

quando foram adotados elementos de flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real como novos referenciais. Já os programas convencionais, oriundos do financiamento direto à produção de grandes conjuntos habitacionais baseados em processos centralizados de gestão, passaram a ser rejeitados.

Andrade (2011) argumenta que durante os governos de Fernando Henrique Cardoso ocorreram alguns avanços na área habitacional, com o Programa Habitar Brasil, em 1998, que passou a contar com recursos do BID. Verificou-se ainda uma inovação referente ao componente de desenvolvimento institucional, que passou a ter espaço privilegiado, além da elaboração do Plano Estratégico para Assentamentos Precários, nos municípios.

De acordo com Bonduki (2008, p.79), em 1996, a Secretaria de Política Urbana (SEPURP), passou a ser o órgão gestor da Política de Habitação, lançando, nesse período, a Política Nacional de Habitação no momento de preparação para a 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II. Assim, foram incluídos programas “coerentes” com uma nova visão, que não se restringiam em financiar unicamente a produção, mas previam também

[...] a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final, (Carta de Crédito, individual e associativa), que passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Além deste, criou um Programa voltado para o poder público, focado na urbanização de áreas de áreas precárias (Pró-Moradia), paralisado em 1998, quando se proibiu o financiamento para o setor público e um programa voltado para o setor privado (Apoio à Produção), que teve um desempenho pífio.

Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que apresentava um caráter inovador por utilizar um “*mix*” de recursos do FGTS e de origem fiscal. Apesar de todas as inovações, as intervenções estatais na habitação, nesse período, não lograram estruturar uma nova política e geraram um conjunto de efeitos nefastos no campo social, econômico e urbano (BONDUKI, 2008).

O autor assinala que, no período de 1995 a 2003, as modalidades de utilização da Carta de Crédito - na qual foram utilizados 85% dos recursos administrados pela União para a habitação, destacando-se o financiamento de material de construção e a aquisição de imóveis usados - e a Carta de Crédito Associativa, estratégia adotada pelo setor privado para captação de recursos do FGTS destinados à produção de moradias prontas.

Essas novas modalidades vinculavam-se à visão bancária da CEF, que passava a desempenhar papel central como único agente financeiro a operar os recursos da habitação. Preocupada com rombos nos fundos nessa área, principalmente com o FGTS, a CEF privilegiou a concessão de créditos, que não foram suficientes para combater o déficit habitacional da população de baixa renda. De acordo com Bonduki (2008, p.79), “entre 1995

e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do *déficit* quantitativo”.

Bonduki (2008) realiza uma avaliação sobre a evolução das necessidades habitacionais entre 1991 e 2000 e demonstra que a concentração do déficit nas faixas de menor renda se agravou durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse período, enquanto o déficit cresceu 40,9%, na faixa de renda inferior a 2 SM, ocorreu uma redução, 26,5%, na faixa superior a 5 SM.

Maricato e Santos Júnior (2007) destacam uma crise urbana oriunda da deterioração das condições de vida nas grandes cidades, especialmente com os efeitos de redesenho do papel do Estado e as macropolíticas econômicas indicadas pelo Consenso de Washington e sua ideologia neoliberal.

Nesse cenário, a Nova Política de Habitação, criada em 2004, objetivava mudar o quadro até então existente nesse campo, oportunizando o acesso à habitação digna, especialmente à população de baixa renda, a partir da integração entre a Política de Habitação e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

3.4 A Nova Política Nacional de Habitação

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade constituíram marcos legais na instituição da moradia, como um direito do cidadão. A criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, e do Conselho das Cidades, em 2004, deram a base da Nova Política de Habitação Brasileira, ao estabelecerem a integração desta última com as demais áreas de desenvolvimento urbano. Ancorada nesses dois marcos regulatórios, a PNH formulada em 2004, amplia o conceito de moradia, tendo em vista que a concepção do termo se estende para além da unidade habitacional, visto que também envolve o acesso a serviços e equipamentos comuns e a outras políticas públicas.

Em relação a essa nova PNH, estudiosos como Bonduki (2009) e Maricato (2006) destacam a influência do Projeto Moradia em sua concepção e formulação, que abordava as dimensões de gestão e controle social, projeto financeiro, urbano e fundiário, cujo enfrentamento da questão, extrapolava o governo federal, abrangendo agentes públicos e privados. A elaboração do Projeto iniciou-se em 1999, através do Instituto Cidadania, com o objetivo de equacionar o problema habitacional no país. A proposta fazia parte de um conjunto de iniciativas do instituto, coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva, e visava à

construção de projetos de desenvolvimento que associassem o enfrentamento da questão social ao crescimento econômico e à geração de empregos (BONDUKI, 2009).

O Projeto Moradia previa ainda a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), em que os três entes da federação deveriam atuar sob a coordenação de um novo ministério e o controle social seria de responsabilidade do Conselho Nacional das Cidades e dos Conselhos de Habitação nos estados e municípios. Para tanto, seria necessária a aprovação do projeto de instituição do Fundo Nacional de Habitação, de iniciativa popular, que, desde 1991, tramitava no Congresso Nacional (BONDUKI, 2009).

A organização do SNH se dividiria em dois subsistemas que operariam com diferentes fontes de recursos, formas, condições de financiamento e, de forma complementar, estabeleceria mecanismos para a provisão de moradias em todos os segmentos sociais: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Recursos não onerosos do Orçamento Geral da União (OGU), do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) eram previstos para a política de subsídios, ao tempo em que era proposta a criação de um fundo de aval para a redução de riscos de crédito e os juros. Outra importante medida prevista no Projeto Moradia era a criação do Estatuto da Cidade para possibilitar e baratear o acesso à terra, contrapondo-se à especulação com imóveis ociosos. O projeto trazia a concepção de que o enfrentamento da questão da habitação, não poderia ser resolvido apenas com a construção de moradias, mas com o enfrentamento da questão urbana e fundiária (BONDUKI, 2009).

Segundo Magalhães (2013), a PNH, aprovada em 2004, adotou várias propostas do Projeto Moradia, inauguradas com a criação do MCidades, em 2003. Nesse contexto, foram instituídos o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho das Cidades, em 2005, e formulado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em 2008.

De acordo com Bonduki (2013), foram disponibilizados, progressivamente, por diferentes mecanismos, recursos para o subsídio habitacional, e criados novos programas de caráter nacional. Assim como proposto no Projeto Moradia, a PNH definiu que os entes federativos apenas poderiam acessar os recursos do FNHIS, se fizessem adesão ao SNHIS, com a exigência de criação do fundo, do conselho e da formulação do plano local de habitação.

Entretanto, o autor ressalta que dois instrumentos relacionados ao eixo financeiro e aos fundos de habitação, importantes para uma nova articulação institucional entre os agentes

federativos, não foram adotados. Um se refere ao fato de o FNHIS ter sido aprovado como fundo orçamentário e não como fundo financeiro, o que reduziu seu potencial de financiamento. Por outro lado, não foi admitida a transferência dos recursos federais fundo a fundo para Estados e Municípios, conforme previa o Projeto Moradia.

Para Bonduki (2013) o próprio conceito de adesão integral também não foi considerado, pois a ideia original recomendava que os entes federados poderiam fazer a adesão parcial ou integral ao SNH. Na primeira, os recursos do SNH seriam disponibilizados, a partir da apresentação e aprovação de projetos; na segunda, com a adesão integral, os entes federados receberiam recursos para implementar sua política de forma autônoma, com transferências fundo a fundo (BONDUKI, 2013). E ele afirma ainda que o não cumprimento da ideia original de transferência fundo a fundo e do conceito de adesão integral fragilizou o papel e a importância do plano local de habitação, instrumento que demonstraria a capacidade do município de equacionar seu problema habitacional.

A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que cria o SNHIS⁵, o FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS, apresenta como objetivos:

- I - viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
- III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (BRASIL, 2005, p. 1).

Entre os elementos que compõem o SNHIS, destaca-se o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, que começou a ser elaborado em junho de 2007 e foi concluído em dezembro de 2008, retomando o planejamento habitacional no país, como estratégia de longo prazo, visto que suas ações foram previstas para um período de 15 anos (2008-2023). Apresenta estratégias nos quatro eixos da PNH: modelo de financiamento e subsídio, política

⁵ O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) é o principal instrumento da Política Nacional de Habitação que visa atingir o alcance dos princípios, objetivos e diretrizes da política, suprir o vazio institucional e estabelecer as condições para se enfrentar o déficit habitacional, por meio de ações integradas e articuladas nos três níveis de governo, com a participação dos Conselhos das Cidades e Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICIPIOS, 2010). O SNHIS é composto pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS; Conselho Gestor do FNHIS; Caixa Econômica Federal – CEF, agente operador do FNHIS; Conselho das Cidades; conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais; órgãos e instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação; fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação – SFH (BRASIL, 2005).

urbana e fundiária, arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Tem como objetivo o enfrentamento da questão habitacional e urbana, junto à articulação da política de inclusão com o desenvolvimento econômico do país (BRASIL, 2010).

Nos anos que se seguiram à implementação da PNH, foram realizados grandes investimentos em habitação e, de modo mais expressivo, em habitação de interesse social. Ressalte-se a diversificação das fontes de recursos e ampliação do subsídio para a população de baixa renda (BONDUKI, 2008). Nos governos de Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016), de acordo com Magalhães (2013), deu-se continuidade às ações, tendo-se investido no planejamento a longo prazo, ampliando os investimentos e definindo uma nova estruturação institucional e legal para o setor.

De acordo com Bonduki (2009), entre os anos de 2007 e 2008, ocorre no país, um *boom imobiliário*, que, afetado pela crise internacional, a partir do segundo semestre de 2008, vivenciou um processo de contrafluxo, já que estava em acelerado processo de produção. O setor, nesse período, passou a conviver com a dúvida e a paralisação. Para reverter tal situação, o governo federal decidiu investir com vigor no setor habitacional, como uma medida emergencial de apoio ao setor privado para evitar o desemprego, quando foi implantado o PMCMV.

Nesse período, conforme Bonduki (2009), estava em processo a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab⁶), um dos componentes centrais da nova PNH, que

⁶OPlanHab conta com os seguintes objetivos específicos (BRASIL, 2009):

- Identificar fontes de recursos perenes e estáveis para alimentar a política de habitação, incluindo recursos onerosos para o financiamento habitacional e recursos não-onerosos para subsídio;
- Estabelecer a forma de articulação dos recursos dos três níveis de governo na implementação dos programas e projetos habitacionais, a partir da atuação dos agentes que aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
- Definir as diretrizes para priorizar o atendimento à população de baixa renda, segmentando a demanda que necessita de subsídios e focalizando os segmentos nos quais se concentra o déficit;
- Estabelecer metas físicas para a resolução dos problemas identificados. Tais metas devem ser definidas com base nas prioridades e nas características em comum em torno das quais os municípios são agrupados. Também devem espelhar o perfil do déficit e da demanda futura por habitação;
- Desenvolver outros critérios, além da renda familiar, para definir a faixa prioritária de atendimento e a indicação de grupos conforme sua capacidade de pagamento, com base nos custos de financiamento das diferentes fontes de recursos;
- Estabelecer metas financeiras com o objetivo de direcionar recursos para as prioridades de atendimento, considerando as características das fontes de recursos (onerosas e não onerosas), os custos de produtos habitacionais e a capacidade de pagamento da população;
- Formular mecanismos de fomento à produção e de apoio à cadeia produtiva da construção civil, tendo como meta a redução do custo da moradia, sem perda de qualidade, e a ampliação da produção;
- Articular os programas de caráter nacional e as linhas de financiamento nas quais devem ser consideradas as diversas fontes de recursos a serem utilizadas;
- Propor a articulação institucional do conjunto de atores públicos, privados e demais agentes sociais afetos ao setor habitacional, a partir do Sistema Nacional de Habitação, de forma a garantir que possam cumprir seus papéis na implementação do PlanHab;

objetivava planejar as ações dos entes públicos e privados, a médio e longo prazo, para minimizar as demandas habitacionais do país em quinze anos.

O Plano foi elaborado, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, pela consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, Fupam-LabHab-FAUUSP e Logos Engenharia, que contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional. Sua elaboração levou em consideração a enorme diversidade regional existente no país e visava proporcionar a efetivação da PNH (BRASIL, 2009).

No entanto, antes da aprovação e divulgação desse plano, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva lançou o PMCMV, ação de iniciativa do Ministério da Fazenda e Casa Civil, como medida contra a crise e seus efeitos nefastos, demonstrando mais uma vez, a prevalência dos interesses econômicos, sobre os objetivos da nova política de habitação em curso.

Em relação à habitação sob os governos de Luís Inácio Lula da Silva, Bonduki (2009) destaca o papel dos Programas de Integração Urbana de Assentamentos Precários, de Provisão de Habitação para Famílias de Baixa Renda e outros avanços como a aprovação da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o SNHIS e cria o FNHIS e o Conselho Gestor do FNHIS, possibilitando o comprometimento do governo no investimento de R\$ 1 bilhão por ano para os programas habitacionais.

Em avaliação da PNH no governo de Luís Inácio Lula da Silva, Bonduki (2009, p. 104) destaca o esforço em se criar as condições institucionais para viabilizar uma nova política urbana e habitacional no país, porém evidencia os problemas que poderiam surgir, diante da ausência do planejamento e regulação urbana.

Desde o início dos anos 80, nunca as perspectivas foram tão boas para o enfrentamento em larga escala do problema habitacional, inclusive para a baixa renda. No entanto, se não forem tomadas as medidas necessárias no âmbito do planejamento habitacional, da regulação urbana, da cadeia produtiva da construção civil e da capacitação institucional, o crédito farto poderá gerar um boom imobiliário, mas, novamente, os setores de baixa renda poderão ficar de fora, reproduzindo-se o tradicional processo de exclusão territorial.

Cardoso (2012), por sua vez, afirma que desde a extinção do BNH, em 1986, até 2008, a política habitacional permaneceu em segundo plano na agenda das políticas sociais,

-
- Propor medidas de política urbana e fundiária capazes de facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para Habitação de Interesse Social (HIS);
 - Criar as bases para a montagem de um sistema de monitoramento e avaliação que oriente revisões periódicas a cada quadriênio, junto com os Planos Plurianuais (PPAs);
 - Orientar a elaboração dos planos habitacionais de âmbitos estadual e municipal.

agravando o problema da habitação. Para sustentar sua avaliação, o autor traz dados da Fundação João Pinheiro, sobre o *déficit* habitacional: cerca de 5,5 milhões de unidades habitacionais em todo o país, sendo 1,5 milhões destas, nas regiões metropolitanas. Desse total, 90% se referiam à população de renda de 0 a 3 salários mínimos (SM).

Os dados acima permitem inferir que, apesar dos resultados iniciais, que demonstravam a abertura para a produção de habitação de interesse social, a PNH continuou priorizando o mercado e reproduzindo a lógica adotada pelo BNH, através do PMCMV.

3.5 O PMCMV e a reorientação da PNH

O PMCMV foi apresentado em 2008 e aprovado pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, sendo regulamentado pela Lei nº 11.977, de 7 de julho 2009 (BRASIL, 2009), com a finalidade de criar dispositivos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00. Sua execução ficou condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira, conforme determina o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa e dá outras providências (BRASIL, 2011).

Como evidencia Amore (2015), trata-se de um Programa de caráter econômico, concebido pelo Ministério da Fazenda e Casa Civil, em articulação com o setor imobiliário e da construção civil, como uma medida para enfrentar a chamada “crise dos *subprimes* americanos”, que recentemente tinha provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial. Nesse sentido, o MCidades teve um papel lateral, já que desde 2003, vivenciava um processo de construção política de um sistema de cidades e de habitação de interesse social. Diante da crise e com o enfraquecimento desse Ministério, na sua atribuição de formulador e condutor da política urbana, o governo acolheu a proposta do setor da construção civil, apostando no potencial econômico da produção de habitação em massa.

O Programa surgiu com a oferta do subsídio direto e proporcional à renda dos beneficiários, além de aumentar o volume de crédito para a produção e aquisição de moradias, com redução dos juros. Outro aspecto importante se refere à criação do Fundo Garantidor da Habitação, que aportou recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência, que pudesse ser gerada por desemprego e outras situações (o que reforça mais uma vez a ação do Estado na defesa da acumulação capitalista, agora protegendo os lucros e dividendos dos grandes empresários do ramo). Com essas iniciativas, procurava-se desenvolver o setor

imobiliário e reaquecer a construção civil, que apresentava crescimento desde 2006, mas começava a sentir os efeitos da crise financeira de 2008 (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

De acordo com Cardoso e Aragão (2013), o PMCMV tinha como meta inicial a construção de um milhão de moradias, com a alocação de R\$ 34 bilhões, sendo R\$ 25,5 bilhões provenientes do OGU e R\$ 7,5 bilhões do FGTS. Havia previsão ainda de R\$ 1 bilhão para a infraestrutura urbana, a ser distribuído pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Para a fase1, que compreendeu o período de março de 2009 a junho de 2011, foi prevista a construção de um milhão de unidades contratadas e, para a fase 2 (2011-2014), mais de 2 milhões (AMORE, 2015).

Na fase 1, de acordo com Cardoso e Aragão (2013), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do PMCMV Entidades, do Programa Nacional de Habitação Rural e do PMCMV para municípios com população de até 50 mil habitantes, seriam responsáveis pelo alcance da meta de construir 400 mil unidades habitacionais para as famílias com renda de até 3 SM (faixa 1). Já para as famílias situadas na faixa 2 (com renda de 3 a 6 SM), a meta era a construção de 400 mil moradias, por meio dos recursos do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e do Programa Nacional de Habitação Rural – (PNHR)/Grupos 2 e 3. Por fim, para as famílias da faixa 3 (com renda de 6 a 10 SM), a meta era a construção de 200 mil unidades, com o financiamento do FGTS, sendo concedidos benefícios indiretos representados pela redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor de Habitação.

Bonduki (2009, p. 13), baseando-se em dados da Fundação João Pinheiro, revela que, apesar de o *déficit* habitacional no país concentrar-se na população de 0 a 3 SM, o Programa, na Fase 1, contemplava predominantemente as Faixas 2 e 3, visando “[...] segmentos de classe média e gerando mercado para o setor privado, com risco reduzido”, conforme indicam os dados da Tabela 1.

Tabela 1 – Metas do PMCMV de acordo com a faixa de renda. Período: 2009-2011

| Renda (em R\$) | Déficit Acumulado | | Metas do MCMV | | Déficit acumulado atendido |
|----------------|-------------------|--------------------------|---------------|--------------------------|----------------------------|
| | % | (valor absoluto, em mil) | % | (valor absoluto, em mil) | % |
| Até 1.395 | 91 | 6550 | 40 | 400 | 6 |
| 1.395 até 2790 | 6 | 430 | 40 | 400 | 93 |
| 2790 até 4.600 | 3 | 210 | 20 | 200 | 95 |
| | 100 | 7190 | 100 | 1000 | 194 |

Fonte: Bonduki (2009), adaptada.

Na fase 1 do PMCMV, a meta de um milhão de unidades previa o atendimento de 14% do *déficit* acumulado. E a faixa 1 que concentra a grande demanda por unidades, tinha

previsto o atendimento de apenas 6% do *déficit* habitacional, o que acabou por constituir um grande desafio ao Programa (BONDUKI, 2009).

Consoante Cardoso e Aragão (2013), a distribuição dos recursos do PMCMV pelos Estados foi realizada de forma proporcional, considerando a estimativa do *déficit* habitacional de cada um, segundo estudos da Fundação João Pinheiro. Tal distribuição definiu cotas máximas de acesso aos recursos, o que levou, no final de 2010, muitos Estados a se posicionarem contra essa situação, tendo em vista que já tinham alcançado a cota máxima permitida, enquanto outros estavam longe de alcançá-la.

Com o cumprimento das metas para a Fase 1, foi lançada em setembro de 2011, a Fase 2, que passou a alocar novos recursos e ajustou as ações antes desenvolvidas. A diferença entre as duas fases se refere ao fato de que a última apresentou melhorias no que diz respeito ao padrão construtivo das casas, possibilitando o uso misto - residencial e comercial, e incentivou o uso de energias sustentáveis (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

O programa contempla três diferentes faixas de renda, conforme evidenciado na Tabela 2, que têm lógicas de contratação e subvenção diferenciadas.

Tabela 2 - Faixas de renda do PMCMV por fases.

| Fase | Faixa de renda | Renda familiar mensal |
|------|----------------|----------------------------------|
| 1 | 1 | Até R\$ 1.395,00 |
| | 2 | De R\$ 1.395,01 até R\$ 2.790,00 |
| | 3 | De R\$ 2.790,01 até R\$ 4.650,00 |
| 2 | 1 | Até 1.600,00 |
| | 2 | De R\$ 1.600,01 até R\$ 3.100,00 |
| | 3 | De R\$ 3.100,01 até R\$ 5.000,00 |

Fonte: Brasil (2011).

Nos empreendimentos da faixa 1, os governos locais indicavam a demanda, e a construtora recebia os recursos diretamente do FAR. Este, por sua vez, recebia recursos do OGU, e as famílias realizavam o pagamento mensal, ao longo de dez anos, cujos valores correspondiam a uma parcela muito pequena do custo individual das unidades. Essa faixa também contempla a modalidade *Entidades*, em que a construção do empreendimento é contratada junto a organizações representativas de movimentos de moradia, que contratam a construção do empreendimento e indicam os beneficiários. Nessa modalidade, o financiamento é feito pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Nas faixas 2 e 3, entretanto, as condições são bem diferentes.

Nesses casos, a construtora figura como incorporadora da operação, responsabilizando-se pela comercialização das unidades. Os beneficiários celebram contratos de compra e venda diretamente com a construtora, recebendo financiamento para a compra das unidades. O financiamento é concedido pela CAIXA com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). No caso da Faixa 2, os beneficiários contam com o abatimento de uma parte da entrada, o que caracteriza uma forma de subsídio direto não aplicável à Faixa 3. As Faixas 2 e

3 contam com um seguro de crédito concedido pelo Fundo Garantidor da Habitação (FGHab), instituído juntamente com o programa. Embora as linhas de financiamento concedidas pela CAIXA no âmbito do programa disponham de condições mais favoráveis do que as de mercado e sejam garantidas por um fundo público, o que caracteriza subsídio indireto, a subvenção concedida a essas faixas é bem inferior à da Faixa 1, em que o valor arcado pelo beneficiário é praticamente simbólico. Assim, pode-se dizer que sob o nome "Minha Casa Minha Vida" abriga-se um conjunto diversificado de ações com lógicas e objetivos distintos (ROLNIK *et al*, 2015, p.130-131).

O impacto social e urbano do Programa foi objeto de questionamento por estudiosos como Bonduki (2009) e Rolnik e Nakano (2009), considerando os efeitos da construção massiva de unidades habitacionais que não proporcionaram à população de baixa renda o real acesso a cidade, já que os beneficiários se deslocam para áreas distantes dos centros, sem a infraestrutura necessária para uma vida digna. Em regra, os equipamentos públicos não dão cobertura adequada à demanda da população.

Segundo Amore (2015), ao contrário do discurso oficial sobre a construção em massa de unidades habitacionais para a população de baixa renda, as metas previstas e alcançadas contrariavam tais informações, já que apenas 40% das moradias construídas foram destinadas à população de 0 a 3 SM, na fase 1 (2009-2011).

Para Rolnik e Nakano (2009), o pacote habitacional implantado pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva, tratava-se de uma estratégia de governo para impulsionar a economia e enfrentar os efeitos da crise global, possibilitando ainda a solução de uma problemática antiga no Brasil, a precarização de moradias ou a dificuldade de acesso a esta. Assim, questionavam os efeitos da ação do governo, que, priorizando aspectos quantitativos, deixava em segundo plano a articulação com os demais serviços públicos, previstos nos dispositivos legais.

Assim como ocorreu com a política do BNH, observava-se, desde a implantação do Programa, o comprometimento do governo com os interesses dos setores imobiliários e da construção civil, além de negligenciar o PlanHab, construído com diversos segmentos da sociedade. Tal descaso culminou com a desvinculação da produção das moradias de outros aspectos do espaço urbano, principalmente as relacionadas ao uso do solo e ocupação urbana (AMORE, 2015).

Silva e Tourinho (2015), comparando a política da era BNH com o PMCMV, encontram várias semelhanças, destacando-se, sobretudo, o aspecto da localização dos empreendimentos, evidenciando que o poder de compra tende a beneficiar aqueles que podem pagar mais pela moradia e, conseqüentemente, “morar melhor”, reiterando a lógica da segregação que marca historicamente tais políticas.

Como sublinham Rolnik e Nakano (2009), na configuração das cidades brasileiras, as desigualdades e exclusões socioterritoriais sempre estiveram presentes, e o Estado, mediante ações excludentes, reforçou o processo de segregação socioespacial. Acrescenta Rolnik (2006) que a política habitacional de interesse social vem tonificando a exclusão dos mais pobres, quando os direciona para conjuntos habitacionais em zonas periféricas distantes, sem infraestrutura necessária e adequada.

Dessa forma, o modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras é marcado pela exclusão não só territorial, mas por outras dimensões, como a de oportunidades. A cidade aparece dividida entre o espaço dos ricos, com a presença de infraestrutura adequada, e o dos pobres, a parte ilegal do espaço urbano. O primeiro possibilita melhores condições de acesso a emprego, lazer e cultura, com crescimento constante; já o segundo, sem essas vantagens, guarda os efeitos perversos das políticas urbanas.

Além disso, esse modelo alimenta de forma permanente relações políticas marcadas pela troca de favores e manutenção de clientelas, limitando o pleno desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente incluyente. Finalmente, o modelo condena a cidade como um todo a um padrão insustentável do ponto de vista ambiental e econômico, uma vez que impõe perdas ambientais e externalidades negativas para o conjunto da cidade muito difíceis de recuperar. Esses processos geram efeitos nefastos para as cidades, alimentando a cadeia do que poderíamos chamar de um urbanismo de risco, que atinge as cidades como um todo. Ao concentrar todas as oportunidades em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, esse urbanismo de risco vai acabar gerando a necessidade de levar multidões para esse lugar para trabalhar, e devolvê-las a seus bairros no fim do dia, gerando assim uma necessidade de circulação imensa, o que nas grandes cidades tem gerado o caos nos sistemas de circulação (ROLNIK, 2006, p. 200).

Ao analisar as relações entre os principais agentes envolvidos na formulação e implementação do PMCMV, Rufino (2015) considera as particularidades dos municípios, o papel da CEF, das empresas e dos movimentos sociais, e constata que, dependendo das características e das relações desses agentes, o Programa pode ter resultados diferentes, mesmo possuindo uma normativa comum.

Em relação à estrutura do BNH, Rufino (2015, p. 55) identifica mudanças significativas no PMCMV, dentre elas, a ausência de um agente promotor público, como as COHABs, as associações e as cooperativas, as quais tinham o papel de incorporação imobiliária e gestão dos empreendimentos. Se antes era possível uma integração e articulação com as demais políticas urbanas, mesmo que nem sempre se realizassem, por possuir vínculo direto com os poderes públicos municipais e, algumas vezes, com os poderes federais a partir do PMCMV o poder público é inviabilizado de atuar como promotor e gestor do

empreendimento, cuja consequência imediata é a centralidade, tanto da CEF como das empresas, em “[...] detrimento dos órgãos e instituições responsáveis pelas políticas urbanas e habitacionais”. As empresas envolvidas reforçam a lógica financeira, seguindo as normas e exigências do programa em seus aspectos mínimos, em que a escolha dos terrenos e as características do projeto acabam por se tornar elementos importantes para satisfazer os ganhos da entidade privada.

Houve ainda uma padronização nos projetos das unidades habitacionais em todo o país, não respeitando as singularidades de cada realidade. Em regra, o modelo de moradia adotado para um casal e dois filhos não atende as diversas composições familiares, entre estas, a das famílias estendidas. Outro aspecto limitador trata-se da impossibilidade de alterar a estrutura da unidade habitacional, em virtude da adoção de sistemas de vedação autoportantes, utilizados para acelerar a produção. Prezou-se, desde o início, pela redução dos custos e a padronização foi a estratégia de obtê-la (RUFINO, 2015).

Aos governos locais, por sua vez, compete a tarefa de agilizar os processos de aprovação e isenção dos tributos, bem como alterar os perímetros urbanos, legislações e normas urbanísticas para a possibilidade de produção em áreas rurais. Até mesmo a regulamentação das Zonas de Interesse Social (ZEIS) foi definida em muitos municípios para a implantação do PMCMV, não obedecendo aos critérios de planejamento (RUFINO, 2015).

Essa realidade foi constatada em pesquisa realizada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por Cardoso, Mello e Jaenisch (2015), segundo a qual, a boa relação entre o prefeito do município de Queimados com o governo estadual tem impedido uma atuação eficaz na regulação e disciplinamento do uso do solo, uma vez que demonstrado o interesse das empresas em terrenos vazios, a prefeitura definia essas áreas em ZEIS, antes mesmo da sua aquisição.

Entre as inúmeras dificuldades apontadas nas diversas realidades em que foi implantado o PMCMV, Rufino (2015) destaca ainda a falta de transparência na definição da demanda, na realização dos sorteios e a demora da entrega das listas dos beneficiários à CEF, logrando os municípios pouco êxito na execução do TS.

Cardoso, Mello e Jaenisch (2015, p. 101) identificam situação semelhante nos municípios de Queimados, Belford Roxo e Rio de Janeiro. Na elaboração dos cadastros e na indicação dos beneficiários detectaram-se deficiências técnicas e ausência de uma base cadastral informatizada, bem como de uma equipe especializada para a realização dessas tarefas. Os autores afirmam que nesses municípios o desempenho do PMCMV deriva de “uma grande adesão de todos os atores ao objetivo central do Programa, que tem sido, na

prática, contratar e construir rapidamente para atingir as metas estabelecidas”. Enquanto isso, a qualidade e a adequação dos empreendimentos às necessidades dos moradores ficam em um segundo plano. Outro resultado da pesquisa se refere ao fato de o município do Rio de Janeiro utilizar o PMCMV como instrumento facilitador de remoções e deslocamentos de famílias e não como estratégia de combate ao déficit habitacional.

Em síntese, o PMCMV representa uma verdadeira inflexão na implementação da Nova Política de Habitação, que vinha se conformando desde 2004. Apesar de ter surgido com uma proposta diferente das políticas de habitação anteriores, com o objetivo de promover condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social e articulação com os demais aspectos do espaço urbano, a PNH, através da implementação do PMCMV, reforça o caráter segregador e excludente das cidades brasileiras.

Pesquisa realizada por Rufino *et. al.* (2015) sobre a produção do PMCMV na Baixada Santista demonstra que a contratação de unidades não se deu na mesma medida das demandas habitacionais, explicada pela dinâmica de ocupação do território, com grandes quantidades de moradias de veraneio e pela grande quantidade de áreas de preservação, impelindo, assim, a expansão urbana para áreas mais distantes ou ambientalmente sensíveis.

A produção habitacional ficou mais condicionada à viabilidade econômica dos empreendimentos, do que à lógica da demanda, do déficit habitacional e das dinâmicas urbanas. Nos municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) em que o déficit é maior, o número de unidades do PMCMV na Faixa 1 é menor ou inexistente, enquanto, naquelas em que o déficit é menor o programa apresentou sucesso na implantação de unidades, situação resultante do predomínio dos interesses imobiliários sobre as reais demandas de interesse social (RUFINO *et. al.*, 2015).

Conforme evidenciam Cardoso, Mello e Jaenisch (2015), o Programa rompeu com as propostas do SNHIS e do PlanHab, eliminando a relevância da atuação do FNHIS, quando estabeleceu um desenho institucional que garantisse maior volume e agilidade para a produção. Assim, o setor privado passou a ser o principal agente promotor da política, permitindo que as empresas construtoras e incorporadoras tomassem a iniciativa de produzir, bem como deliberassem nas escolhas referentes a terrenos, tipologia do empreendimento, tecnologias construtivas, número de unidades, qualidade dos materiais, ou mesmo a faixa de renda à qual o empreendimento seria destinado.

A política de habitação que deveria ser encarada como um dever do Estado, portanto, de iniciativa deste e como direito do cidadão, mais uma vez na história brasileira é desenhada segundo os interesses da iniciativa privada.

Como evidenciado no decorrer do capítulo, o programa de natureza econômica foi inserido no campo da habitação para dinamizar a economia do país, mediante a crise de 2008. Seus resultados, apesar de expressivos, estão distantes de atender a demanda por moradia da população de baixa renda. Além disso, não considera aspectos importantes na construção da PNH, como o acesso à cidade formal. É diante dessas contradições que as equipes do TS desenvolvem suas ações, procurando apreender o atual contexto de regressão das políticas sociais, sobretudo, da Política de Habitação.

3.6 A trajetória do trabalho social nas políticas habitacionais brasileiras

Com referência à área de habitação no Brasil, segundo Paz e Taboada (2010), o TS se desenvolveu, sobretudo, a partir dos anos de 1950, com a intensificação do processo de urbanização no Brasil. Segundo Gomes e Pelegrino (2005), o Serviço Social é uma das profissões que desde o início integrou as equipes do TS, atuando desde a década de 1940, nos programas voltados às favelas, áreas que mais receberam a população de outras regiões mais pobres do país, em virtude do processo de industrialização. Nesse contexto, a atuação do Serviço Social destacou-se por ações educativas e pela prestação de serviços, orientados por uma perspectiva disciplinadora dos cidadãos.

Como assevera Paz (2016), particularmente, no período entre 1940 e 1950, o TS se orientava por uma concepção conservadora e higienista. Então, através das ações disciplinadoras e educadoras, as equipes procuravam realizar a erradicação das favelas e as remoções.

O TS integrou a Política de Habitação e Saneamento, desde sua criação, pelo BNH, em 1964, desenvolvendo-se nas COHABs. Segundo Paz e Taboada (2010, p. 46), apresentava

[...] um caráter mais ‘administrativo’, pois se preocupava com a seleção da demanda, o acompanhamento da adimplência dos mutuários e a organização comunitária, especialmente com a constituição de Associações de Moradores nos Conjuntos Habitacionais, para que essas pudessem administrar os espaços comunitários construídos nos conjuntos habitacionais (centros comunitários através de comodatos). Desde os anos 1960, observa-se a presença da interdisciplinaridade na composição das equipes, restrita aos profissionais da área de humanas, incluindo especialmente sociólogos, psicólogos, pedagogos e assistentes sociais. No entanto, é significativa a predominância dos profissionais da área de Serviço Social que trazem para esta atuação referências teórico-metodológicas e compromissos ético-políticos, construídos pela profissão num movimento de luta contra as bases conservadoras e tradicionais da profissão.

Assim como nas COHABs, o TS se desenvolveu também nos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs) com o objetivo de prestar orientações às cooperativas, por meio de “[...] elaboração de projetos, regularização jurídica e fundiária, seleção dos candidatos, construção e entrega das obras e assessoria técnica e social, destacando-se entre eles a presença de assistentes sociais” (PAZ; TABOADA, 2010, p. 46).

O TS tinha como atribuição o acompanhamento aos mutuários, desde a constituição da Cooperativa Habitacional até a mudança para a nova unidade habitacional. Conforme Pimentel (2012), o TS nos INOCOOPs caracterizou-se pela ausência de uma ação politizada, restringindo-se apenas à adaptação dos mutuários às novas residências (na maioria, verticalizadas) e no acompanhamento dos moradores para evitar a inadimplência.

Lembram Paz e Taboada (2010) que no 1º Encontro dos INOCOOPs, em 1972, o TS constituiu-se ponto de pauta, daí resultando a estruturação de equipes e a definição de suas diretrizes e metodologia do TS. Outra importante iniciativa do momento, diz respeito à contratação de equipe técnica própria, em 1975, com a implantação do Subprograma de Desenvolvimento Comunitário (SUDEC), a partir do qual se instituiu o TS nos programas geridos pelo BNH.

Nesse contexto, o TS passou a ser exigência nos Programas Habitacionais das Companhias de Habitação e nos Programas de Cooperativas Habitacionais e nos Programas voltados às famílias de baixa renda: Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), João de Barro, Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR) (PAZ; TABOADA, 2010).

Os programas citados como que instituem uma nova realidade para a habitação no país, tendo em vista, que não objetivavam a construção de moradias, mas a urbanização de favelas, opondo-se, assim, às remoções até então realizadas. Nesse período, o TS adquire uma perspectiva crítica (PIMENTEL, 2012), realizando intervenções diretas nas favelas e suas comunidades. A partir daí, configurou-se com a proposta de participação e protagonismo social do mutuário.

Na segunda metade dos anos de 1970, entraram em foco os programas habitacionais destinados à população com renda mensal inferior a três salários mínimos. Os técnicos do TS tiveram um importante papel na organização dos movimentos de moradias, incentivando e capacitando a população para as ações de reivindicação. Na década de 1980, os profissionais se posicionaram contra as remoções, haja vista o deslocamento das famílias para áreas

distantes, num total desrespeito a todas as formas de efetivação de direitos dos beneficiários (PAZ; TABOADA, 2010).

Os investimentos na área habitacional foram expressivamente reduzidos com a extinção do BNH, em 1986, medida tomada sob o argumento de conter os gastos públicos, porém, sem a elaboração de estratégias eficientes voltadas para essa área (AZEVEDO, 1988). Conseqüentemente, o TS na habitação perdeu expressividade e vigor, passando a atuar como contrapartida de estados e municípios, após a criação do Programa Habitar Brasil.

No final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o TS, executado junto aos programas e/ou projetos com recursos do OGU, voltou a ser uma exigência, passando o governo federal a incluir nos custos do empreendimento a ser contratado, os recursos para o seu desenvolvimento, sendo que, parte destes, era a fundo perdido. A principal dificuldade, porém, residia na dependência de aprovação dos recursos através de emendas parlamentares (PAZ; TABOADA, 2010).

Pimentel (2012) destaca que o Programa, através do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais, acabou por estabelecer um modelo para o TS, conhecido como “Participação Comunitária”, adotado nas intervenções de urbanização de favelas e dos chamados assentamentos subnormais. Nesse ponto, o TS já deveria se desenvolver nas etapas antes, durante e após as obras, estruturando-se sob os eixos de mobilização e participação comunitária; educação ambiental, sanitária e patrimonial; e geração de trabalho e renda.

Com a nova PNH, o TS ganha outra dimensão, constituindo parte obrigatória dos projetos de intervenção habitacional e, dessa forma, configura-se como atividade essencial a ser realizada com as famílias beneficiadas pelos projetos. As ações adquirem um caráter mais abrangente, sendo que se iniciam antes da obra e continuam após a mudança dos moradores. Com essa obrigatoriedade nos investimentos em habitação, especialmente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o PMCMV, uma série de projetos de intervenções vem sendo desenvolvida nos vários municípios brasileiros (BRASIL, 2011a).

Conforme as orientações da Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, o TS é definido como

[...] um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados (BRASIL, 2014, p. 5).

De acordo com a normativa citada, o TS deve ser desenvolvido nas intervenções de habitação e saneamento, objetos de operações de repasse ou financiamento firmadas com o setor público; nas intervenções de habitação objetos de operações de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos; nas intervenções do PAC; e em outras intervenções que envolvam o deslocamento involuntário de famílias (BRASIL, 2014).

Assim sendo, as atividades do TS devem ser realizadas, obrigatoriamente, no âmbito dos seguintes eixos: mobilização, organização e fortalecimento social; acompanhamento e gestão social da intervenção; educação ambiental e patrimonial; e desenvolvimento socioeconômico. Contudo, apesar de obrigatórios, a ênfase dada a cada um deles deve respeitar as características da área de intervenção e da macroárea (quando esta existir) indicadas no diagnóstico (BRASIL, 2014).

O resgate histórico do TS na habitação evidencia a sua retomada com a criação do MCidades, em 2003, como parte das discussões sobre uma nova PNH. No ano seguinte, a PNH foi aprovada, sendo legitimada com a criação do SNHIS/FNHIS, em 2005. Foi quando se estabeleceu a aplicação de, no mínimo, 2,5% do valor do investimento para ações de participação, mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e atividades ou ações de geração de trabalho e renda para a população atendida (BRASIL, 2011a).

Conforme a publicação sobre reflexões e debates do Seminário Internacional Trabalho Social em Intervenções Habitacionais (BRASIL, 2011a), realizado de 31 de agosto a 2 de setembro de 2010, em Brasília-DF, existem diversas experiências positivas de TS no país. Tais experiências são marcadas por peculiaridades teórico-metodológicas, relacionadas ao modelo de gestão local, ao tamanho da área da intervenção, ao número de famílias, a especificidades do projeto, à tipologia da unidade habitacional (horizontal ou vertical), a situações de risco e condições de acessibilidade, entre outras variáveis.

Outro aspecto importante do TS com a PNH se refere à atuação dos agentes envolvidos nesse processo que agora inclui a CEF, prefeituras e, por vezes, empresas licitadas pelo órgão gestor da habitação nos municípios. Realidade diferente dos períodos anteriores, quando as COHABs eram as principais responsáveis pela execução do trabalho.

Concebido como elemento fundamental na implementação da Política de Habitação de Interesse Social, ao se considerar a realidade da população atendida e as características das áreas de intervenção, em correspondência com os princípios da PNH, é que se compreende a relevância da avaliação do TS.

É indiscutível a ampliação dos investimentos em habitação de interesse social, nos últimos anos, especialmente, após a implantação do PMCMV, porém, os objetivos socioeconômicos previstos na política dificilmente se efetivam. A cidade, pensada como um lugar de oportunidades (de emprego, qualidade de vida, diversidade cultural), é permeada por aglomerações de pessoas que convivem diariamente com a violência, a poluição, a degradação ambiental e a deterioração dos direitos obtidos através de inúmeras lutas. Uma verdadeira negação do direito à cidade, conforme asseveram Maricato e Santos Júnior (2007).

Conforme já ressaltado, as ações do TS, a partir da criação do MCidades, passaram a ser orientadas através de instruções normativas do citado órgão, sendo suas equipes acompanhadas pela CEF, que possui papel central no financiamento do PMCMV. Estudos sobre algumas experiências, como o de Pimentel (2012, p. 19), identificam dificuldades na execução do TS, entre elas, a rigidez e a imposição das normativas pela CEF, que se exige de discussões com as categorias profissionais que compõem as equipes técnicas. Outra limitação reside nas tensões e descompassos existentes entre os agentes envolvidos na intervenção, que afetam a população atendida, segundo mostra Paz (2015) em pesquisa sobre o TS no PMCMV, na cidade de Osasco/SP.

4 TERESINA: CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA

Neste terceiro capítulo, pretende-se realizar uma caracterização do campo empírico da pesquisa. Para tanto, busca-se examinar o processo de formação da cidade de Teresina, evidenciando sua dinâmica urbana e aspectos socioespaciais. Conforme revelam estudiosos, a capital piauiense é marcada historicamente por um processo de urbanização excludente e segregador, com intervenções estatais voltadas para a população de baixa renda, objetivando, quase sempre, direcionar esse segmento populacional à periferia da cidade.

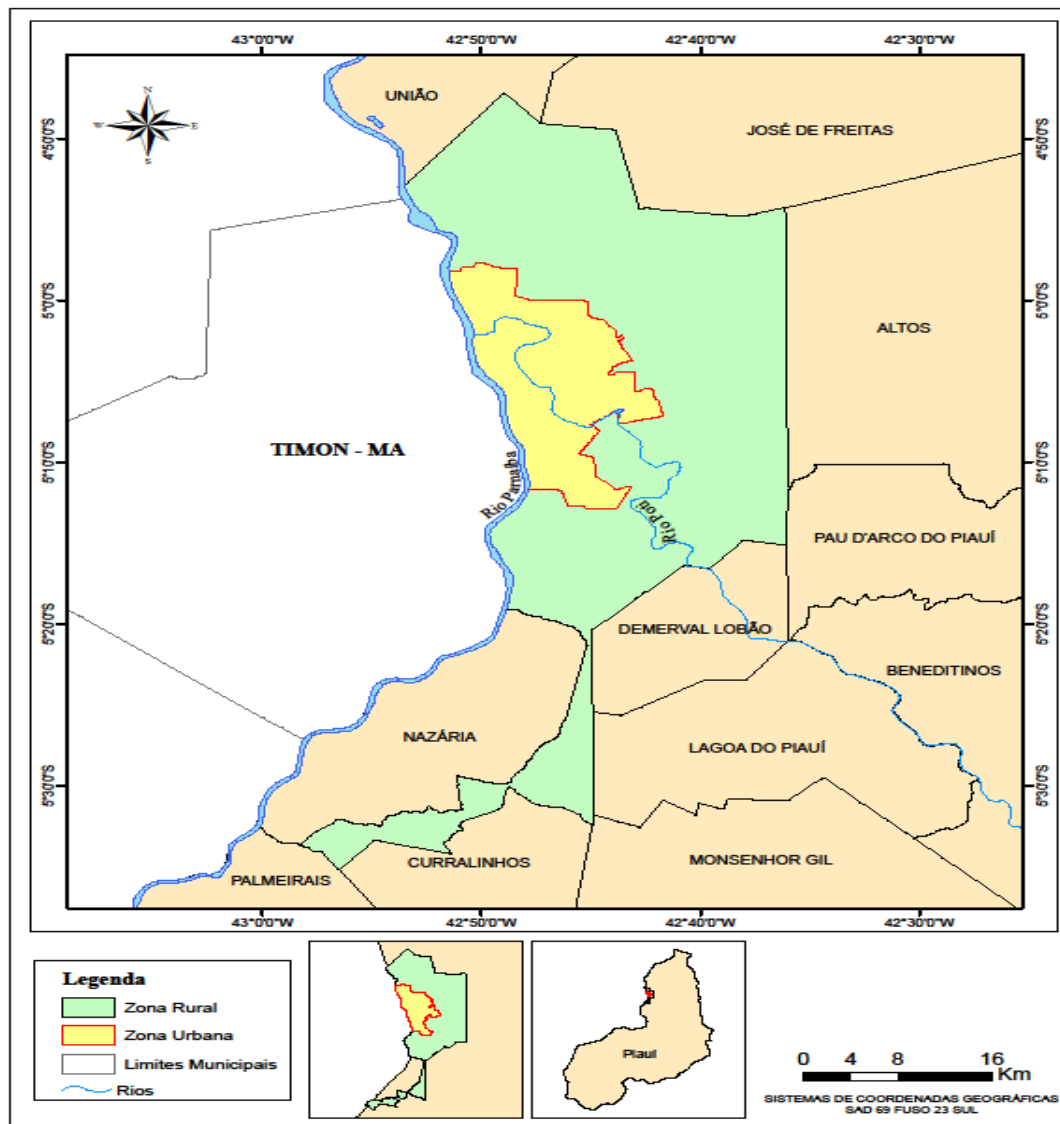
O capítulo divide-se em três partes. Na primeira, visa-se caracterizar Teresina sob os aspectos espaciais, demográficos, econômicos e sociais. Na segunda, coloca-se em relevo a trajetória das intervenções municipais em habitação social na referida cidade. A problemática da habitação na capital pôde ser evidenciada com sua expansão, através da multiplicação de assentamentos precários em toda a capital, a partir dos anos de 1970. Nesse mesmo período, constata-se uma atuação importante da COHAB-PI, porém, sem resultados expressivos, haja vista a grande demanda existente. Na terceira parte, analisa-se o PMCMV no estado do Piauí e em Teresina - com base em dados⁷ obtidos na CEF/Gerência Teresina - e as condições de moradia vivenciadas pelos beneficiários desse Programa na cidade.

4.1 Aspectos históricos e socioespaciais de Teresina

Teresina, capital do Piauí, ocupa uma área de 1.391,981Km² e está localizada na Mesorregião Centro-Norte do Estado, fazendo divisa com dez municípios piauienses e um maranhense: ao norte, com União e José de Freitas; ao sul, Palmeirais, Monsenhor Gil, Nazária, Demerval Lobão e Curalinhos; a leste, Altos, Lagoa do Piauí e Pau d'Arco do Piauí; e, a oeste, com Timon, no Maranhão. (IBGE, 2010; TERESINA, 2010), conforme figura 1.

⁷Ressalta-se que, em razão de dificuldades de acesso às informações disponibilizadas pela CEF, utilizaram-se dados do acervo da pesquisa “O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) nos municípios de Teresina – PI e Timon-MA: avaliação do impacto social e econômico nas famílias beneficiárias”, coordenada pela Profa. Dra. Antônia Jesuíta de Lima. As informações a respeito do PMCMV são relativas ao período 2009-2012.

Figura 1 - Mapa de localização espacial do município de Teresina - PI.2010.



Fonte: Lima (2015).

A área do município representa 0,55% do território piauiense. Dessa extensão, 17% pertence à zona urbana e 83% à zona rural, conferindo a Teresina a posição de capital nordestina com maior área territorial rural (TERESINA, 2016). É a única capital do Nordeste localizada no interior, cerca de 350 km do litoral e, de acordo com Lima (2010), por ser o centro político-administrativo e econômico de sua microrregião, desde os anos de 1940, apresenta índice de crescimento populacional superior ao do Estado.

Sua posição de centro de serviços é favorecida por se encontrar em entroncamento rodoviário que liga os estados nordestinos aos mais importantes centros urbanos das Regiões Sudeste e Centro-Oeste, além da oferta de serviços de saúde que atrai pessoas dos estados do Tocantins, Pará e Maranhão (LIMA, 2010). É a única capital do Brasil que liga dois estados, Piauí-Maranhão, por meio do rio Parnaíba, sendo que o município maranhense a ela ligado

(Timon) é dependente de sua economia, tendo em vista que a maior parte da população timonense ocupada trabalha em Teresina (TERESINA, 2010).

Teresina nasceu de um projeto claro e definido, em 1852, com o objetivo de ser a capital da província do Piauí, justificada pela decadência em que se encontrava a cidade de Oeiras e como possibilidade de desenvolvimento do Estado (FAÇANHA, 1998). A transferência da sede da província baseava-se na necessidade de uma localização estratégica, de forma a viabilizar uma maior comunicação com os outros Estados.

De início, a Vila do Poti, situada no encontro dos rios Parnaíba e Poti, que hoje pertence à zona norte da cidade e ao bairro Poti Velho, foi escolhida para ser a nova cidade-sede. Essa região possibilitava a navegabilidade do rio Parnaíba e maior articulação com os núcleos urbanos da região, por exemplo, com a cidade de Caxias, no Maranhão. Entretanto, o sítio urbano da Vila do Poti frequentemente estava sujeito a inundações, o que afetava toda a vila. Assim, optou-se pela instalação em outra região – a Vila Nova do Poti – que, posteriormente, seria chamada de Teresina, em 1852 (FAÇANHA, 1998).

De acordo com Queiroz (1994, p. 18-19), a mudança da capital de Oeiras para Teresina e o incremento da navegação a vapor - complementados pela abertura das estradas de rodagem que ligavam as regiões produtoras aos portos fluviais - eram condições importantes para o desenvolvimento da província e para a independência do comércio em relação ao Maranhão. Todavia, tal projeto veio a se concretizar apenas no “início do século XX, com as alterações conjunturais advindas do extrativismo”, sendo que a cidade já nasceu com uma vocação urbana, construída sob o discurso de progresso e de modernização dos homens públicos locais (LIMA, 2010; NASCIMENTO, 2002).

Nesse contexto, o traçado urbano de Teresina nasceu de um plano rígido em formato de xadrez, seguindo o padrão de desenho geométrico e retilíneo no planejamento urbano ocidental, tendência assumida desde a Renascença (NASCIMENTO, 2002). A malha urbana cresceu de forma lenta e compacta em torno do Centro Administrativo que passou a concentrar funções de comércio e serviços importantes da vida administrativa implantada.

Nascimento (2002) comenta que até a primeira década do século XX, Teresina apresentava aspectos de cidades coloniais: prédios oficiais e residências dos ricos contrastavam com as residências dos moradores pobres, deparando-se, ainda, com a presença de animais e sujeiras nas ruas. Nessa década, conforme Queiroz (1994), a cidade não possuía nenhum equipamento urbano que a identificasse como cidade moderna, havendo carência de rede de esgotos, luz elétrica, transporte público, calçamento, água tratada e canalizada, etc.

Mediante a atividade de exploração do látex da maniçoba, novos núcleos urbanos surgiram no Estado, gerando aumento populacional nas áreas de exploração, o que trouxe para o centro das discussões a ideia de modernização. Seguindo essa concepção, Teresina apresenta os primeiros indícios de modernidade com o fornecimento de água encanada, em 1906; do telefone, em 1907; da energia elétrica, em 1914; e do bonde com motor de explosão, em 1927 (NASCIMENTO, 2002)

Não obstante todos os avanços, o crescimento da cidade era lento. Estimava-se que, em 1913, existiam 500 casas de alvenaria e cerca de mil casas de pau a pique ou de palha, em Teresina (QUEIROZ, 1994). Conforme Nascimento (1994) a cidade apresentou decréscimo nas taxas demográficas entre os anos de 1900 a 1940. Nos anos de 1940, a cidade contava com 67.641 habitantes, sendo que 34.695 destes viviam na zona urbana e suburbana (NASCIMENTO, 2002).

No período do Estado Novo, a cidade ganhou novas áreas de sociabilidade e novos tipos de transportes, o que lhe trouxe certos ares de cidade moderna. O automóvel ganhou espaço, e as ruas da cidade tiveram que ser adaptadas para o objeto de consumo de poucos. Conforme destaca Nascimento (2011, p. 4), apesar da modernização da capital, existia uma outra capital, não presente no discurso oficial, em que não existiam serviços urbanos básicos, na qual

[...] não havia água tratada e canalizada, luz elétrica e suas ruas não eram calçadas; nela, animais domésticos eram criados à solta e os moradores atingidos por um grande número de doenças, dentre as quais a febre tifoide, a varíola, a tuberculose. Nessa outra cidade, a maioria da população morava em casas de palha.

Teresina já havia mudado significativamente nos aspectos espacial e demográfico, no início da segunda metade do século XX, mas seu crescimento era inferior a outras cidades piauienses, como Parnaíba e Floriano (NASCIMENTO, 2011). Contudo, nas décadas de 1950 e 1960, as transformações macroestruturais e a política de integração nacional conferiram aspectos importantes à dinâmica da economia e ao desenho urbano da cidade, conforme Lima (2010). Desse modo, Teresina enfrenta um movimento de expansão urbana, vinculado ao aumento do fluxo migratório campo-cidade e ao crescimento do setor de serviços.

No que se refere ao aspecto político-administrativo, a organização espacial da capital até 1988 (quando foi instituído o II Plano Estrutural de Teresina – II PET) foi regida pelo Decreto nº. 240, de 2 de maio de 1980, que dividia a cidade em quatro zonas (Norte, Centro, Sul e Leste), subdivididas em 53 bairros. Com a instituição do II PET, o território foi dividido em áreas urbanas, de expansão urbana e rural, recebendo um novo perímetro urbano, com a

criação da zona sudeste e a reestruturação do espaço urbano, com a constituição de 108 bairros (LIMA, 2010).

A modificação dessa configuração ocorreu por meio da Lei Municipal nº 2.109, de 3 de fevereiro de 1992, que conferiu nova divisão à área urbana: área urbanizada (constituída de, pelo menos, dois benefícios urbanos) e área de expansão urbana (reservada ao crescimento da cidade) (LIMA, 2010).

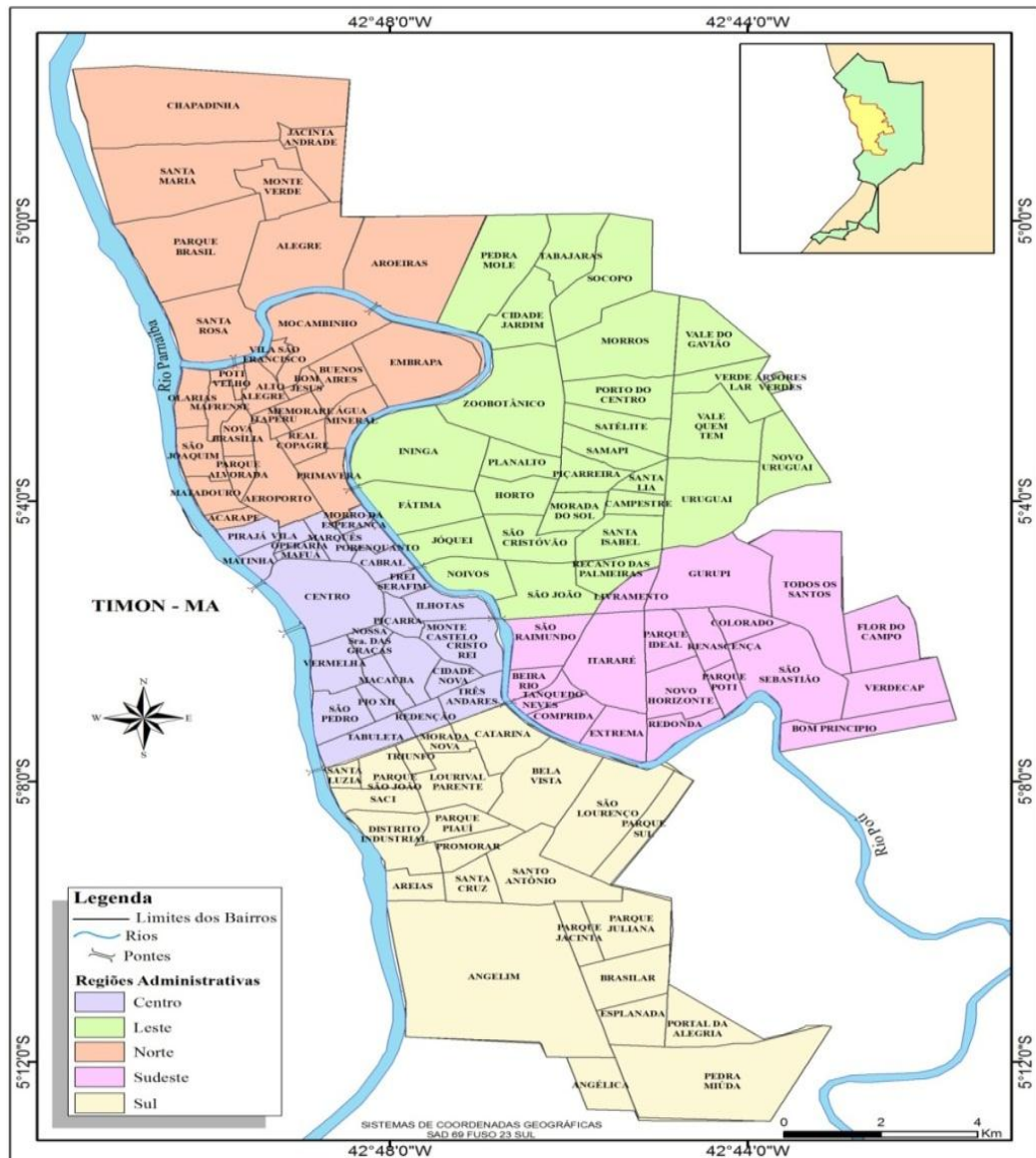
Em 2001, foi criada a Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) Grande Teresina pela Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001, sendo regulamentada pelo Decreto nº 4.367, de 9 de setembro de 2002. Ela inclui os municípios de Altos, Beneditinos, Coivaras, Curralinho, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Teresina e União, no Estado do Piauí, e o município de Timon, no Estado do Maranhão (BRASIL, 2001). Apesar da regulamentação legal, a RIDE Grande Teresina ainda não se consolidou, embora já se observem iniciativas e manifestações públicas dos setores governamentais para essa efetivação (LIMA, 2010).

Outras leis redefiniram o perímetro urbano de Teresina, com a regulamentação de áreas de expansão nas Zonas Sul, Norte e Sudeste, dentre elas, a que criou os bairros localizados ao sudeste da capital - Santana, Verdecap e Bom Princípio (LIMA, 2010). A Lei nº 3.559, de 20 de outubro de 2006, reduziu o perímetro urbano na zona sudeste de Teresina, com a supressão dos bairros Cuidos e Santana e devolução de terras à zona rural. Lima (2010) acredita que tal medida revelou a ausência de planejamento e descompasso entre as medidas legais e a dinâmica socioespacial.

Até o ano de 2010, Teresina contava com 112 bairros, entretanto, a Lei nº 4.423, de 16 de julho de 2013, que fixa as denominações e delimita os perímetros dos bairros de Teresina e dá outras providências, promoveu uma nova delimitação. Foram então criados os bairros de Chapadinha, Jacinta Andrade, Monte Verde, Parque Brasil e Alegre, resultado da redistribuição da área identificada como Cidade Industrial, e o bairro Flor do Campo, na Zona Sudeste. Houve ainda a redistribuição da área dos bairros Angélica e Portal da Alegria, subdivisões dos bairros Angelim e Esplanada, na Zona Sul, além da substituição do nome do bairro Polo Empresarial Sul por Pedra Miúda (TERESINA, 2013, 2016a; LIMA, 2015).

Atualmente, a cidade é composta por 123 bairros divididos em quatro regiões administrativas, cuja área de atuação é de responsabilidade das Superintendências de Desenvolvimento Urbano (Centro-Norte, Sul, Leste e Sudeste), criadas para fins administrativos, através das leis nº 2.960 e 2.965, de 26 de dezembro de 2000 (TERESINA, 2000, 2000a, 2013). A figura 2 expressa essa configuração espacial.

Figura 2 –Configuração espacial da zona urbana. Teresina - PI.2013.



Fonte: Lima (2015).

De acordo com o último Censo Demográfico (2010), a população de Teresina era constituída por 814.230 habitantes, com 767.557 (94,27%) residindo na zona urbana e 46.673 (5,73%) na zona rural (IBGE, 2010). Dados atualizados do IBGE (2017) estimam que a população, em 2016, seja constituída por 847.430 pessoas.

Na capital existem 222.154 domicílios, sendo que 210.093 estão localizados na zona urbana, representando 94,6%, e 12.061 domicílios são localizados na zona rural, representando 5,4% da quantidade total de domicílios. Em relação aos serviços urbanos, 92,91% da população urbana conta com coleta de lixo e 99,17% com energia elétrica (TERESINA, 2017; IBGE, 2010).

Analisando o crescimento desde o Censo de 1940, Lima (2010) constata que a expansão acelerada de Teresina não se encontra somente no desenho físico-espacial e nas dinâmicas urbanas que se desenhavam, mas, sobretudo, no rápido crescimento da população. A partir dos anos de 1950, de acordo com a Tabela 3, Teresina registrou um processo de urbanização acelerado, resultante dos fluxos migratórios da população oriunda do meio rural e dos Estados do Maranhão e Ceará. Outro fator que influenciou o crescimento urbano da capital foi a expansão de serviços, que contribuiu para maior concentração de pessoas e empregos na cidade. Acrescenta-se ainda a construção de obras federais, entre elas a construção da BR-316, que possibilitou a sua expansão na direção sul, e a BR-343, que favoreceu a ocupação no sentido leste da capital (LIMA, 2010a).

Tabela 3 – Dinâmica de crescimento da população de Teresina – PI. 1940-2016

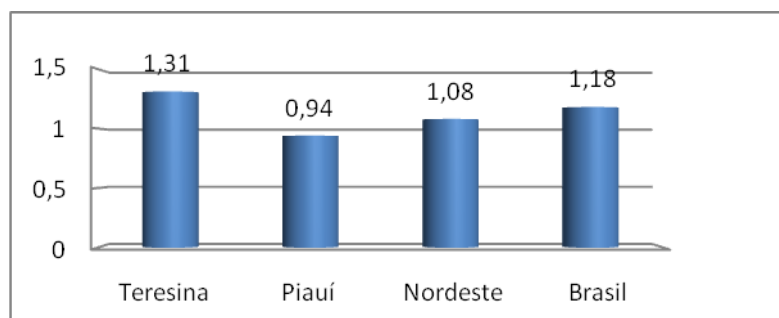
| Ano | População Total | População Urbana | | População Rural | | Taxa Média geométrica de crescimento anual |
|------|-----------------|------------------|-------|-----------------|-------|--|
| | | Nº | % | Nº | % | % |
| 1940 | 67.641 | 34.695 | 51,29 | 32.946 | 48,71 | - |
| 1950 | 90.723 | 51.417 | 56,67 | 39.306 | 43,33 | 2,98 |
| 1960 | 142.691 | 98.329 | 68,91 | 44.362 | 31,09 | 4,63 |
| 1970 | 220.487 | 181.062 | 82,12 | 39.425 | 17,88 | 4,45 |
| 1980 | 377.774 | 339.042 | 89,75 | 38.732 | 10,25 | 5,53 |
| 1991 | 599.272 | 556.911 | 92,93 | 42.361 | 7,07 | 4,28 |
| 2000 | 715.360 | 677.470 | 94,70 | 37.890 | 5,30 | 1,84 |
| 2007 | 779.939 | 735.164 | 94,26 | 44.775 | 5,74 | 1,99 |
| 2010 | 814.230 | 767.557 | 94,27 | 46.673 | 5,73 | 1,30 |

Fonte: Lima (2010).

Uma das razões para a atração de migrantes deve-se ao fato de Teresina ser o centro político e administrativo do Estado e dispor de uma maior rede de serviços urbanos e sociais. Assim, criou condições para que, na década de 1970, se registrasse a maior taxa (5,53%) de crescimento anual da história do município (LIMA, 2010).

De acordo com dados do IBGE (2010 apud TERESINA, 2016a), a densidade demográfica do município aumentou entre os anos 2000 e 2010, passando de 425,86 hab./km² para 584,93 hab./km². Esse aumento está relacionado ao próprio crescimento populacional e ao desmembramento de parte do território do município para a criação do município de Nazaríria, no ano de 2008, onde há uma realidade diferente do estado, cuja densidade média é de 12,4 hab./km² (TERESINA, 2016a).

A taxa de crescimento anual de Teresina (1,31%) entre os anos 2000 e 2010 foi significativa, ficando acima das taxas do Estado (0,94%), da Região Nordeste (1,08%) e do Brasil (1,18%), como revela o Gráfico 1.

Gráfico 1 -Taxa de crescimento anual entre 2000 a 2010. Teresina/Piauí/Nordeste/Brasil.

Fonte: Teresina (2016a).

Em relação à faixa etária da população, como se observa na Tabela 4, há um predomínio de pessoas com idade entre 20 e 24 anos, representando 10,8% da população total. Em segundo lugar, encontram-se as pessoas entre 25 a 29 anos com 10,2%; segue-se a faixa etária entre 15 e 19 anos com 9,1%;e, finalmente, a prevalência da faixa etária entre 10 a 14 anos, com 8,7%. Trata-se de uma população relativamente jovem, com redução do quantitativo da população entre 0 a 4 anos e de 5 a 9 anos, faixa etária em que os serviços públicos municipais, como saúde (cobertura vacinal e atenção básica) e educação (infantil e fundamental) são essenciais (TERESINA, 2016a).

Tabela 4 – Teresina – População por faixa etária – 1991 a 2010.

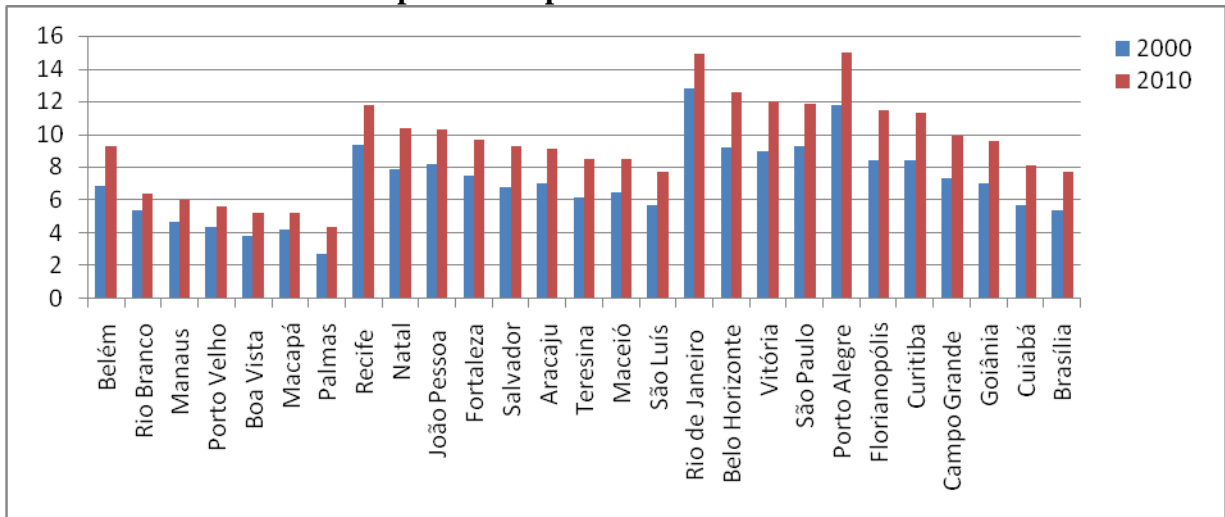
| Faixa Etária | 1991 | | 2000 | | 2010 | |
|-----------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| | Nº Pessoas | % | Nº Pessoas | % | Nº Pessoas | % |
| 0 a 4 | 73.656 | 12,3 | 69.121 | 9,7 | 59.111 | 7,3 |
| 5 a 9 | 76.816 | 12,8 | 67.207 | 9,4 | 61.440 | 7,5 |
| 10 a 14 | 76.245 | 12,7 | 80.447 | 11,2 | 70.987 | 8,7 |
| 15 a 19 | 71.837 | 12,0 | 87.175 | 12,0 | 74.180 | 9,1 |
| 20 a 24 | 61.548 | 10,3 | 79.013 | 11,0 | 87.962 | 10,8 |
| 25 a 29 | 53.872 | 9,0 | 61.990 | 8,7 | 82.893 | 10,2 |
| 30 a 34 | 43.840 | 7,3 | 55.493 | 7,8 | 73.363 | 9,0 |
| 35 a 39 | 35.797 | 6,0 | 50.771 | 7,1 | 60.744 | 7,5 |
| 40 a 44 | 27.654 | 4,6 | 42.649 | 6,0 | 54.380 | 6,7 |
| 45 a 49 | 20.329 | 3,4 | 33.954 | 4,7 | 48.314 | 5,9 |
| 50 a 54 | 15.688 | 2,6 | 25.348 | 3,5 | 40.374 | 5,0 |
| 55 a 59 | 12.405 | 2,1 | 17.756 | 2,5 | 31.360 | 3,9 |
| 60 a 64 | 10.131 | 1,7 | 14.391 | 2,0 | 22.959 | 2,8 |
| 65 a 69 | 7.711 | 1,3 | 10.751 | 1,5 | 15.801 | 1,9 |
| 70 a 74 | 4.845 | 0,8 | 8.263 | 1,2 | 12.054 | 1,5 |
| 75 a 79 | 3.690 | 0,6 | 5.373 | 0,8 | 8.161 | 1,0 |
| 80 anos ou mais | 3.207 | 0,5 | 5.658 | 0,8 | 10.147 | 1,2 |
| TOTAL | 599.272 | 100% | 715.360 | 100% | 814.230 | 100% |

Fonte: Teresina (2016a).

Ocorreu ainda o envelhecimento da população acima de 60 anos, com mudanças na estrutura demográfica no município. Entre 2000 e 2010 foi verificado crescimento da população acima dos 60 anos: em 2000, este grupo representava 6,3% da população, já em 2010 detinha 8,4% do índice (TERESINA, 2016a).

De acordo com o IBGE (2011), existe uma tendência de concentração da população de 60 anos ou mais nos grandes centros urbanos, especialmente nas capitais, onde vivem 25% da população idosa do país. Em relação à população total, Porto Alegre (15%) e Rio de Janeiro (14,9%) são as capitais com maior proporção de idosos, conforme visualizado no Gráfico 2. Teresina apresentou uma taxa de 6,2% em 2000 e 8,5% em 2010, na proporção da população de 60 anos ou mais de idade, segundo os municípios das capitais. Comparada, em 2010, às outras capitais do Nordeste, foi uma das cidades que apresentaram menor taxa de proporção da população acima de 60 anos em relação à população total, ficando à frente apenas de São Luís (7,7%) e com proporção igual à cidade de Maceió (8,5%).

Gráfico 2 – Proporção (%) da população de 60 anos ou mais de idade, segundo os municípios das capitais brasileiras - 2000/2010.

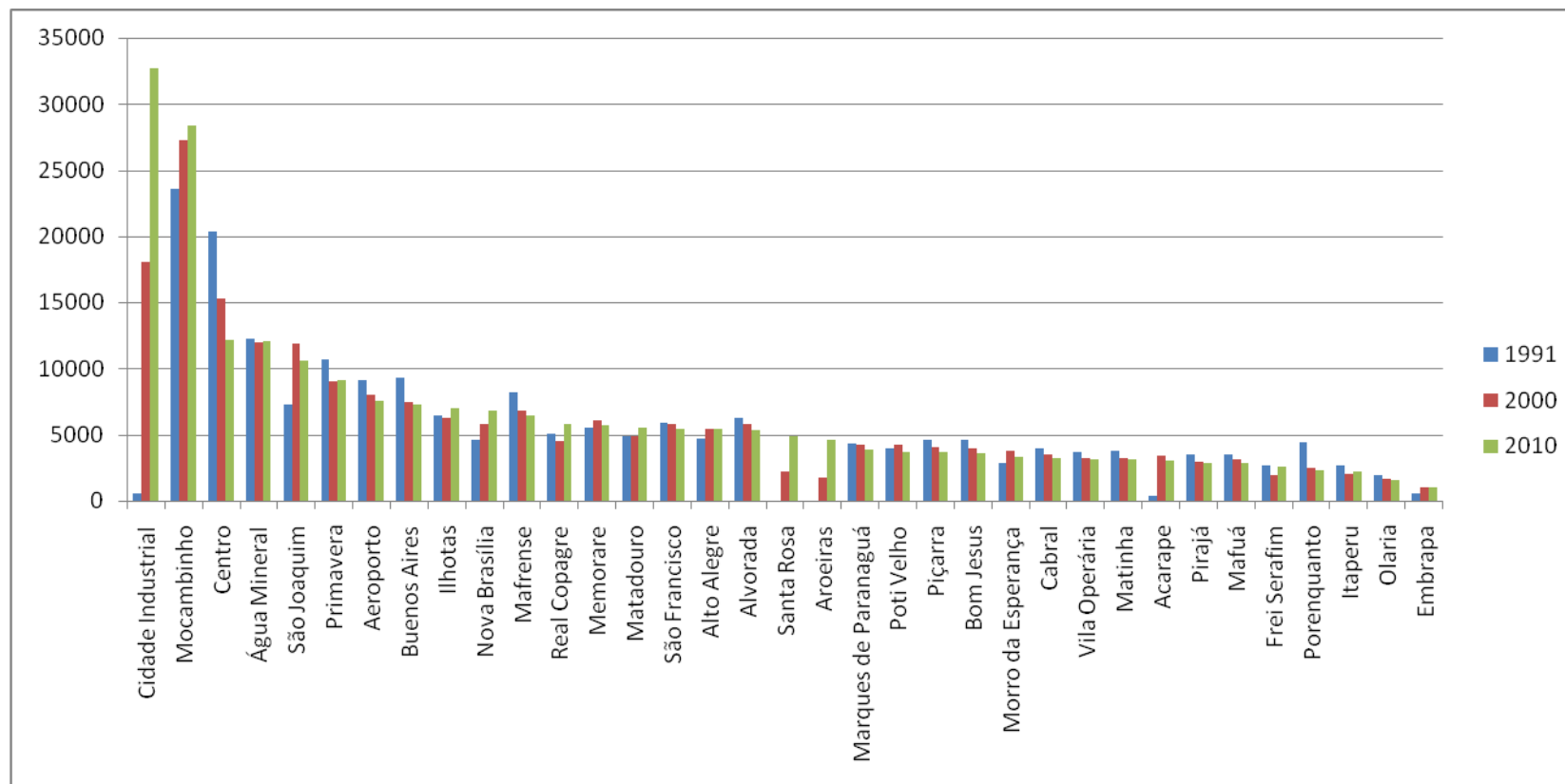


Fonte: IBGE (2011).

Até o ano de 2010, em relação à distribuição espacial da população, observa-se que as quatro regiões administrativas da capital têm apresentado crescimento da população residente, sobretudo, nas franjas da cidade. Entretanto, evidencia-se o decréscimo da população de bairros mais antigos, entre eles: Itararé, na Região Sudeste; Promorar, Parque Piauí e Vermelha, na zona sul; Primavera e São Joaquim, na zona centro-norte; e Satélite, São João e Piçarreira, na zona leste. Tais dados podem ser verificados nos Gráficos 3,4, 5 e 6 (TERESINA, 2016a).

Na Zona Centro-Norte, entre os bairros que tiveram um expressivo aumento populacional, no período de 2000 a 2010, figuram: Cidade Industrial, que aumentou de 18.071 habitantes para 32.685; Santa Rosa, de 2.202 habitantes para 4.878; e Aroeiras que, de 1.767, saltou para 4.577 habitantes, conforme demonstrado no Gráfico 3 (TERESINA, 2016a).

Gráfico 3 – Evolução da população residente por bairros na regional SDU Centro-Norte - 1991 a 2010.

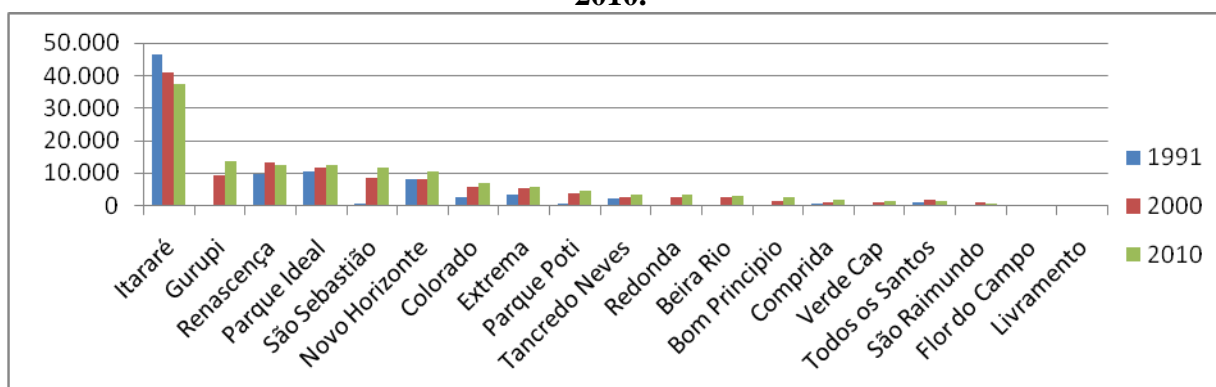


Fonte: Teresina (2016a).

Contudo, a maior parte dos bairros da Zona Centro-Norte apresentou decréscimo populacional, como se verifica no Gráfico 3. A Zona Centro reduziu significativamente a população residente: em 1991, contava com uma população de 20.345 habitantes; em 2000, 15.284; e, em 2010, 12.180 pessoas residentes (TERESINA, 2016a). Lima (2015) ressalta que o Centro segue a tendência de outras capitais, com a redução da população, enquanto a Zona Sul apresenta crescimento expressivo, considerando-se o número de assentamentos ilegais que despontam, desde a década de 1990, e que se aglutinam em torno de conjuntos habitacionais do BNH.

A Região Sudeste, por sua vez, apresentou uma quantidade significativa de bairros que apresentam crescimento populacional, com destaque para o bairro Gurupi que, em 1991, possuía 221 pessoas residentes; em 2000, 9.242; e, em 2010, 13.724 habitantes. Os bairros que apresentaram decréscimo populacional de 2000 a 2010 foram Itararé (de 40.751 habitantes diminuiu para 37.443), Renascença (de 13.023 para 12.685) e Todos os Santos (de 1.559 pessoas residentes para 1.533), conforme revela o Gráfico 4 (TERESINA, 2016a).

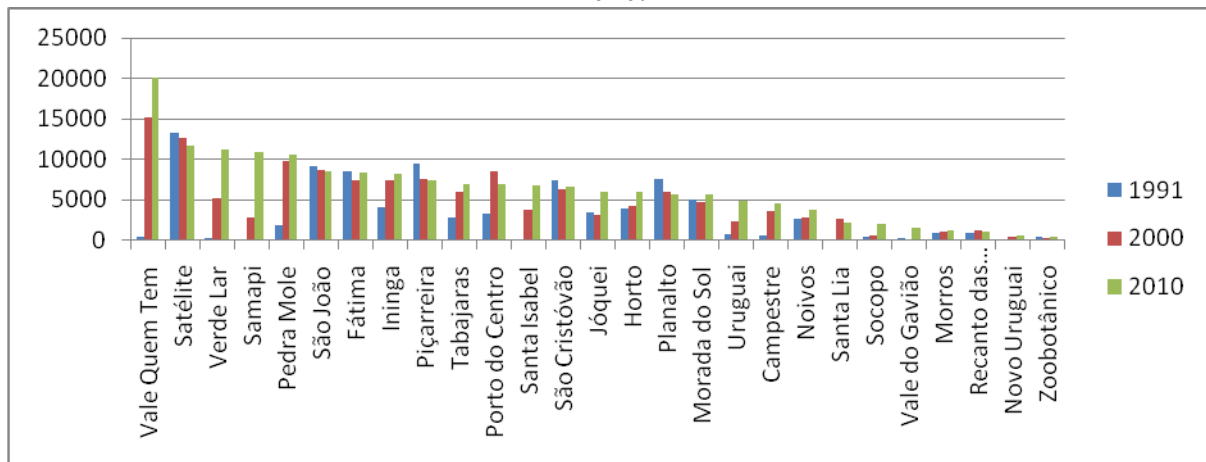
Gráfico 4 –Evolução da população residente por bairros na regional Sudeste - 1991 a 2010.



Fonte: Teresina (2016a).

Dos 27 bairros existentes até o ano de 2010, na Zona Leste, 7 apresentaram decréscimo da população: Satélite (de 12.653 pessoas residentes passou a ter 11.606); São João (de 8.627 pessoas residentes sofreu redução para 8.362); Piçarreira (de 7.483 pessoas residentes para 7.381); Porto do Centro (de 8.468 para 6.805); Planalto (de 5.983 para 5.543); Santa Lia (de 2.566 para 2.091); e Recanto das Palmeiras (que possuía 1.129 pessoas, sendo reduzidas ao número de 989). Dados estes comprovados através do Gráfico 5 (TERESINA, 2016a).

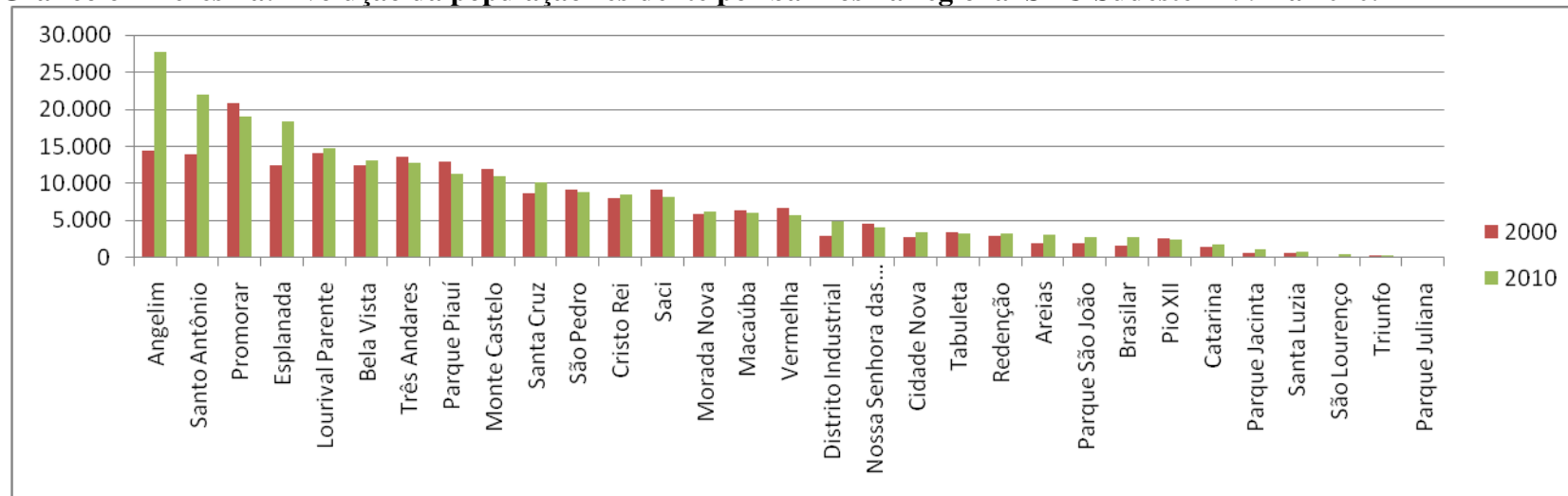
Gráfico 5 –Evolução da população residente por bairros na regional SDU Leste - 1991 a 2010.



Fonte: Teresina (2016a).

No Gráfico 6, os dados mostram que na Zona Sul, entre 2000 e 2010, houve decréscimo da população, nos bairros mais antigos da região, entre eles: Promorar (teve o número pessoas residentes reduzido de 20.823 para 18.988); Parque Piauí (de 12.950 para 11.307); Saci (de 9.183 para 8.190); Vermelha (de 6.729 para 5.659); e Tabuleta (de 3.384 para 3.271). No período citado, os bairros que apresentaram maior crescimento populacional foram: Angelim (aumentou de 14.395 pessoas residentes para 7.743); Santo Antônio (de 13.911 para 21.879); e Esplanada (de 12.439 para 18.393) (TERESINA, 2016a).

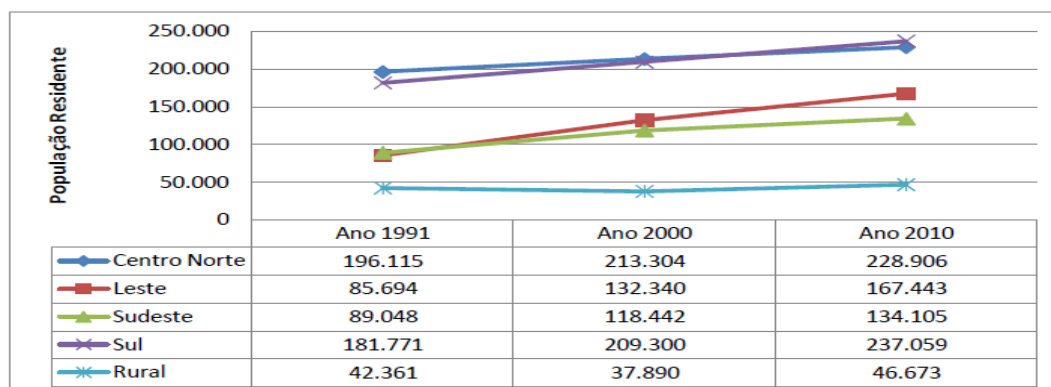
Gráfico 6 – Teresina: Evolução da população residente por bairros na regional SDU Sudeste - 1991 a 2010.



Fonte: Teresina (2016a).

Conforme evidencia-se no Gráfico 7, nas décadas de 1996, 2000 e 2010 houve o aumento da população residente em todas as zonas da capital, incluindo a zona rural. Observa-se que a Zona Leste apresentou maior crescimento da população residente. Conforme já ressaltado, a Zona Centro-Norte foi a região que demonstrou um crescimento menor, em relação às outras regiões da capital (TERESINA, 2016a).

Gráfico 7–Teresina: Evolução da população residente. 1991 a



2010.

Fonte: Teresina (2016a).

De acordo com o IBGE (2010 apud TERESINA, 2017), em relação à pesquisa sobre rendimento familiar nos 222.154 domicílios existentes, não foi registrado rendimento em 6.575 deles (3%); em 7.695 (3,5%) a renda declarada foi de até 1 SM; em 35.796 (16,1%), de 1 a 2 SM; em 124.528 (56,1%), de 2 a 5 SM; em 27.281 (12,3%), de 5 a 10 SM; e em 20.259 domicílios (9,1%), acima de 10SM (TERESINA, 2017).

Com referência à renda dos chefes de famílias, em 2010, aqueles com renda média de 0 a 1 SM residiam nas zonas periféricas de Teresina, enquanto os que percebiam de 8 a 18 SM, habitavam nas Zonas Leste e Centro da capital. Os chefes de família que recebiam entre 0 e 2 SM residiam nos bairros antigos e densamente habitados nas periferias da Zona Norte (Poti Velho, Mafrense, Nova Brasília, Parque Alvorada, Matadouro, Buenos Aires, Água Mineral, São Joaquim e Mocambinho) e nas Zonas Sul e Sudeste onde os conjuntos habitacionais são os eixos nucleares. Nesta categoria, figuram os bairros São Raimundo, Beira Rio, Comprida, Extrema e Redonda, na influência do Grande Itararé (Sudeste); e de Santo Antônio, Distrito Industrial, Areias, Santa Cruz, Parque Juliana, Brasilar e Angelim, na área de influência dos conjuntos Parque Piauí, Saci, Bela Vista e Promorar, na Zona Sul (LIMA, 2015).

Em todo esse contexto, observa-se que os chefes de família com rendas mais elevadas, de 8 a 18 SM, estão situados, de forma predominante, nos bairros do Centro (Frei Serafim e Ilhotas) e nos bairros da Zona Leste (Jóquei, Fátima e São Cristóvão), conhecida como zona

nobre da cidade. Assim sendo, fica evidente a segregação socioespacial, pois nas regiões centrais da capital (Zona Norte e Leste) residem os chefes de família com renda mais elevada, e nas franjas das Zonas Norte, Sul e Sudeste residem aqueles com rendimento nominal médio mensal mais baixo (LIMA, 2015).

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁸, a capital exibe crescimento significativo desde 1991, quando registrava índice de 0,509, passando em 2000 para 0,620 e, em 2010, para 0,751. Crescimento maior que o do Estado do Piauí (que contava, em 1991, com um índice de 0,362; em 2000, de 0,484; e, em 2010, de 0,646) e do Brasil (que em 1991, apresentava o índice de 0,493; em 2000, de 0,612; e, em 2010, de 0,727), conforme indica a Tabela 5 (LIMA, 2015).

Tabela 5- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Teresina/Piauí/Brasil. Anos: 1991/2000/2010.

| Especificação | Índice de Desenvolvimento Humano | | |
|---------------|----------------------------------|-------|-------|
| | 1991 | 2000 | 2010 |
| Teresina | 0,509 | 0,620 | 0,751 |
| Piauí | 0,362 | 0,484 | 0,646 |
| Brasil | 0,493 | 0,612 | 0,727 |

Fonte: Lima (2015)

Teresina é a cidade com maior IDH das cidades do Piauí, entretanto, dos 5.565 municípios brasileiros está na 526ª posição e entre as 26 capitais brasileiras está na 21ª posição, ficando à frente apenas de Belém, Manaus, Porto Velho, Macapá e Rio Branco. Das 9 capitais nordestinas está à frente apenas de Maceió, cujo índice é de 0,721, conforme evidencia a Tabela 6 (LIMA, 2015).

Tabela 6 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal das capitais nordestinas. 2010.

| Capitais | IDHM |
|-----------------|--------------|
| Recife | 0,772 |
| Aracaju | 0,770 |
| São Luís | 0,768 |
| João Pessoa | 0,763 |
| Natal | 0,763 |
| Salvador | 0,759 |
| Fortaleza | 0,754 |
| Teresina | 0,751 |
| Maceió | 0,721 |

Fonte: Lima (2015).

⁸O IDH é a medida do grau de desenvolvimento humano de um país, em alternativa ao Produto Interno Bruto (PIB), hegemônico à época como medida de desenvolvimento. O IDH reúne três dos requisitos para a expansão das liberdades das pessoas: saúde, educação e renda (PNUD, 2013). Este índice é calculado com base em dados econômicos e sociais. O IDH vai de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Quanto mais próximo de 1, mais desenvolvido é o país. Este índice também é usado para apurar o desenvolvimento de cidades, estados e regiões.

No que se refere à variável trabalho, em 2015, existiam 289.440 pessoas registradas no mercado formal. O setor de serviços emprega a maior parte delas, 115.780 pessoas (40,0%). Em seguida, a administração pública abrange 76.520 pessoas (26,4%); o setor de comércio abriga 51.529 pessoas (17,8%); a construção civil conta com 22.304 pessoas (7,7%); ea indústria dispõe de 18.284 pessoas (6,3%). Do número total de pessoas empregadas no mercado formal, 5.023 (1,7%) ocupam ainda outros setores (TERESINA, 2017).

No caso do *déficit* habitacional do município, em 2014, existiam 273 ocupações irregulares, destas, 112 eram aglomerados subnormais, com 34.925 famílias; 156 se caracterizavam como vilas e favelas, com 40.395 famílias; e 5 foram identificadas como assentamentos, com 1.493 famílias (TERESINA, 2017).

Segundo Lima (2015), o *déficit* habitacional em Teresina é inferior ao do Piauí, em termos relativos, porém é superior ao do Nordeste e ao do Brasil. De acordo com a Tabela 7, em 2010, Teresina era a quarta com pior índice entre as capitais nordestinas, ficando acima somente de Natal, Maceió e São Luís.

Tabela 7 - Déficit habitacional das capitais do Nordeste. 2010.

| Especificação | Déficit habitacional | | | | | |
|-----------------|----------------------|------------------|------------------|-------------|-------------|-------------|
| | Absoluto | | | Relativo | | |
| | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural |
| Brasil | 6.940.691 | 5.885.528 | 1.055.163 | 12,1 | 11,9 | 13 |
| Nordeste | 2.111.517 | 1.532.184 | 579.333 | 14,1 | 13,7 | 15,6 |
| Piauí | 129.038 | 78.098 | 50.940 | 15,2 | 13,7 | 18,2 |
| Salvador | 106.415 | 106.385 | 29 | 12,4 | 12,4 | 13,4 |
| Recife | 62.687 | 62.687 | 0 | 13,3 | 13,3 | 0 |
| Fortaleza | 95.166 | 95.166 | 0 | 13,4 | 13,4 | 0 |
| João Pessoa | 29.325 | 29.325 | 0 | 13,8 | 13,8 | 0 |
| Aracaju | 24.481 | 244.801 | 0 | 14,4 | 14,4 | 0 |
| Teresina | 32.243 | 29.644 | 2.599 | 14,5 | 14,1 | 21,6 |
| Natal | 34.721 | 34.721 | 0 | 14,7 | 14,7 | 0 |
| Maceió | 42.261 | 42.177 | 84 | 15,4 | 15,4 | 40,2 |
| São Luís | 48.937 | 46.456 | 2.482 | 17,7 | 17,7 | 17,2 |

Fonte: Lima (2015).

Constata-se, assim, que o processo acelerado de urbanização nas décadas de 1970 a 1980, deixou marcas de segregação e exclusão no espaço urbano, intensificando a questão urbana e a problemática habitacional (LIMA, 2010). Tanto a legislação que dispõe sobre a organização espacial da cidade como os dados censitários demonstram que a cidade se expandiu para todas as direções e zonas da capital.

Conforme Nascimento (2011, p. 1), Teresina já nasceu sob o signo da pobreza, pois os legisladores preocupavam-se com o tipo de habitação que cercava o núcleo central da cidade, logo na segunda década do nascimento da cidade. A visão dos “dirigentes municipais, dos intelectuais, dos cronistas e visitantes para as ‘casas de palha’ era o olhar de censura, de

medo”, considerando que a maior parte daquelas moradias eram habitadas por pobres, vistos sob a ótica do discurso construído no Ocidente, como “classes perigosas”.

Nascimento (2011) destaca ainda que, ao final da década de 1950, a cidade se expandiu nas direções norte e sul e, a partir da construção da primeira ponte de concreto sobre o Rio Poti - a Ponte Juscelino Kubitschek -, essa expansão propagou-se para a Zona Leste. Outros fatores contribuíram para a ocupação desta zona, entre eles, a instalação, em meados dos anos de 1970, da Universidade Federal do Piauí, bem como a expansão da infraestrutura urbana (água, luz, telefone, calçamento e asfaltamento nas principais vias de acesso à Universidade). Nesse período, moradores do centro se dirigiram para essa região, considerando-a menos quente que a zona da qual haviam saído.

4.2 As intervenções municipais em habitação social na capital do Piauí

De acordo com Lima (2010a), a partir de 1977, com o revigoramento das COHABs, o governo estadual passou a investir de forma maciça no setor de habitação. Na década de 1970 observou-se que a Zona Sul foi a região que mais se expandiu em decorrência da implantação de grandes conjuntos habitacionais (Tabela 8).

Tabela 8 – Conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-PI até a década de 1970. Teresina – Piauí.

| Conjunto | Ano | Zona | UHs |
|------------------------|------|-------|-------|
| Tabuleta | 1966 | Sul | 118 |
| São Raimundo | 1966 | Sul | 49 |
| Monte Castelo | 1966 | Sul | 302 |
| Primavera | 1966 | Norte | 187 |
| Parque Piauí | 1967 | Sul | 2.294 |
| Cristo Rei | 1975 | Sul | 92 |
| Stand de Tiro | 1977 | Sul | 40 |
| São Pedro I | 1977 | Sul | 66 |
| Bela Vista | 1977 | Sul | 912 |
| Ampliação Parque Piauí | 1977 | Sul | 500 |
| União | 1977 | Norte | 80 |
| Saci | 1978 | Sul | 2.034 |
| Itararé | 1978 | Leste | 3.040 |
| São Pedro II | 1979 | Sul | 109 |
| DER | 1979 | Sul | 70 |
| Primavera II | 1979 | Norte | 100 |

Fonte: Lima (2010a).

As ações governamentais realizadas até a década de 1980, segundo Lima (2010a), restringiam-se à relação favela-conjunto habitacional, reproduzindo a lógica de tratamento das

favelas em âmbito nacional, modelo que se mostrava insuficiente para resolver a escassez de moradia. É importante ressaltar que, mesmo com o grande volume de construções de habitações pela COHAB-PI, nos anos de 1980 (18.243), o déficit habitacional era de 27.000 unidades habitacionais (LIMA, 2010a).

As primeiras ações da administração municipal no setor eram restritas a processos de aforamento de terrenos na Zona Norte da cidade e a descontínuos programas de distribuição de materiais de construção. Somente nos anos de 1980, quando não se tinha mais glebas de terras municipais para loteamento, a gestão local passou a adquirir terras, ainda que em quantidade insuficiente para a demanda. Com a criação da Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo (SEMHUR) procurou-se priorizar a política habitacional, que, em um primeiro momento, não obteve resultados significativos, tendo em vista que os programas contavam com poucos recursos próprios e também limitados recursos externos (TERESINA, 2001).

Na segunda metade da década de 1980, o governo Wall Ferraz (1986-1989) realiza uma reestruturação na administração, criando a Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo (SEMHUR) e institui os conselhos populares. Ao final do mandato, com o agravamento da crise urbana, Wall Ferraz lança o II Plano estrutural de Teresina (II PET)⁹, a partir do qual a cidade recebe novos instrumentos legais para organizar o uso e ocupação do solo, dentre outros objetivos. Isso, porém, se mostrou insuficiente para responder a rapidez dos processos e fenômenos sociais postos (LIMA, 2010).

Com a expansão da cidade, cresceu a quantidade de assentamentos precários. Assim, a partir de 1993, a PMT elaborou o primeiro Censo das Vilas e Favelas, através da Secretaria Municipal de Trabalho e Assuntos Comunitários (SEMTAC), em parceria com a Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários (FAMCC) e com a Federação das Associações de Moradores do Estado do Piauí (FAMEPI), contando ainda com o apoio da Empresa de Processamento de Dados de Teresina (PRODATER), da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral (SEMPLAN) e da SEMHUR. Foram identificadas 141 favelas ou similares, localizadas em maior número na Zona Leste, resultado da especulação imobiliária e do crescimento da cidade naquela direção. Essas áreas contavam com 14.542

⁹Ressalta-se que, em 1977, foi elaborado o I Plano Estrutural de Teresina (PET), na tentativa de minimizar os efeitos colaterais do progresso econômico. O plano citado foi conduzido pelo Instituto de Planejamento e Administração Municipal (IPAM), em convênio com a Universidade de Brasília (UnB), estabelecendo uma série de recomendações relativas à edificação, que foram instrumentadas na Lei nº 1.591, 31 de agosto de 1978. Um novo plano urbanístico foi estabelecido, cinco anos depois do I PET, sendo conhecido como Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), entretanto, nunca foi concluído (VIANA, 2005).

famílias, 67.503 pessoas que ocupavam 14.077 domicílios. A maioria dessas famílias, 59,76%, tinha rendimento de até 1SM (TERESINA, 1994)

O segundo Censo das Vilas e Favelas foi elaborado, em 1996, pela Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social (SEMTAS), com a colaboração da PRODATER e da SEMHUR. Nessa atualização do censo anterior, foram identificadas 149 vilas, favelas e área de assentamentos, com 24.895 domicílios, 25.775 famílias e 94.617 habitantes. Do total de domicílios estudados, 62,57% tinha rendimento entre ½ a 2 SM (TERESINA, 1996).

Em 1999 foi elaborado o terceiro Censo das Vilas e Favelas, pela SEMHUR, em parceria com a FAMCC, a FAMEPI, a PRODATER e a SEMPLAN. Foram identificadas 117 vilas, 24 favelas e 9 parques residenciais, que contavam com 38.852 famílias e 133.857 habitantes, ocupando 37.820 domicílios. Desse número total de famílias, 93,69% residia em domicílios próprios, entretanto, 49,37% destas, tinham renda de ½ a 1 SM (TERESINA, 2000).

Na gestão do Prefeito Heráclito Fortes (1989-1992), a execução do II PET é definida como meta, além dos esforços de desenvolver uma política de transporte coletivo na zona urbana, de uma política habitacional para os sem-teto e da modernização administrativa. As ações previstas, conforme Lima (2015), não foram além das ações do governo anterior, ficando restritas às atividades pontuais. A gestão seguinte, do prefeito Wall Ferraz (1993-1996) inova, ao implementar ações de melhoria habitacional em assentamentos precários. Não obstante, consoante Lima (2013), tais ações não apresentaram resultados expressivos, tendo em vista que conservava o padrão de tratamento da moradia e de questão fundiária.

Em 1993, devido às transformações da dinâmica espacial, é realizada a atualização do II PET. No início da década de 1990, assiste-se ao crescimento considerável da pauperização da população, resultante dos efeitos da crise dos anos 1980, e de acordo com Lima (2005, p. 4), “[...] a capital já contava, em 1999, com 155 favelas, vilas, parques residenciais, compreendendo uma população de 133.857 habitantes, 18,74% da população do município”.

No início do primeiro mandato do prefeito Firmino Filho (1997-2000) é implantado o projeto Vila-Bairro com o pressuposto de modificar o perfil urbano teresinense, segundo Lima (2013, p.147):

Em 1997, Firmino Filho implanta o Projeto Vila-Bairro, que, baseado no Favela-Bairro (RJ), propunha-se a alterar o perfil urbanístico de 155 assentamentos precários, com ações de melhoria habitacional e legalização da posse da terra, implantação de equipamentos coletivos, de projetos de geração de emprego e renda e de ação educativa. Pela abrangência e volume de recursos previstos, de R\$ 67.660.530,00, o Projeto era anunciado como a principal intervenção do governo na área de políticas urbanas. Inscrevia-se como uma proposta inovadora, porquanto

com perspectiva de impacto sobre a exclusão urbanística, já que visava intervir em distintas dimensões da moradia popular (físico-territorial, social e jurídica).

Apesar de inovador, como assevera Lima (2013), o projeto já demonstrava alta probabilidade de fracasso, pois não contava com matriz orçamentária própria, demonstrando as limitações do novo modelo federativo e dos impasses constitucionais. Entretanto, Lima (2013, p. 160), ressalva essa intervenção quando a considera uma iniciativa importante no campo da habitação social em Teresina, visto que, até aquele momento, não havia nenhuma ação de qualquer esfera de governo voltada à regularização e urbanização de favelas. Além disso, tratava a questão urbana de forma diferenciada das ações anteriores, com base numa “ação sistemática e ativa sobre as condições urbanas locais”.

Em 1997, conforme avaliação da PMT, as ações no campo da habitação se tornaram mais efetivas, com a definição de prioridade para o setor, a partir da adoção do Sistema Municipal de Habitação, o que possibilitou uma maior eficiência na definição de prioridades e no atendimento à população de baixa renda. O sistema passou a ser formado pelo Conselho Municipal de Habitação, pelas Superintendências de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, pela Comissão Técnica Multidisciplinar e pelo Fundo Municipal de Habitação (TERESINA, 2001).

A problemática da moradia na capital piauiense cresceu, sobremaneira, nos anos 2000, assim como ocorreu em todo o país. Em Teresina, no período de 1995 até 2001, foram construídos pela COHAB-PI 22 conjuntos habitacionais, empreendimentos que totalizaram 4.086 unidades habitacionais. Até o ano de 1990, o BNH financiou 43 conjuntos, com 34.594 unidades habitacionais, construídas por grandes empreiteiras. Além disso, houve a construção de mais 24 conjuntos com quase 10.000 unidades habitacionais, com recursos do FGTS e/ou com a promoção do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs) (TERESINA, 2001).

Com a implantação do SNHIS, em 2005, a PMT elaborou o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), uma exigência para a implantação da política em âmbito local. O plano objetivava diagnosticar a situação habitacional do município, oferecendo orientações e diretrizes para o planejamento do setor de habitação local, na área urbana e rural, cujo foco é a habitação de interesse social. A elaboração do PLHIS foi realizada em 3 (três) etapas: a primeira constituiu-se da proposta metodológica; a segunda, do diagnóstico do setor habitacional; e a terceira, das estratégias de ação, constituídas em um conjunto de diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor da habitação de interesse social (TERESINA, s/d).

Na terceira etapa, referente às estratégias de ação, foram definidos os programas específicos para as intervenções gerais no município, a fim de atender à demanda habitacional diagnosticada: Programa de Desenvolvimento Institucional, Programa de Financiamento e Subsídios, Programa de Provisão Habitacional e o Programa Urbano-Fundiário. Também foram estabelecidos os objetivos pretendidos com o desenvolvimento do PLHIS, previstos para serem executados no período de 2013 a 2023 (TERESINA, 2012, p. 21):

- Implementar uma estrutura administrativa de enfrentamento dos problemas habitacionais;
- Acabar com o déficit habitacional quantitativo atual e a demanda demográfica futura, identificados no diagnóstico do setor habitacional, com ampliação da oferta habitacional;
- Garantir o funcionamento de canais de participação instituídos ou outros instrumentos de participação na definição e controle da Política Habitacional;
- Promover a inclusão socioespacial dos assentamentos urbanos e rurais irregulares, através de processo de Regularização Fundiária, efetivando a sua integração e segurança jurídica para a permanência de famílias no local de origem;
- Fomentar a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), com quantidade e qualidade, considerando as características da demanda;
- Induzir a diversificação do mercado formal a capacitar novos agentes para produção de HIS;
- Criar um banco de terras municipal, para a provisão de moradias de interesse social;
- Articular ações para o desenvolvimento socioeconômico da população beneficiada que contemplem especialmente o incremento da renda e educação ambiental;
- Solucionar os problemas de inadequação habitacional, com a ampliação dos serviços públicos de infraestrutura e melhoria da unidade habitacional;
- Estimular a produção de núcleos habitacionais horizontais de interesse social para a população, visando ao equilíbrio do adensamento urbano;

Atualmente, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH), criada pela Lei Complementar nº 4.359, de 22 de janeiro de 2013, é o órgão responsável pelas ações na habitação e tem os seguintes objetivos (TERESINA, 2013, p.3):

1. Formular, executar e monitorar a Política de Habitação e Regularização Fundiária através de Programas, Projetos e ações que favoreçam o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo o acesso, em especial, da população de menor renda à terra urbana, e inibindo a especulação imobiliária;
2. Articular a Política de Habitação e de Regularização Fundiária com as demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambiental e de inclusão social no âmbito do município;
3. Aprovar e propor parcelamentos do solo urbano;
4. Promover articulação com os demais entes federativos e organizações da sociedade civil na implementação da Política de Habitação e Regularização Fundiária;
5. Efetivar a regularização fundiária nas áreas de assentamentos promovidos pelo Executivo Municipal, conforme legislação pertinente;
6. Captar recursos para programas e projetos destinados à habitação;
7. Presidir e coordenar o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social;
8. Garantir a elaboração e implementação do Plano Local de Habitação de Interesse Social – Teresina;
9. Promover o reassentamento de famílias residentes em áreas inadequadas e/ou impróprias à moradia;

10. Manter estreita articulação com as Superintendências de Desenvolvimento Urbano - SDUs no controle e monitoramento das áreas pertencentes ao patrimônio municipal e áreas de risco, evitando processos de ocupação;
11. Instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, monitoramento e controle das ações no âmbito da Política de Habitação e Regularização Fundiária, com cadastro de beneficiários atualizado;
12. Garantir atendimento descentralizado à população, através de Supervisões Regionais situadas nos prédios onde funcionam as Superintendências de Desenvolvimento Urbano - SDUs;
13. Trabalhar de forma articulada com a Procuradoria Especializada de Regularização Fundiária, integrante da estrutura da Procuradoria-Geral do Município.

A SEMDUH atua ainda na área de coordenação e elaboração do orçamento popular, asfaltamento, limpeza e iluminação pública e no planejamento, elaboração, coordenação e supervisão de projetos básicos e executivos de obras especiais de interesse do Município (TERESINA, 2013).

Conforme ressalta Lima (2015), apesar de todos os avanços no campo da habitação, no que diz respeito aos marcos regulatórios urbanísticos e habitacionais, a cidade de Teresina e o Estado do Piauí ainda não implementaram uma Política de Habitação, ficando as ações restritas aos programas e recursos federais.

Atualmente, a SEMDUH vem restringindo suas ações à regularização fundiária. Em 2015, o órgão deu início aos serviços de levantamentos topográficos para a regularização fundiária de 12 assentamentos, situados na zona urbana de Teresina: Parque Wall Ferraz, Parque Firmino Filho, Parque Dagmar Mazza, Residencial Monsenhor Chaves, Residencial Betinho, Residencial Mestre Dezinho, Parque Anita Ferraz, Residencial Dom Avelar, Vila Meio Norte, Recanto dos Pássaros, Residencial Araguaia e Residencial Firmino Filho. Para atender às demandas de habitação, o município conta atualmente com as unidades habitacionais do PMCMV (TERESINA, 2015).

4.3 O Programa Minha Casa Minha Vida em Teresina

O Piauí recebeu os primeiros recursos do PMCMV em 2009, que somavam, em 2012, R\$1.696.138.048,84, envolvendo 169 dos 224 municípios. Desse montante, R\$ 1.038.580.774,66 (61,32%) se destinavam a Teresina. Foram construídos, no Estado, 413 empreendimentos, com 41.369 unidades habitacionais (BRASIL, 2012). Destas, 86,2% se concentraram na faixa 1; 9,5%, na faixa 2; e 4,2% na faixa 3, conforme expressa a Tabela 9.

Tabela 9 – Empreendimentos e unidades habitacionais financiadas pelo PMCMV por faixa de renda. Piauí/Teresina. 2009-2012.

| Unidade territorial | Faixa de Renda (SM) | | | | | | Total Geral | |
|---------------------|---------------------|--------|----------------|-------|----------------|-------|----------------|--------|
| | 0 – 3 | | 3 – 6 | | 6 – 10 | | Empreendimento | UHs |
| | Empreendimento | UHs | Empreendimento | UHs | Empreendimento | UHs | | |
| Piauí | 368 | 35.667 | 34 | 3.953 | 11 | 1.749 | 413 | 41.369 |
| Teresina | 28 | 14.656 | 25 | 3.255 | 11 | 1.749 | 64 | 19.660 |
| Demais municípios | 240 | 21.011 | 9 | 698 | - | - | 349 | 21.709 |

Fonte: Brasil (2012).

Assim como no Estado, a maior parte dos recursos investidos em Teresina pelo PMCMV destinou-se à faixa 1 (renda de 0 a 3 SM). De acordo com a Tabela 10, até o ano de 2012, foram investidos R\$ 703.545.138,54, na faixa 1; R\$ 211.261.197,15, na faixa 2; e R\$ 123.774.438,97, na faixa 3. Foram construídos 64 empreendimentos com um total de 19.660 UHs. Destes, 28 empreendimentos com 14.656 UHs estavam voltados para a faixa de 0 a 3 SM; 25 empreendimentos com 3.255 UHs para a faixa de 3 a 6 SM; e 11 empreendimentos com 1.749 UHs para a faixa de 6 a 10 SM.

Tabela 10 – Investimentos do PMCMV em Teresina-PI até 2012

| Faixa de Renda | Nº de Empreendimentos | UHs | UH Entregues | Valor da Operação (R\$) |
|----------------|-----------------------|---------------|--------------|-------------------------|
| 1 (0 a 3 SM) | 28 | 14.656 | 4.999 | 703.545.138,54 |
| 2 (3 a 6 SM) | 25 | 3.255 | 1.024 | 211.261.197,15 |
| 3 (6 a 10 SM) | 11 | 1.749 | 297 | 123.774.438,97 |
| TOTAL | 64 | 19.660 | 6.320 | 1.038.580.774,66 |

Fonte: Brasil (2012)

Do total de empreendimentos, 60 estão localizados na zona urbana e 4 na zona rural. Os empreendimentos da faixa 1 (0 a 3 SM) estão dispostos na Tabela 11, com suas respectivas localizações na cidade e a quantidade de unidades contratadas.

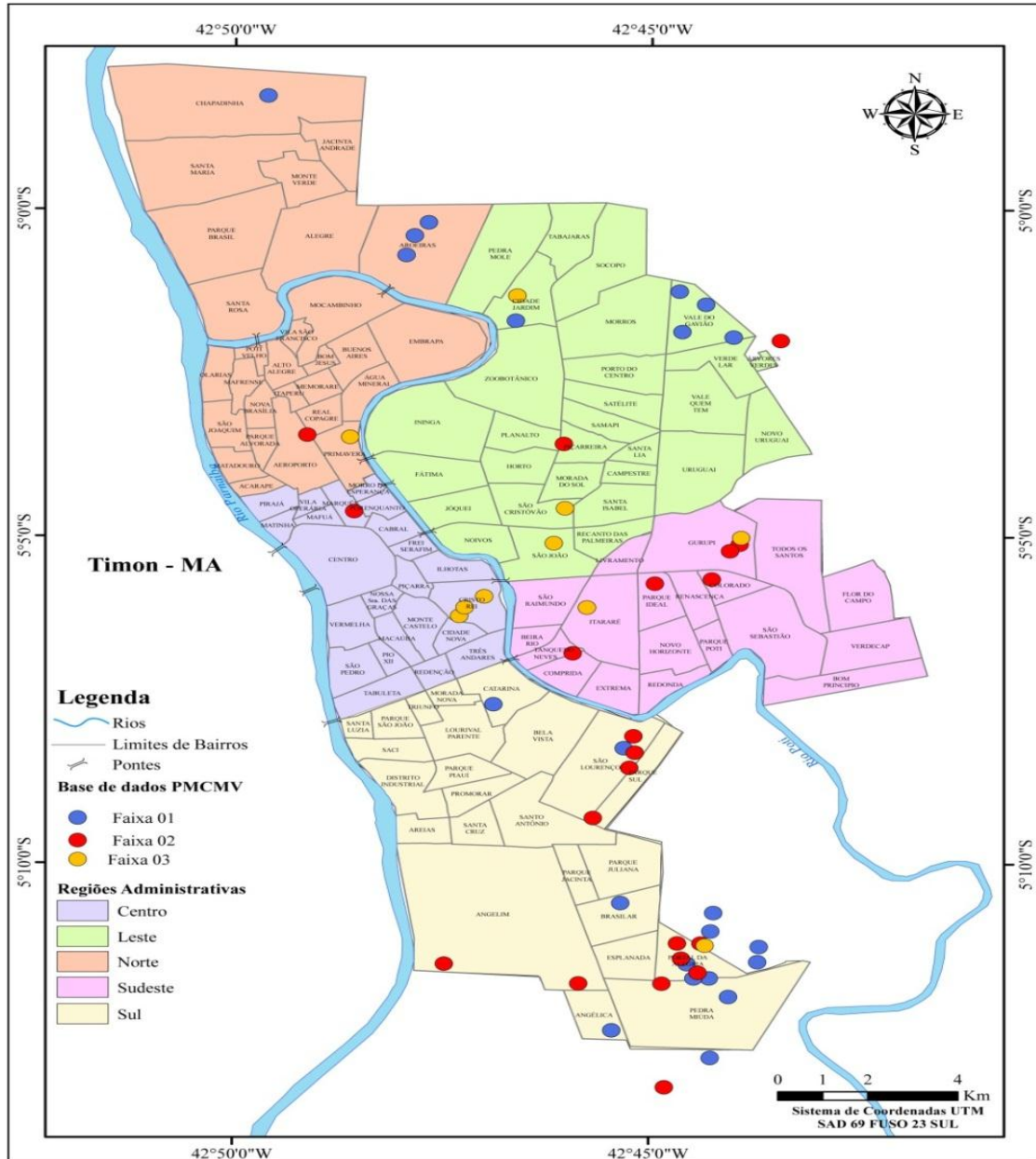
Tabela 11– Empreendimentos financiados pelo PMCMV em Teresina-PI na faixa de 0 a 3 SM até 2012.

| ORD | Empreendimento | Unidades Contratadas | Zona | Recursos Investidos (R\$) |
|--------------|---|-----------------------------|-------------|----------------------------------|
| 1. | Conj. Hab. Inglaterra | 350 | Norte | 12.949.996,59 |
| 2. | Conj. Hab. Vila Nova | 487 | Norte | 18.018.802,72 |
| 3. | Conj. Hab. Jorn. Paulo de T. Moraes | 263 | Norte | 9.728.365,21 |
| 4. | Res. Nova Alegria II | 500 | Sul | 18.497.500,00 |
| 5. | Res. Cidade Sul | 250 | Sul | 9.250.000,00 |
| 6. | Res. Portal da Alegria III | 450 | Sul | 16.649.132,10 |
| 7. | Res. Portal da Alegria IV | 450 | Sul | 16.649.132,10 |
| 8. | Res. Teresina Sul I | 500 | Sul | 18.499.542,00 |
| 9. | Res. Teresina Sul II | 500 | Sul | 18.499.542,00 |
| 10. | Res. Bem Viver | 400 | Sul | 16.327.813,04 |
| 11. | Res. Sigefredo Pacheco I | 500 | Leste | 18.497.500,00 |
| 12. | Res. Sigefredo Pacheco II | 500 | Leste | 18.497.500,00 |
| 13. | Res. Wilson Martins Filho | 455 | Leste | 16.832.725,00 |
| 14. | Res. Mirian Pacheco | 219 | Leste | 8.102.999,98 |
| 15. | Conj. Res. Tabajaras | 141 | Leste | 5.512.048,93 |
| 16. | Pov. Santa Luz de Cima | 50 | Rural | 780.000,00 |
| 17. | PNHR - Loc. Serra do Gavião | 18 | Rural | 280.800,00 |
| 18. | PNHR - Árvores Verdes | 48 | Leste | 748.800,00 |
| 19. | Res. Portal da Alegria VI A | 1344 | Sul | 71.041.575,52 |
| 20. | Res. Prof. Wall Ferraz | 928 | Sul | 49.009.815,94 |
| 21. | Res. Edgar Gayoso | 1076 | Norte | 52.724.000,01 |
| 22. | Res. Portal da Alegria VI B | 1354 | Sul | 71.301.235,16 |
| 23. | Ass. dos Mor. dos Pov. Esperança e Cajazeiras | 30 | Rural | 780.000,00 |
| 24. | Res. Orgulho do Piauí | 1368 | Sul | 83.392.965,36 |
| 25. | Res. Jardins dos Ipês | 720 | Sul | 43.919.409,60 |
| 26. | Res. Edgar Gayoso | 459 | Norte | 27.999.000,00 |
| 27. | Res. Jardim dos Caneleiros - B | 576 | Sul | 35.135.527,68 |
| 28. | Res. Jardim dos Caneleiros - A | 720 | Sul | 43.919.409,60 |
| TOTAL | | 14656 | | 703.545.138,54 |

Fonte: Brasil (2012)

Como revela a Figura 3, há uma distribuição espacial diferenciada entre os empreendimentos das três faixas, observando-se que a das famílias com 1 a 3 SM estão majoritariamente localizados nas zonas de expansão da cidade: Norte, Sudeste e Sul.

Figura 3 – Distribuição dos empreendimentos construídos pelo PMCMV na zona urbana. Teresina - PI. Período: 2009-2012.



Fonte: Lima (2015)

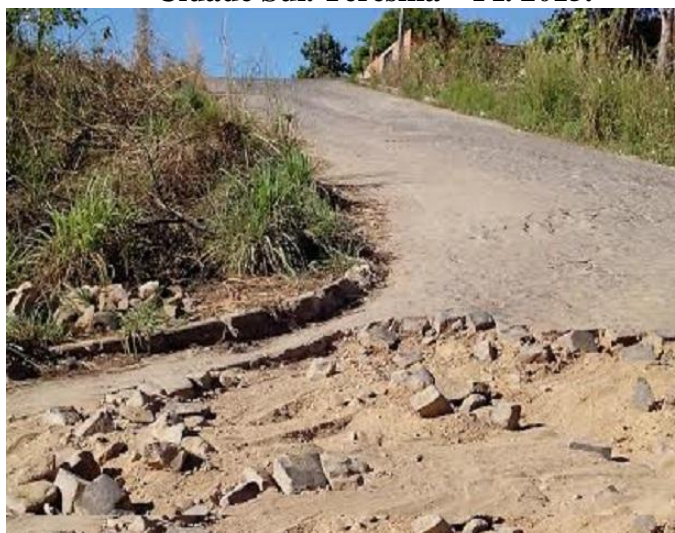
A localização desses empreendimentos do PMCMV reforça a segregação socioespacial, considerando que estão situados nas franjas da cidade, sem a infraestrutura e os serviços públicos necessários às demandas dos moradores, como denunciam matérias publicadas diariamente no noticiário local (Figuras 4 e 5).

Figura 4 – Obras de creche paralisada no Residencial Sigefredo Pacheco I. Teresina – PI. 2015.



Fonte: Pinto (2015).

Figura 5 – Abandono e falta de estrutura no Residencial Cidade Sul. Teresina – PI. 2015.



Fonte: Portal AZ (2015).

Inúmeras deficiências foram apontadas pelos moradores do PMCMV nas reportagens dos jornais locais, entre elas, destacaram-se os problemas estruturais, sobretudo, a inexistência de equipamentos públicos, conforme informou o Portal 180 graus, em 29 de setembro de 2012: “[...] não há posto de saúde e nenhuma quadra de esportes, praça ou área de lazer para a população” (SOUSA, 2012).

Outra constatação se referia à ausência ou precariedade dos serviços públicos, como o de transporte coletivo, conforme destacou reportagem do Portal Meio Norte.com, de 11 de abril de 2012, sobre o residencial Sigefredo Pacheco:

[...] duas empresas operaram a linha que transporta os moradores do bairro para o centro de Teresina, mas são velhos, são em pequeno número, insuficientes para atender a

demanda e param de circular às 21h deixando sem transporte os universitários e estudantes do ensino médio que estudam durante a noite (RIBEIRO, 2012).

Nesse contexto, entra a falta de segurança pública, problema expresso por um dos moradores do Residencial Paulo de T. Morais, ao Portal Meio Norte.com: “[...] temos visto muitos arrombamentos, roubos e assaltos. A população não aguenta mais. Todos os moradores sabem que os ladrões são da própria região, e queremos que providências sejam tomadas” (COSTA, 2012).

As precárias condições de moradia desses empreendimentos colocam em discussão os próprios pressupostos da política de garantir o direito à moradia, assim como o desempenho do TS que tem como objetivo contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados.

As equipes do TS são treinadas para trabalhar com as inúmeras dificuldades apontadas, sobretudo aquelas relativas à inserção social e urbana das famílias, sua atribuição primordial, devendo dispor de profissionais capacitados, dotados de grande corpo teórico que possibilite a compreensão de fenômenos emergentes. Sobre isso, Lima (2008, p. 227) assim se pronuncia:

Com os novos formatos institucionais de participação da sociedade na formulação e implementação das políticas, além do aprofundamento da questão social, tem se exigido dos profissionais envolvidos nos projetos urbanos um corpo teórico cada vez mais sofisticado, que lhe permita compreender os fenômenos emergentes, como a nova segregação [...]. A intrincada trama social que preside as urbes urbanas (suas redes, atores com interesses díspares, fragmentação social etc.), as novas configurações da pobreza e das desigualdades sociais, bem como as demandas urgentes por uma outra ordem, sem esquecer das transversalidades e inter-relações entre o espaço local e regional, o nacional e o global, tornam mais complexas a dinâmica cidadina (LIMA, 2008, p. 227).

Lima (2008) ressalta ainda a importância de acúmulo de conhecimentos sociológicos que possibilitem entender os arranjos participativos e deles apreender a dinâmica dos mecanismos de mediação de interesses entre a sociedade civil e o Estado. Tais ações exigem uma reflexão sob a ótica das novas práticas de deliberação pública, que venham a criar espaços e novas estratégias de participação social, possibilitando, dessa forma, laços de pertencimento à cidade.

5 O TRABALHO SOCIAL EM EMPREENDIMENTOS DO PMCMV NO MUNICÍPIO DE TERESINA: Avaliando a operacionalização e os resultados.

Nesse capítulo procura-se analisar o processo de operacionalização e os resultados do TS no PMCMV, tendo como parâmetro as normativas vigentes. Para tanto, o capítulo encontra-se dividido em quatro tópicos que contemplam as variáveis e indicadores que orientaram a pesquisa. O intento do capítulo é verificar se as atividades realizadas pela equipe técnica do TS atenderam às diretrizes estabelecidas para sua execução e se os resultados obtidos contemplaram os objetivos propostos pelas normativas, isto é, a promoção da participação, a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias e a organização local.

O primeiro tópico se refere ao processo de implantação do TS, em que se destaca o período de discussões e decisões por parte do órgão proponente (prefeitura) sobre aspectos burocráticos para início das atividades, dentre eles a escolha do órgão da administração pública responsável pela execução do TS, a forma de execução desse trabalho e a relação entre os agentes institucionais envolvidos na execução.

No segundo tópico faz-se uma caracterização dos empreendimentos selecionados (Vila Nova e Teresina Sul I) e das famílias beneficiárias, destacando o acesso a serviços públicos em relação à moradia de origem (escola, abastecimento de água, iluminação, coleta de lixo e pavimentação).

No terceiro tópico analisam-se as ações desenvolvidas pela equipe técnica do TS, com base nos dados dos PTS e dos relatórios de atividades. Toma-se como referência os eixos de mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda, as estratégias adotadas pela equipe para incentivar a participação dos beneficiários, a relação dos beneficiários com a equipe técnica para a resolução de demandas e a identificação das ações intersetoriais para o atendimento das demandas dos beneficiários.

Por fim, no quarto tópico analisa-se os resultados do TS, levando em consideração as variáveis de sociabilidade, participação e organização comunitária e inserção social da população beneficiária. Assim, examina-se a relação do beneficiário com a vizinhança e com a comunidade, as formas de lazer promovidas pela equipe técnica do TS e as formas de recreação que já existiam nos Residenciais. Identificam-se, ainda, as entidades formais e não-formais, assim como as lideranças existentes nos empreendimentos, a interlocução da comunidade com o poder público, a existência de projetos e programas sociais nos Residenciais e a articulação dos beneficiários com os movimentos sociais. Entre os aspectos

analisados nesse tópico destaca-se o acesso da população aos serviços e equipamentos públicos e comunitários, pressuposto da PNH e diretriz do TS na habitação.

5.1 O processo de implantação do Trabalho Social em empreendimentos do PMCMV

Para a implantação do TS em empreendimentos do PMCMV em Teresina, a prefeitura designou a Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS) como órgão gestor, medida que pode ter sido tomada pelo fato de este órgão ser responsável pelo Cadastro Único, conforme relato de técnica do órgão¹⁰.

Por outro lado, de acordo com a atual coordenadora de habitação da SEMDUH que acompanhou o processo de implantação do PMCMV em Teresina, no início do TS nos empreendimentos não havia uma Secretaria de Habitação no município, o que existia era apenas gerências de habitação nas SDU's, o que pode explicar a designação dessa atribuição à SEMTCAS¹¹.

Em Teresina, conforme evidenciado no capítulo anterior, embora o PMCMV tenha sido implantado em 2009, o processo de execução do TS iniciou-se apenas em 2012, por meio de processo licitatório, aberto pela SEMTCAS, em 7 de maio de 2012, com a modalidade concorrência, com prazo de execução de 180 dias (06 meses), conforme edital nº 05/2012. Previa o investimento de R\$ 1.183.505,29 nos empreendimentos Vila Nova, Teresina Sul I e II, Tabajaras e Bem Viver (TERESINA, 2012), distribuídos, conforme expressa a tabela 12.

Tabela 12 – Valor do investimento na primeira etapa do TS

| Nº | Empreendimento | Valor (R\$) |
|--------------|-----------------|-------------------------|
| 1. | Vila Nova | R\$270.282,04 |
| 2. | Teresina Sul II | R\$227.493,13 |
| 3. | Teresina Sul I | R\$277.493,13 |
| 4. | Tabajaras | R\$ 82.680,73 |
| 5. | Bem Viver | R\$325.556,26 |
| TOTAL | | R\$ 1.183.505,29 |

Fonte: Teresina (2012).

Em entrevista com uma técnica da SEMTCAS que participou da elaboração dos Termos de Referência da licitação do TS e acompanhou o processo de implantação dessa ação, foi revelado que o TS no programa era entendido pela Prefeitura e pela CEF como uma ação da Política de Assistência Social, pelo simples fato de se tratar de trabalho social, o que acabou

¹⁰Técnica da SEMTCAS [out. 2016]. *Entrevista 1*. Entrevistadora: Talita Kelly de Sousa Passos. Teresina, 2016. Arquivo mp3 (40 min e 27 seg.).

¹¹Coordenadora de Habitação da SEMDUH. [dez. 2016]. *Entrevista 4*. Entrevistadora: Talita Kelly de Sousa Passos. Teresina, 2016. Arquivo mp3 (20 min e 17 seg.).

direcionando essa ação ao órgão gestor dessa última área. De acordo com a técnica da SEMTCAS realizou-se uma tentativa de mostrar à gestão que não era papel daquela secretaria citada realizar tais ações, tendo em vista que suas atribuições não eram afetas à área.

Nós, técnicos, já recebemos essa incumbência de que iríamos executar o processo de seleção e como a SEMTCAS já estava com o processo de seleção das famílias e quando se fala de trabalho social quem não compreende a diferença entre trabalho técnico social e política de assistência social acaba colocando dentro do mesmo rol. Então, em decorrência disso, a própria Caixa Econômica, eu lembro demais ela tinha uma tendência muito forte a querer que os CRAS, a querer que os CREAS, assumissem essa responsabilidade no período; então, a gente sentiu um pouco essa pressão mesmo da gestão e da própria Caixa Econômica em relação a essa questão. Não de todos os componentes da Caixa Econômica, tem o pessoal que é responsável pela GIDUR, pela gerência de desenvolvimento lá, que é quem acompanha o trabalho técnico social, entendia que aquela não era função da SEMTCAS, mas aí como o processo de seleção já estava lá, então parece que era natural que a gente também tivesse que assumir o trabalho técnico social (Técnica da SEMTCAS).

A atribuição pela execução do TS ao órgão da Assistência Social é comum aos municípios brasileiros e, de acordo com Paz (2015), essa situação acaba permitindo que a Política Municipal de Habitação não tenha uma secretaria específica, ficando marcada por ações pontuais e imediatistas.

Apesar de o TS ser coordenado pela SEMTCAS, houve discussão interna para a contratação de empresa para a sua execução, considerando que a secretaria não tinha técnicos suficientes para essa demanda, conforme esclarece a técnica entrevistada:

Nossa defesa na época era que a Política de Assistência Social não tivesse que cuidar das condições de habitação; nós tínhamos uma luta muito grande, inclusive, internamente, nós técnicos e gestão, porque nós entendíamos que aquele processo não era para tá dentro da SEMTCAS, nem o processo de seleção das famílias, nem o processo de trabalho técnico social, que nós estávamos nos desvinculando da nossa missão institucional e do nosso objeto de trabalho, que é a Política de Assistência Social, embora ela mantenha uma relação e precisa, inclusive, porque o trabalho que é feito pelas equipes da Assistência Social, ele precisa também do acesso ao serviços de outras políticas, mas precisar do acesso não quer dizer que é assumir responsabilidade das outras políticas públicas. Então, nós tínhamos internamente, essa discussão muito forte, mas é uma decisão de gestão, foi uma decisão maior, nós não conseguimos nos contrapor por mais argumentos que os técnicos daquela secretaria apresentassem e aí não foi só eu, mas as demais pessoas nos circuitos de decisão e discussão sobre essa perspectiva de assumir o trabalho no Minha Casa Minha Vida, os demais técnicos não tiveram forças suficientes para barrar esse processo. Então, assim, pelo menos isso nós conseguimos, não temos que executar via CRAS, via CREAS, com as equipes que nós temos ia ser um caos, até porque as equipes já estavam incompletas, nós temos poucos números de equipamentos públicos e não era função deles, ia se perder totalmente do que era uma função de um CRAS e de um CREAS. Então, nós conseguimos convencer que esse trabalho ficasse com uma empresa contratada, inclusive, nós fizemos algumas pesquisas e vimos que outros municípios, em outros estados, eles também estavam optando por essa questão da contratação. A prefeitura, de imediato, não tinha como chamar servidor público para assumir, para a gente estruturar e montar um setor, então, isso era totalmente, pelo menos como foi nos posto, que era inviável. Então, nós conseguimos convencer pela contratação de uma equipe (Técnica da SEMTCAS).

Considerando a fala da técnica, observa-se que o TS previsto para ser executado se deparou com as próprias contradições e limitações do Programa. Este último foi implementado sob o discurso de atender as metas da PNH com a construção massiva de moradias, atendendo o segmento populacional de menor renda e reduzir o *déficit* habitacional, em um tempo relativamente curto, conforme ressalta Amore (2015). Entretanto, observa-se que essa rapidez não possibilitou que o PMCMV pudesse ser implementado requerendo dos municípios uma estruturação mínima para atender suas exigências, sobretudo, de execução do TS, que já se inicia comprometido.

Conforme ressaltado pela técnica, o próprio agente financeiro do programa exigia que a execução do TS ficasse sob a responsabilidade do órgão gestor da Política de Assistência Social, tendo em vista, a indefinição, à época da implantação, de um setor específico para a gestão desse trabalho. Não se demonstrou uma preocupação com a eficácia do TS que, segundo os parâmetros legais, visa à participação e a inserção social dos beneficiários. Os fatos mostram, além do despreparo, do agente gestor, uma visão estritamente burocrática e de controle dos recursos, do órgão financiador, a CEF.

Em entrevista, a titular da pasta da Assistência Social, à época de deflagração desse processo, apontou um fator favorável para a contratação da empresa: a burocracia da administração pública. Como o TS requer um prazo para ser desenvolvido, a lentidão nos processos administrativos poderia resultar em atrasos, considerando a exigência de realização da licitação para aquisição de materiais. Ademais, ainda havia outro fator limitador: o fato de os recursos destinados ao TS para o pagamento de pessoal não poderiam ser utilizados para pagamento dos servidores da SEMTCAS, conforme destaca a gestora da época em entrevista.

Na verdade, assim, isso foi um processo de discussão longo onde a equipe da Secretaria foi, os técnicos também foram consultados em relação a essa questão do trabalho social e aí entrava uma série de questões, sobre questão de possibilidade e impossibilidade de remuneração extra para esses profissionais que são do quadro da Prefeitura, de não ser uma atribuição da Política de Assistência Social, de que os profissionais que estão lá, foram contratados, estavam na gestão da Política de Assistência; então, seria uma sobrecarga a mais de um trabalho que, em princípio, não é da área da Assistência e aí a impossibilidade legal de pagar esses profissionais diretamente para fazer o trabalho. Foram alguns, dentre outros, alguns dos argumentos que foram levantados que eu me lembre, à época, para essa questão (Ex-Gestora da SEMTCAS¹²).

De acordo com o depoimento da gestora à época, observa-se que o próprio programa já direciona a execução do TS para a contratação de empresas. O tempo previsto para a

¹²Ex-Gestora da SEMTCAS. [dez. 2016]. *Entrevista 2*. Entrevistadora: Talita Kelly de Sousa Passos. Teresina, 2016. Arquivo amr. (22 min e 56 seg.).

execução da ação é tão curto que atividades realizadas pelo órgão estatal que dependem de processos licitatórios não atenderiam aos prazos estipulados pelo Ministério das Cidades.

Quando da implantação do TS em Teresina, a Instrução Normativa (IN) nº 08/2009 – MCidades, estabelecia que o TS poderia ser executado de forma direta ou indireta, ou seja, poderia ser realizado pelo Proponente/Tomador ou por terceiros, sendo que a responsabilidade do TS seria do órgão proponente, que, se optasse por processo licitatório deveria realizá-lo em processo específico, separado das obras, devendo se responsabilizar pela realização das atividades programadas no PTS com pessoal próprio até a conclusão do certame, sendo facultado ao poder público a licitação pela elaboração ou pela execução do PTS. À CEF cabia apenas verificar se o projeto aprovado estava contido, no todo ou em parte, no objeto da licitação e se os preços e prazos da proposta vencedora apresentavam compatibilidade com o projeto inicialmente aprovado (BRASIL, 2013).

Para a abertura do processo licitatório, os profissionais da SEMTCAS, responsáveis pelo TS, reuniram-se, à época, com a Gerência de Desenvolvimento Urbano da CEF (GIDUR/CEF), atual Gerência de Habitação (GIHAB/CEF), para obter orientações sobre o TS. A CEF esclareceu as principais ações nas quais o TS deveria se concentrar e, com base nelas, a SEMTCAS elaborou o Termo de Referência da licitação.

De acordo com a técnica da SEMTCAS entrevistada, antes da execução das atividades pela equipe técnica do TS da empresa, a Prefeitura já havia iniciado as atividades mediante a aprovação do Projeto Preliminar e a seleção das famílias. A empresa vencedora, após a licitação, deveria elaborar o Projeto Técnico definitivo, tendo por base o elaborado pela Prefeitura, acrescentando e detalhando informações, inclusive, de caracterização do empreendimento e das famílias beneficiárias.

A implantação do TS nos empreendimentos do PMCMV, em Teresina, não seguiu as normativas vigentes, considerando que se iniciou quando as famílias já ocupavam as residências. De acordo com a ex-gestora da SEMTCAS, somente quando as obras estavam em estágio avançado ou quando já estão finalizadas é que a CEF solicitava à Prefeitura a seleção da demanda dos beneficiários. Foi o que ocorreu com a primeira etapa do TS no PMCMV, gerando um acúmulo de demandas para a SEMTCAS.

Houve o atraso e houve interrupção também na questão do trabalho social, de quando foram feitos os procedimentos licitatórios e aí depois a empresa foi contratada, as coisas não se deram com muita agilidade. Então, assim, as famílias [...]. Porque eu considero atraso? As famílias já estavam morando lá nos empreendimentos, que do meu ponto de vista, o trabalho social, inclusive, se inicia muito antes das famílias ocuparem os empreendimentos, porque ele se inicia a partir do próprio processo de seleção e isso sempre ficou a cargo das equipes da Prefeitura, então, o trabalho social aí contratado ele já foi para o processo de afirmação e

consolidação da moradia e de trabalhar as questões do uso dessa moradia, do uso qualitativo pelas famílias, então, quando foi iniciado, muitas famílias já estavam morando nos empreendimentos, outras nem estavam morando, outras já tinham morado e já haviam saído e eu acho que isso prejudica, eu acho não, isso prejudica o processo de consolidação do empreendimento (Ex-Gestora da SEMTCAS).

A empresa vencedora da licitação realizada pela SEMTCAS, em 2012, foi a WR – Consultoria e Planejamento, empresa piauiense, criada em 1991, especializada em estudos ambientais, planos diretores municipais participativos, execução e acompanhamento de projetos técnicos sociais, e elaboração. Para a execução do TS, a equipe da empresa compôs-se de uma assistente social, responsável pela coordenação, uma assistente social responsável pela execução, uma socióloga e um administrador (TERESINA, 2012b, 2012c).

O acompanhamento da SEMTCAS à empresa se dava por meio de uma técnica, com formação em psicologia que, além de acompanhar os relatórios das atividades comparecia a reuniões realizadas nos empreendimentos. Convém ressaltar que a equipe da SEMTCAS constituía-se de apenas dois profissionais para o TS: uma técnica para elaboração dos Termos de Referência e uma técnica para acompanhamento da equipe do TS da empresa, conforme relato da Gestora da SEMTCAS, à época.

Nesse período, de acordo com a técnica da SEMTCAS entrevistada, responsável pelo acompanhamento do TS, os primeiros empreendimentos a iniciar o TS foram o Teresina Sul I e II. Conforme relata a coordenadora da equipe do TS da empresa WR, as atividades foram iniciadas, porém, tiveram que ser suspensas, tendo em vista o processo eleitoral e o atraso do repasse da primeira parcela do recurso.

Consoante às informações disponibilizadas pela coordenadora da empresa WR, a equipe do TS orientou suas ações em consonância com o Caderno de Orientações Técnico Social (COTS), da CEF. É importante ressaltar que o COTS foi elaborado na vigência da IN nº 08/2009 – MCidades, que vigorou até o ano de 2014, quando foi substituída pela Portaria nº 21/2014. De acordo com o COTS, o TS deveria ser iniciado, logo após a assinatura do Termo de Compromisso ou Contrato ou, pelo menos 90 dias antes da conclusão das obras e poderia se estender por um período de 6 a 12 meses, após a conclusão das obras. A execução do TS deveria compreender as fases de obras e pós-ocupação (BRASIL, 2013).

O período de obras deveria englobar a construção do empreendimento e incluía o momento de pré-obras (iniciava-se com a assinatura do Termo de Compromisso ou Contrato até o início das obras e deveria incluir atividades de divulgação de informações sobre a intervenção, projetos de obras e trabalho social) e durante as obras (onde deveriam ser realizadas as atividades relacionadas à constituição de grupos de acompanhamento do projeto,

entidade representativa dos moradores, bem como a preparação dos beneficiários para ocupação da nova moradia. Nos casos de habitações verticalizadas, deveriam ser trabalhados o processo de gestão condominial e a discussão de regras de convivência em coletividade). O período de pós-ocupação, por sua vez, deveria se iniciar com a mudança dos beneficiários e ter duração de até 12 meses, podendo ser prorrogado por mais 3 meses para a avaliação de resultados (BRASIL, 2013).

No curso desse processo de implantação do TS em empreendimentos do PMCMV em Teresina foi criada pela Lei Complementar nº 4.359, de 22 de janeiro de 2013, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH)¹³, para a qual foi transferida a gestão do TS.

Conforme depoimento da técnica da SEMTCAS ocorreram várias reuniões institucionais para o repasse de informações e documentos. Como a liberação dos recursos realizava-se diretamente da CEF para a SEMTCAS, ficou acordado entre os gestores, que, após a aprovação dos relatórios das atividades do TS pela CEF, a SEMTCAS prestaria contas com a SEMDUH para posterior transferência de recursos à empresa licitada.

À SEMDUH coube o acompanhamento do TS e, posteriormente, a gestão desse trabalho em outros empreendimentos. A atual Coordenadora Especial de Habitação e Regularização Fundiária da SEMDUH já ocupava o cargo no período em que ocorreu a transição das atividades do TS da SEMTCAS para a SEMDUH. Conforme informações da entrevistada, não foi sequer discutida a possibilidade de a SEMDUH assumir a execução do TS, uma vez que a secretaria recém-instituída não tinha recursos humanos suficientes para atender tal finalidade.

De acordo com a profissional que acompanhou o desenvolvimento do TS desde o início, a prefeitura demonstrava o interesse de que o TS fosse executado por sua própria equipe, porém, as questões burocráticas poderiam atrapalhar os prazos estipulados para o TS.

¹³A SEMDUH, de acordo com a Lei Complementar nº 4.359/2013 constitui-se, além das unidades administrativas, de supervisões, de assessorias e de conselhos na área, da Coordenação Especial de Asfaltamento, da Coordenação Especial de Limpeza Pública, da Coordenação Especial de Iluminação Pública, da Coordenação Especial de Projetos, da Coordenação Especial de Habitação e Regularização Fundiária. Tem como atribuições gerais: 1. Coordenar, dirigir, supervisionar, controlar e fiscalizar a execução das atividades dos órgãos que lhe são diretamente subordinados; 2. Estabelecer normas operacionais na sua área de competência; 3. Buscar elementos necessários ao cumprimento de suas atribuições e competências, mediante cooperação de outros órgãos nos âmbitos municipal, estadual, federal e privado; 4. Articular-se com os diversos órgãos municipais para harmonizar e disciplinar as ações do Governo Municipal no âmbito regional de cada SDU; 5. Elaborar e propor a criação e alteração de normas para a padronização de procedimentos administrativos no âmbito regional de cada SDU; 6. Articular-se com as SDUs para aprimorar o exercício de suas competências; 7. Propor e promover a realização de eventos para o aperfeiçoamento e à integração do sistema das administrações regionais das SDUs; 8. Propor e promover programas e ações para a melhoria da prestação dos serviços de interesse público no âmbito das administrações regionais das SDUs (TERESINA, 2013a).

Sempre o interesse da prefeitura era de executar [o TS] com a sua equipe; no entanto, como existem normativas e uma legislação da Caixa, principalmente, essa questão de prestação de contas são questões burocráticas que dificultariam muito o nosso processo de ressarcimento do recurso porque existe um recurso destinado para fazer isso, então, tudo isso foram questões que dificultaram o processo de execução pela prefeitura, então, a gente realmente resolveu permanecer com esse processo de contratar uma empresa terceirizada, por conta das questões burocráticas financeiras. São prestações de conta, na verdade, que a gente tem que fazer, a prefeitura não pode emitir uma nota fiscal, então, tudo isso são questões que dificultavam a execução (TÉCNICA DA SEMDUH¹⁴).

O acompanhamento do TS pelas empresas contratadas é realizado atualmente pela SEMDUH, por uma técnica com formação em Serviço Social, a qual conta com o apoio de outros profissionais da instituição e assistentes sociais das SDU's.

Após a finalização do TS nos 5 primeiros empreendimentos, outra licitação, modalidade Pregão Eletrônico nº 003/2014 – SEMDUH, foi realizada, para a execução do TS em mais dois empreendimentos do PMCMV (Residenciais Miriam Pacheco e Cidade Sul), com o valor de investimento de R\$ 240.492,00 (TERESINA, 2014; TERESINA, 2014a), por um período de um ano, tendo vencido a licitação a Empresa Pública Consultoria, Contabilidade e Projetos. A equipe de execução do TS foi composta por duas assistentes sociais – uma coordenadora e uma executora, uma socióloga e um pedagogo (TERESINA, 2014, 2014a).

Nessa etapa do TS, que já seguia as orientações da Portaria nº 21/2014-MCidades, também houve atraso quanto ao início das atividades. Assim como ocorrera na etapa anterior, a equipe da Prefeitura realizou a inscrição e a seleção de famílias, mediante aprovação pela CEF de um projeto preliminar.

Observa-se que a realização do TS misto, iniciado pela prefeitura e executado e concluído pela empresa, causa uma verdadeira confusão no acompanhamento das famílias beneficiárias, conforme já ressaltado por Paz (2015). A primeira equipe que as famílias têm contato são funcionários da prefeitura, de forma muito superficial e, posteriormente, são acompanhados pela equipe da empresa terceirizada, que acaba criando vínculos com os beneficiários. Após o término desse trabalho, as famílias perdem o contato com a equipe de referência e não sabem a quem se dirigir após a finalização desse trabalho no empreendimento.

Em relação ao PTS Preliminar, este se constitui instrumento inicial de planejamento do TS, que de acordo com a Portaria nº21/2014, deve ser apresentado à instituição financeira pelo agente público para assinatura do convênio no período máximo de 4 (quatro) meses após

¹⁴Técnica da SEMDUH [nov. 2016]. *Entrevista 3*. Entrevistadora: Talita Kelly de Sousa Passos. Teresina, 2016. Arquivo mp3 (42 min e 38 seg.).

a notificação do ente público (secretaria responsável pelo TS) pela instituição financeira ou com até 15% (quinze por cento) da obra iniciada (BRASIL, 2014).

A referida portaria especifica que a notificação deve ocorrer imediatamente após o início das obras, porém, isso não ocorreu em Teresina. Conforme relato da coordenadora de Habitação da SEMDUH, as obras ocorreram em ritmo acelerado e os trâmites para o início das atividades relativas ao TS foram morosos.

O certo é acontecer dessa forma, o problema é que todas essas contratações elas já estavam previstas anteriormente, aí esses convênios acabaram sendo assinados com prejuízo de prazo. Então, ficou um descompasso entre a obra e o TS. Porque o programa diz o seguinte: quando você tiver trinta por cento de obra pronta você tem que selecionar as famílias. Isso basicamente não aconteceu em lugar nenhum porque as obras estavam todas acontecendo, teve um momento que elas foram muito rápidas e os processos administrativos de licitação, de repasse de recursos, eles não conseguiram acompanhar e aí é onde eu digo que o prejuízo aconteceu porque se tivesse acontecido tudo passo a passo, você tinha começado ainda o trabalho social ainda na fase de sorteio das famílias, o trabalho social já começava a acontecer com aquele pessoal que foi sorteado, então, isso não aconteceu. Esse trabalho acabou sendo feito pela nossa equipe mesmo, que é esse trabalho de seleção e o trabalho social com as famílias passou a acontecer após as pessoas já estarem lá no local. Então, isso se deu muito em função desse descompasso entre assinatura de convênio, a construção de obras e seleção de famílias (Coordenadora de Habitação da SEMDUH).

A técnica da SEMDUH também relatou o atraso no processo de seleção das famílias

As famílias já estavam morando quando esse prazo iniciou. Nisso, realmente, descumpriu um pouco o que diz a portaria. A portaria diz que quando existe já uma demanda, mas isso tudo, essa questão toda nem se deu por conta do trabalho técnico propriamente dito, foi por conta da seleção da demanda, a gente precisou nesse intermédio refazer um processo de seleção que tinha sido feito anteriormente, aí tivemos que elaborar, fazer um novo sorteio. Para isso precisou, tudo isso dificultou o processo e por isso o atraso (Técnica da SEMDUH).

Segundo a referida portaria que norteia as ações do TS, após a formalização do convênio entre Prefeitura e CEF, sobre a execução do TS, o ente público deve realizar as atividades relativas ao cadastro, seleção e hierarquização da demanda, e elaboração do PTS, concluindo essa fase em até 12 meses ou até 65% (sessenta e cinco por cento) da obra, processo prejudicado por causa do atraso inicial da assinatura do Convênio. Outro aspecto não respeitado na normativa se refere à execução do PTS que deveria ter o prazo de execução de 8 meses antes da assinatura do contrato com o beneficiário ou da mudança das famílias (BRASIL, 2014). Quando esse trabalho começou a ser executado, em Teresina, muitas famílias já residiam nos empreendimentos.

Com a finalização da licitação do TS, conforme evidenciado pela técnica da SEMDUH, iniciou-se a execução do TS pela empresa licitada. O primeiro produto foi a elaboração do PTS, que também acrescentou e detalhou o PTS-Preliminar, elaborado anteriormente pela equipe da SEMDUH.

Dentre as dificuldades apontadas pelas duas empresas que executaram o TS, cita-se a aproximação com a CEF no início das atividades do TS no acompanhamento dos relatórios. Os primeiros relatórios de atividades elaborados pelas empresas eram devolvidos pelo agente financeiro para correção e/ou alteração e as técnicas das empresas como não tinham contato direto com o profissional da CEF não conseguiam contemplar todas as alterações exigidas por esta última. É que as Gerências de Habitação da CEF recebem instruções para manter relação direta com o agente público proponente, evitando contato com as empresas contratadas para a execução do TS, o que causou ainda mais atrasos nesse processo, conforme relatos dos entrevistados.

Depois da elaboração dos projetos, a gente teve vários momentos com a Prefeitura de Teresina e aí nos dois primeiros relatórios, no Plano de Trabalho e no primeiro relatório foi muito complicado chegar até a Caixa, porque a Caixa, eles tem um, tipo assim, um receio de atender empresa, eles não querem atender empresa licitada no caso, eles só queriam tratar com a Prefeitura de Teresina e aí, isso aí, nos custou muitas idas à Caixa. A partir desses primeiros contatos, com muita insistência nossa em tratar com eles, em tirar dúvidas, ela cedeu e se tornou assim, durante todo o processo, uma amiga porque tudo ela chamava a gente e dizia: “olha, isso aqui não tá assim, vamos fazer assim, não é desse jeito, vamos melhorar”. Então, foi muito bom porque, assim, ela contribuiu muito só que a gente penou para chegar até ela. Porque isso até é complicado [...] porque os técnicos tanto da Prefeitura como da Caixa, cada um, tem uma interpretação diferente. Para a gente chegar a um acordo entre as três partes que foi a gente que estava executando, a fiscal da Caixa, a fiscal da prefeitura, a gente passou por dois ou três meses para tentar essa aproximação (Coordenadora da equipe técnica do TS da Empresa Pública, Contabilidade e Projetos¹⁵).

A Caixa quer tratar diretamente com o órgão proponente, que é com quem ela tem um convênio. Só que como é a gente que elabora o projeto e pelo meu relacionamento com a Caixa também, no sentido de até participar de empresa que acompanha os projetos de quem elaborou o projeto, às vezes, facilita muito, é mais rápido você chamar “olha me explique bem aqui”, do que voltar para a prefeitura. Para ganhar tempo eu fui várias vezes na Caixa, no sentido, de esclarecer alguma coisa, mas assim, o ideal é que seja em conjunto com alguém da prefeitura e é o normal. Hoje, principalmente, é uma postura que a Caixa adota, mas de vez em quando estamos lá: “me mostre bem aqui esse relatório que eu não estou entendendo nada”. Porque daqui que chegue na prefeitura, que ela devolva, para agilizar nesse sentido (Coordenadora da equipe técnica do TS da empresa WR¹⁶).

Olha, a Caixa Econômica sempre cobrou, mas a Caixa Econômica também foi responsável pelo atraso do processo, desde o próprio processo de licitação, entendeu? Porque, assim, nós elaboramos um termo em conjunto, um termo de parceria que seria a base, aliás, o termo de referência que seria a base para a licitação e este ia para a Caixa Econômica, a Caixa analisava, voltava, então, a própria Caixa Econômica tem sua parcela de responsabilidade com relação ao atraso em todo o processo, desde a licitação até o início em si do trabalho social (Ex-Gestora da SEMTCAS).

¹⁵Coordenadora da equipe técnica do TS da Empresa Pública, Contabilidade e Projetos. [nov. 2016]. *Entrevista 5*. Entrevistadora: Talita Kelly de Sousa Passos. Teresina, 2016. Arquivo mp3 (43min e 51seg).

¹⁶Coordenadora da equipe técnica do TS da empresa WR. [dez. 2016]. *Entrevista 6*. Entrevistadora: Talita Kelly de Sousa Passos. Teresina, 2016. Arquivo mp3 (01h 00min e 04seg).

A padronização realizada nas ações do TS, por meio das normativas instituídas pelo MCidades, acaba tornando a CEF em uma espécie de controle à equipe técnica do TS, conforme ressalta Pimentel (2012), que limita suas ações aos eixos previstos e se torna vulnerável, à medida que não leva em consideração os avanços na trajetória histórica desse trabalho na habitação.

Reitera-se, assim, a concepção burocrática que caracterizou esse tipo de intervenção no passado. Apesar de a PNH reafirmar o direito à moradia e a cidade e, assim, o TS ser concebido a partir de uma perspectiva de inserção social e participação das famílias beneficiárias, depara-se com ações burocráticas dos agentes envolvidos nesse processo, transformando as propostas de sustentabilidade do empreendimento à adesão dos moradores ao novo local de moradia.

Outra dificuldade mencionada pela coordenadora da equipe técnica do TS da empresa WR, se refere ao atraso no repasse dos recursos, num primeiro momento.

Quando a gente fez o contrato, a licitação foi em junho e o contrato estava previsto para ser assinado em outubro. Aí veio a eleição, aí veio o segundo turno, então, até ocorrer essa transição do novo governo, houve uma certa demora. Na hora que pegou a ordem de serviço, a gente começou logo. O que houve demora, por conta da própria transição, empenho e tudo, foi do pagamento. A gente foi receber em março, digamos assim, então, isso termina atrapalhando um pouco. Se não for uma empresa que tem uma estrutura que mantenha aquilo ali, entendeu? E a gente como técnicos, a gente entendia também a empresa, nesse sentido, mas, assim, houve uma certa dificuldade por conta disso, mas a gente continuou o trabalho (Coordenadora da equipe técnica do TS da empresa WR).

Diante de todos esses impasses e contrariando as normativas vigentes, a implantação do TS nos empreendimentos citados, ocorreu na fase de pós-ocupação. Apesar de a equipe da Prefeitura ter realizado as atividades de seleção das famílias, elaborado o PTS Preliminar e a assinatura do contrato com as famílias beneficiárias, não foram realizadas as ações específicas referentes ao período de obras. Desde a implantação e início das atividades pertinentes ao TS nos empreendimentos do PMCMV em Teresina, em 2012, observa-se uma fragilidade em atender os objetivos desse trabalho, propostos nas normativas, especificamente em promover a participação da população beneficiária, nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local.

Destarte, a própria população só passa a conhecer a realidade que enfrentará com a aquisição da casa própria quando passa a residir nos residenciais ou condomínios, considerando que não houve um trabalho de preparação para a nova moradia ou mesmo um incentivo à organização e mobilização comunitária, que, num primeiro momento, deveria se realizar com a Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO), conforme previa a INº 08/2009-MCidades.

Essa Comissão possibilitaria aos novos moradores, de início, acompanhar todo o processo de construção e implantação dos empreendimentos, de colocar suas insatisfações sobre espaços coletivos inexistentes nos Residenciais (aqui reforçamos que nos dois empreendimentos estudados não existiam áreas de uso coletivo), sobre serviços e equipamentos públicos que deveriam ser pensados no momento de elaboração do projeto de obras.

Desta forma, o TS nos empreendimentos do PMCMV na capital do Piauí já se inicia com óbices à gestão das ações sociais necessárias para a identificação, encaminhamento e resolução de problemas no processo construtivo ou de manutenção referentes ao empreendimento, em articulação com a construtora e os entes públicos, de acordo com as respectivas competências.

As negociações e interferências durante o período de obras poderiam minimizar os impactos negativos da mudança. Essa população que é transferida de áreas - que mesmo não apresentando condições dignas de moradia ou residindo em casa que não são suas legalmente - possuíam vínculos comunitários e sentimento de pertencimento. O TS seria imprescindível nesse processo inicial, sobretudo, para fortalecer a identificação das famílias com o novo local de moradia e a criação de novos vínculos comunitários.

Apenas quando os empreendimentos são concluídos, reconhecem-se os prejuízos gerados e os moradores já penalizados por se deslocarem para as franjas da área urbana ainda se deparam com a total ausência de serviços públicos, situação que poderia ter sido atenuada se o TS tivesse iniciado anteriormente oferecendo suporte no processo de organização dos beneficiários para se mobilizarem em torno dessas demandas. Essa situação foi expressa em depoimento da técnica da SEMTCAS.

A minha crítica à primeira etapa do programa é: primeiro, o recurso ter chegado depois que o empreendimento tá em vias de ser entregue ou já entregue, quer dizer, o trabalho social começa depois quando a família já está vivendo o caos, chegou lá não tem nada. E aí cadê? Como é que nós vamos trabalhar essa organização, então, a minha crítica é que ele sequer alcançou o processo de seleção, ele sequer alcançou o processo de preparação, as reuniões elas tinham que começar antes do empreendimento ser entregue, ainda no processo de seleção, deixar claro quais os critérios de seleção, como é que as famílias vão chegar a ter acesso a essa moradia, como é que vai ser o processo construtivo, estabelecer lideranças que possam fazer esse acompanhamento mais direto. Foram muitas as reclamações com relação aotipo de, por exemplo, às vezes, a questão do material. Em algumas tivemos dificuldade. Se essas famílias tivessem acompanhando sistematicamente nós poderíamos corrigir esses eventuais erros, não é que não tenham sido corrigidos, eles foram, mas a gente queria era a própria família protagonista também nesse processo de cobrar do Estado [...] e ao mesmo tempo estimulando esse protagonismo, para que os outros direitos também cheguem junto e não só a habitação (Técnica da SEMTCAS, 2016).

Em síntese, o processo de implantação do TS nos empreendimentos do PMCMV em Teresina foi realizado para atender aspectos burocráticos do agente financeiro, com efeito, deixando de lado elementos fundamentais, pressupostos do TS, especialmente, a participação dos beneficiários em todas as etapas desse trabalho.

Entretanto, antes de iniciar a avaliação da operacionalização do TS e seus resultados, cabe evidenciar a caracterização do campo empírico, que inclui os Residenciais Vila Nova e Teresina Sul I, bem como a caracterização da população beneficiária, para apreendermos os efeitos do TS em cada localidade.

5.2 A execução do TS nos empreendimentos Vila Nova e Teresina Sul I

5.2.1 Caracterização dos Residenciais Vila Nova e Teresina Sul I e seus respectivos beneficiários

Para a elaboração do perfil da população beneficiária utilizou-se os dados contidos nos PTS e nos Relatórios de Pós-Ocupação dos dois Residenciais pesquisados. Nesses documentos houve análise e interpretação dos dados de 95% do total de beneficiários do Teresina Sul I e 93,8% do Residencial Vila Nova, com base nas informações constantes das planilhas obtidas a partir dos cadastros das famílias beneficiadas, fornecidas pela CEF. De acordo com os PTS, a intenção da análise não se restringia a fins quantitativos, mas através deles, seria possível obter um conjunto de informações capazes de expressar o perfil das famílias referenciadas no território de abrangência, as particularidades de cada território, levando em conta as possibilidades e os limites reais das práticas dos profissionais envolvidos (TERESINA, 2012b; 2012c).

O Residencial Teresina Sul I é um empreendimento do tipo loteamento, composto de 500 casas térreas, distribuídas em 23 quadras. As casas são constituídas de dois quartos, sala de estar, cozinha, circulação e um banheiro. O Residencial está localizado no Bairro Angélica¹⁷, zona sul de Teresina, próximo ao posto da Polícia Rodoviária Federal, cujo acesso se faz pela BR 316 (TERESINA, 2012b).

¹⁷ O Bairro Angélica foi criado por meio da Lei nº 4.423, de 16 de julho de 2013 e corresponde à área acrescida à zona urbana pela Lei nº 3.264, de 09 de janeiro de 2004. No bairro, estão localizados os residenciais Teresina Sul I e II (TERESINA, 2016b).

O empreendimento dispõe de energia elétrica e água tratada em 100% das casas. No entorno existem dois centros de saúde e uma escola pública (TERESINA, 2012b). O Residencial Teresina Sul I dispõe de linha de ônibus coletivo que faz o percurso regular interligando-o a diversos bairros e ao centro da cidade de Teresina. As vias de circulação interna são pavimentadas e largas, o que facilita o tráfego de veículos, embora não existam ciclovias (TERESINA, 2013b).

De acordo com o Relatório de Pós-Ocupação do Residencial, o mesmo não possui áreas subnormais e de insalubridade e também não existem áreas públicas destinadas para uso institucional (ficou apenas o local do canteiro de obras da construtora) e de área verde. Conforme o projeto de engenharia do Residencial, as unidades habitacionais possuem terrenos com área de 300 m² e área construída de 38,9 m² para as casas comuns e 60,35 m² para as casas destinadas a pessoas com deficiência (TERESINA, 2013b).

Em relação ao perfil do chefe de família, segundo o diagnóstico do PTS, 79,8% eram mulheres chefe de família ou viviam sozinhas. Em relação à idade, a maior parte dos chefes de família, 66, 8%, tinha entre 25 a 44 anos, 16,4% tinha menos de 24 anos, 9,9% tinha entre 45 a 54 anos, 5% tinha entre 55 a 64 anos e 1,9% tinha mais de 65 anos, tratando-se, portanto, de uma população jovem (TERESINA, 2012b).

No que se refere ao pertencimento a um grupo étnico-racial, a maioria dos chefes de família (84,5%) se identificava como pardos, seguido de brancos (9,9%), preto (4,8%) e o menor índice (0,8%) referia-se a pessoas que se identificam como amarelas. Constatou-se que 2,7% dos chefes de família tinham algum tipo de deficiência física, entretanto, a equipe do TS não verificou se precisavam de casas adaptadas de acordo com suas necessidades, até a finalização do projeto (TERESINA, 2012b).

Em relação à escolaridade do responsável familiar, 53,2% tinha o ensino médio completo ou ensino médio regular, 35,7% o ensino fundamental regular de 08 anos, 4,8% o ensino fundamental especial, 3,2% o ensino fundamental regular (9 anos), 1% o fundamental supletivo (5^a a 8^a) e 0,8% o ensino médio supletivo. Não possuía escolaridade 0,8% dos entrevistados, o fundamental supletivo (1^a ao 4^a), 0,6%, alfabetização para adultos 0,4%, pré-vestibular 0,4% (TERESINA, 2012b).

No que se refere a trabalho e renda, 69,3% dos responsáveis pela família exercia atividade remunerada ou desenvolviam trabalho remunerado, 26,7% não trabalhava e 4% não declarou. Desses responsáveis, 61,9% tinha renda de até 1 SM, 19,5% de 1 a 2 SM, 1,9%, de 2 a 3 SM e 17% não tinha renda (TERESINA, 2012b).

Em relação à natureza do trabalho do chefe de família, 41,4% era trabalhador autônomo, 30,3% era trabalhador doméstico com carteira assinada, 20,2% era trabalhador formal com carteira assinada, 5% trabalhava sem carteira assinada, 1,5% era trabalhador doméstico sem carteira assinada, 0,8% era militar/servidor público, 0,4% não apresentou resposta, 0,2% era estagiário e 0,2% aprendiz (TERESINA, 2012b).

Quanto à composição do grupo familiar, a maioria das famílias era composta por 2 membros (39,5%), seguida de família composta por 3 membros (28,6%), 4 membros (17,8%), 1 membro (6,5%), 5 membros (4,8%), 6 membros (2,1%), 7 membros (0,4%) e por 9 ou mais membros (0,2%) (TERESINA, 2012b).

De acordo com o Relatório de Pós-Ocupação do Residencial Teresina Sul I, foi constatado um alto grau de satisfação da população em relação aos serviços urbanos no Residencial, com aprovação da coleta de lixo (97%), energia elétrica (87%), esgotamento sanitário (81%) e com o serviço de abastecimento de água (81%) (TERESINA, 2013b).

Entretanto, quanto ao acesso aos serviços sociais públicos, como saúde, educação, esporte e lazer, foi constatado um elevado nível de insatisfação, cujo *déficit* era superior ao da moradia anterior. O serviço de saúde foi apontado por 96% dos entrevistados como sendo precário, não atendendo às necessidades da população do Residencial. O principal motivo se referia à falta de unidade de saúde nos arredores (TERESINA, 2013b).

Em relação à educação, o grau de insatisfação também era muito elevado atingindo a 85% dos entrevistados. Outra limitação no Residencial era a falta de espaço para as práticas de esporte e lazer, sobretudo para as crianças. O grau de insatisfação por parte das pessoas pesquisadas era de 92%. Com relação à segurança, a maioria dos entrevistados (75%) considerava este serviço satisfatório e 25% não aprovavam. Nos comentários adicionais, os entrevistados apontaram que havia necessidade de instalação de um posto policial no local ou nas suas imediações (TERESINA, 2013b).

O Residencial Vila Nova, por sua vez, é composto de 487 unidades habitacionais térreas, destas 477 têm 38,90 m² e 10 têm 61,04m²; estas últimas são maiores por serem destinadas a pessoas com deficiência. Como o Teresina Sul I, esse empreendimento foi construído sem equipamentos comunitários e sem área institucional. A iluminação pública, a limpeza, a coleta de lixo e o transporte coletivo, são serviços públicos presentes no residencial. Na época em que o PTS foi elaborado, as 3 linhas de ônibus que serviam os moradores não circulavam no empreendimento, ficando a parada mais próxima a 100 metros do Residencial. Quanto à pavimentação das ruas de acesso a moradia, 64% informaram que

havia pavimentação total, enquanto 20% informaram que não tinham pavimentação na moradia e para 16% a pavimentação era parcial (TERESINA, 2012c).

De acordo com o PTS, o Residencial se localiza em via urbana na Região conhecida popularmente como Nova Teresina e tem como conjuntos residenciais circunvizinhos: Residencial Elias Ximenes do Prado, Residencial Paulo de Tarso e Inglaterra. Os equipamentos sociais existentes no entorno do Residencial são: Posto de policiamento ostensivo da Polícia Militar (a 3km), Escola de Ensino Fundamental (1 km) e Centro Municipal de Educação Infantil (800m) (TERESINA, 2012c).

Em relação ao perfil do chefe de família, do total de 457 famílias entrevistadas, 87,3% era mulher chefe de família ou vivendo sozinha. A maioria dos responsáveis pela família, 45,2%, estava na faixa de 25 a 34 anos, 26,9% encontrava-se entre as faixas etárias de 35 a 44 anos, 12,3% tinha até 24 anos, 10,7% tinha entre 45 a 54 anos, 3,1% entre 55 a 64 anos e 1,8% tinha 65 anos ou mais, representando, assim, uma população jovem (TERESINA, 2012c).

Em relação ao pertencimento a um grupo étnico-racial, 83,8% dos chefes de famílias se identificava como pardo, 8,1% branco, 7,2% preto e o menor índice de 0,9% identificava-se como amarelo. Destaca-se que apenas 1,8% dos chefes de família possuía algum tipo de deficiência permanente (TERESINA, 2012c).

No que se refere à escolaridade predominante do responsável pela unidade familiar, 54,9% tinham o ensino médio completo ou ensino médio regular, 37,9% o ensino fundamental regular de 8 anos, 4,2% o ensino superior, 1,5% o ensino fundamental regular de 9 anos, 0,7% o ensino fundamental especial, 0,4% a alfabetização para adultos, 0,4% fundamental supletivo (5^a ao 8^a), e 0,2% não tinham escolaridade (TERESINA, 2012c).

Do total de chefes de família, 69,1% exerciam atividade remunerada ou desenvolviam trabalho remunerado e 30,6% não trabalhavam. A renda total dos beneficiários era para a grande maioria de até 1SM (56,2%), seguida dos que percebiam entre 1 a 2 SM (24,1%) e daqueles que recebiam entre 2 a 3 SM (0,9%), enquanto uma parte considerável dos responsáveis pela família não tinham renda (18,8%) (TERESINA, 2012c).

Quanto à natureza do trabalho, 39,6% era trabalhador autônomo, 29,8% era trabalhador doméstico com carteira assinada, 20,8% era trabalhador formal com carteira assinada, 3,7% não tinham carteira assinada, 3,3% era trabalhador doméstico sem carteira assinada, 1,3% era estagiário, 0,7% era militar/servidor público e 0,9% não respondeu (TERESINA, 2012c).

Em relação à composição familiar, 36,3% das famílias tinham 3 membros, 32,6% era composta por 2 membros, 15,8% por 4 membros, 8,8% tinha um único membro, 5,3% tinha 5 membros, 0,9% tinha 6 membros e 0,4% tinha 8 membros. A média para o tamanho médio das famílias correspondia a 2,8 membros por unidade habitacional (TERESINA, 2012c).

Em relação ao grau de satisfação dos moradores, de acordo com o Relatório de Pós-Ocupação do Residencial, os entrevistados estavam satisfeitos com energia elétrica (96%), esgotamento sanitário (90%) e lixo (99%). No entanto, o nível de satisfação com o serviço de abastecimento de água era nulo. No que se refere à satisfação com a unidade habitacional, 73,1% consideraram que a residência era adequada e que satisfazia às necessidades de suas famílias. Entre os serviços públicos que foram considerados insatisfatórios estavam a educação (81%), saúde (99%), esportes e lazer (96%). A oferta desses serviços foi considerada pelos moradores como pior que na moradia anterior (TERESINA, 2013c).

Nos PTS dos dois empreendimentos, o item referente ao diagnóstico contém estrutura semelhante, respeitada as particularidades dos Residenciais, com a caracterização do empreendimento, caracterização das famílias (caracterização do chefe de família, caracterização do grupo familiar), acesso a serviços públicos em relação à moradia de origem (escola, abastecimento de água, iluminação, coleta de lixo e pavimentação).

De acordo com os PTS, os dados do diagnóstico poderiam auxiliar na adoção de ações que visavam contribuir para o desenvolvimento das capacidades e potencialidades das famílias em elaborar alternativas necessárias às soluções de seus problemas, bem como contribuir para o exercício da cidadania. Soma-se a isso, que possíveis atualizações dos dados, poderiam permitir a avaliação das ações empreendidas para que pudessem ter impactos reais sobre a qualidade de vida das pessoas residentes nos novos empreendimentos (TERESINA, 2012b; 2012c).

A análise dos dados do perfil da população beneficiária demonstra o lugar que esses sujeitos ocupam na PNH. O perfil dos beneficiários nos dois Residenciais são pessoas de baixa renda, em cumprimento às exigências da seleção do Programa citado, com escolaridade básica e com renda mínima para manter as prestações da nova moradia. Apesar de contemplados com a aquisição da casa própria, essas famílias são afetadas pela herança da trajetória histórica da intervenção estatal na habitação e no espaço urbano, que reproduz e amplia a segregação urbana, de acordo com Silva e Tourinho (2015).

Em consonância com os critérios¹⁸ de seleção das famílias para o PMCMV, o perfil dos beneficiários revela que a maior parte dos responsáveis pelo grupo familiar é constituída por mulheres. De acordo com Oliveira e Cassab (2010), inúmeras políticas setoriais focalizam o atendimento das famílias mais vulneráveis, principalmente à mulher considerada chefe de família, que perpassa a condição de parte da família. A partir da inserção constante das mulheres na esfera da produção e com os novos arranjos familiares, ampliou-se a necessidade de políticas sociais voltadas para atendimento às situações de moradia, emprego e renda, saúde e do meio ambiente em que estas famílias se inserem (OLIVEIRA; CASSAB, 2010).

Como reforçado em capítulo anterior, os empreendimentos do PMCMV destinados à população de baixa renda, em regra geral, desvinculam a produção de moradias de outros aspectos do espaço urbano, conforme evidencia Amore (2015), e vem tonificando a exclusão da população mais pobre quando a direciona para regiões periféricas da cidade, sem a infraestrutura necessária e adequada para atingir um dos objetivos da PNH: moradia digna, em especial, a população de baixa renda, por meio da integração com as demais políticas públicas urbanas.

Essa realidade pode ser observada nos Relatórios de Pós-Ocupação, em que se verifica que as maiores queixas se referiam ao acesso a serviços e equipamentos públicos essenciais para o atendimento de suas necessidades cotidianas. A resposta do Estado ao grande problema de escassez de moradia para a população de baixa renda ainda continua sendo a mesma do século passado. Assim, como afirma Paz (2016) a Política de Habitação de Interesse Social ainda reproduz paradigmas da década de 1970, em que habitação popular era considerada habitação para pobre e que se realizava na perspectiva de favor e não de direito, com unidades habitacionais de péssima qualidade.

5.2.2 As atividades desenvolvidas pela equipe do Trabalho Social

A equipe técnica do TS da empresa contratada (WR Consultoria e Planejamento) iniciou suas atividades em setembro de 2012, no Residencial Teresina Sul I, de acordo com o 1º Relatório do Trabalho Técnico Social e, no Vila Nova, em outubro de 2012, de acordo com Relatório de Pós Ocupação (TERESINA, 2012d, 2013c).

¹⁸De acordo com a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 e Portaria nº 610-MCidades, de 26 de dezembro de 2011, os critérios nacionais de seleção de beneficiários do PMCMV são: a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e c) famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

No Residencial Teresina Sul I, as atividades do TS eram realizadas em um galpão abandonado pela construtora do empreendimento. Diante da ausência de um espaço público para o desenvolvimento das atividades, reformou-se o local para a execução dos trabalhos. Para facilitar e possibilitar a presença dos responsáveis (a maioria eram mulheres e mães) realizava-se também atividades com as crianças que as acompanhavam. O galpão, posteriormente, foi transformado em terminal de ônibus coletivo (figura 6).

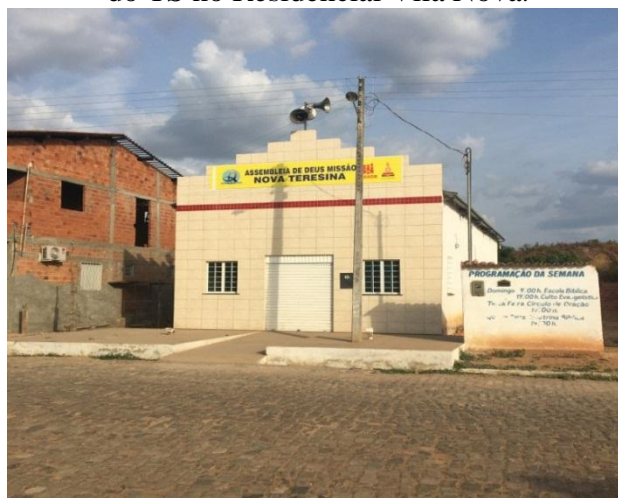
Figura 6 – Galpão onde eram realizadas as reuniões do TS no Residencial Teresina Sul I



Fonte: Acervo da pesquisa.

No Residencial Vila Nova também, por falta de espaço público apropriado, as atividades eram realizadas em um templo de Igreja Evangélica, localizada em empreendimento próximo, o Conjunto Dois Mil (figura 7).

Figura 7 – Igreja onde eram realizadas as atividades do TS no Residencial Vila Nova.



Fonte: Acervo da pesquisa.

Conforme disposto nos dois PTS, o objetivo geral do TS era preparar os beneficiários para apropriação do ambiente construído, estimulando a organização da população e a sua

permanência no imóvel. Destarte, os objetivos específicos eram informar os beneficiários sobre o Programa, o contrato de parcelamento a ser assinado, o papel de cada agente envolvido, seus direitos e deveres; criar mecanismos visando à integração e participação dos beneficiários e demais atores envolvidos; disseminar conceitos de educação patrimonial e ambiental que favorecessem o compromisso com a conservação e manutenção dos imóveis e espaços coletivos pelos beneficiários; estimular a adimplência; incentivar a participação dos beneficiários na gestão do empreendimento (TERESINA, 2012b; 2012c).

No que se refere à metodologia de trabalho, destaca-se que os projetos deveriam ser desenvolvidos com a participação dos beneficiários, valorizando as experiências e vivências do grupo para a reflexão e construção de novos referenciais e incorporação de novos conceitos. As atividades e estratégias foram definidas de acordo com o perfil do grupo de beneficiários e o porte do empreendimento. Para tanto, as reuniões de caráter informativo foram planejadas para serem realizadas com o número máximo de 100 beneficiários agrupados, preferencialmente, pelo critério de proximidade de unidades habitacionais (TERESINA, 2012b; 2012c).

No escopo das atividades previstas encontravam-se as reuniões informativas sobre o programa, uma reunião de integração (para apresentação do PTS), atividades de educação para uso do espaço construído e noções de educação financeira e organização comunitária, conforme expresso no quadro 2.

Quadro 2 – Escopo dos PTS: Atividades e conteúdos

| | ATIVIDADE | CONTEÚDOS |
|--|---|--|
| PRÉ-CONTRATUAL Preparação para a Contratação e Ocupação do Empreendimento e Gestão do Condomínio | Reuniões informativas sobre o programa | <p>Noções básicas sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O Programa, o contrato de parcelamento a ser assinado, o papel de cada agente envolvido, seus direitos e deveres. • Orientações para a ocupação do empreendimento: • Informações sobre os equipamentos sociais e serviços no entorno do empreendimento. • Divulgação do Plano de Intervenção. • Orientações sobre os procedimentos de escolha das unidades habitacionais. • Esclarecimentos sobre o processo de contratação. |
| PÓS-CONTRATUAL Integração, Mobilização Comunitária e Implantação da Gestão do Condomínio | Reunião de integração (Apresentação do PTS) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Detalhamento do Plano de Intervenção para os beneficiários, buscando o envolvimento e a adesão do grupo para um trabalho participativo. ▪ Integração e participação dos beneficiários e demais atores envolvidos. |
| | Educação para uso do espaço construído | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Disseminação de conceitos de Educação Patrimonial Ambiental e Sanitária que favoreçam o compromisso com a conservação e manutenção dos imóveis e espaços coletivos pelos beneficiários. ▪ Uso dos recursos ambientais e convivência com o meio ambiente. |
| | Noções de educação financeira | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientação para organização e planejamento do orçamento familiar; ▪ Estímulo à adimplência; |
| | Organização comunitária | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Atividades educativas com vistas ao estabelecimento de canais de comunicação entre beneficiários, poder público e demais atores. ▪ Formação de comissões representativas de acordo com os interesses e necessidades da população beneficiária. ▪ Preparação da comunidade para a finalização do TS visando à autonomia do grupo para a continuidade das ações implantadas. |

Fonte: Teresina (2012b; 2012c).

Como se pode verificar o conteúdo exposto no quadro acima (quadro 2), o TS visa atuar em várias frentes, entretanto, se sobressaem as atividades que buscam à adesão dos beneficiários ao programa e à sustentabilidade dos empreendimentos, revelando um discurso novo sobre velhas práticas.

A lógica de participação é vista apenas como a presença e envolvimento dos beneficiários nas atividades desenvolvidas pela equipe do TS. O próprio processo de construção do PTS e a sua execução tem um viés conservador, uma vez que a equipe já traz as atividades definidas, não possibilitando que os beneficiários sejam atores desse processo. Diferente dessa experiência, a trajetória do TS na habitação revela que as equipes não são neutras e as ações desse trabalho se direcionaram em defesa dos beneficiários, visando à

inserção social e a integração das diversas políticas públicas para o usufruto do direito a cidade formal, sob a ótica da participação.

O caráter conservador do TS, em Teresina, está presente desde as primeiras ações desenvolvidas pela equipe, como as de planejamento das atividades, de complementação do PTS da Prefeitura (TERESINA, 2013d). Observa-se que os PTS dos dois empreendimentos foram elaborados sem a participação e contribuição do público-alvo ao qual se destinava. Embora os documentos institucionais destaquem que foi elaborado um diagnóstico dos beneficiários, com base nos dados do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, a equipe fez uma análise apenas de dados quantitativos.

A população beneficiária não foi convocada para expressar suas demandas e interesses. Conforme ressalta Teixeira (2013), a autonomia do usuário como capacidade de decidir, definir metas e objetivos e optar é fundamental para a participação social e reconhecimento da força do grupo, da organização das lutas coletivas.

O diagnóstico exposto no PTS poderia ter outra qualidade se tivesse contado com a participação dos beneficiários. Poderia trazer um conjunto de informações “sobre a comunidade para a comunidade”, ensejando mobilização e até o surgimento de novas lideranças. Além disso, o grau de confiabilidade dessas informações seria maior já que seriam construídas coletivamente.

Outras ações registradas pela equipe do TS foram as visitas aos empreendimentos para contato com os moradores, a apresentação da equipe social, bem como a primeira reunião nos Residenciais para exposições sobre o PTS e o PMCMV, em que estiveram representantes da SEMTCAS e CEF-GIDUR/THE, além dos moradores (TERESINA, 2013d).

Como resultado das reuniões com os moradores do Teresina Sul I, os problemas mais recorrentes referiam-se a dúvidas contratuais, estrutura física das casas e aos serviços públicos de educação, saúde e transporte coletivo (TERESINA, 2012d). A coordenadora da equipe do TS, em depoimento, ressaltou que as maiores demandas desse Residencial quando as atividades iniciaram eram transporte público e escolas. Foi pela ausência de equipamento de educação no empreendimento que muitos moradores não se transferiram de imediato, para não prejudicar a frequência escolar dos filhos.

Isso fez com que muitas pessoas não morassem imediatamente. Muita gente deixou primeiro terminar o ano letivo para poder ir, mas teve algumas providências por conta da prefeitura de colocar transporte para levar as crianças (Coordenadora da equipe técnica do TS da empresa WR).

No Residencial Vila Nova, por sua vez, a maior demanda era a falta de água como evidência uma liderança local.

Quando as pessoas passaram a morar no Vila Nova, no Conjunto Inglaterra [localizado no entorno], a falta de água era imensa, a água não subia para as caixas, tinha que pegar na torneira. Aí eu fui lutando com a comunidade, entendeu? Eu com a AGESPISA, nós conseguimos colocar um poço lá. Esse poço de 230 metros de profundidade jorra água 30.000 litros/hora para mais de 2.500 famílias entre os dois conjuntos. Tá lá! Água boa agora, que faltava muito (Liderança Comunitária do Residencial Vila Nova¹⁹).

O relato da experiência dos moradores revela a inflexão que sofreu a PNH com a implantação do PMCMV, refletida em resultados negativos no que se refere ao direito à moradia. Aliás, como ressaltam Bonduki (2009), Cardoso e Aragão (2008) e Rolnik e Nakano (2009), os dados têm demonstrado que os empreendimentos do PMCMV tendem a não proporcionar as famílias beneficiárias o acesso real à cidade já que os equipamentos e serviços públicos não atendem a demanda dos novos moradores.

Segundo relato da coordenadora do TS, a equipe procurou apoiar as organizações comunitárias já existentes, com orientações e informações sobre os procedimentos a serem adotados e as instituições a serem acionadas para o atendimento de suas demandas. Visava-se promover a autonomia das organizações comunitárias no equacionamento dos problemas locais, inclusive após a retirada da equipe do TS. Ressalta-se que dos dois empreendimentos estudados apenas o Teresina Sul já tinha alguma forma de organização comunitária.

A gente está também para reforçar, por exemplo, para contribuir para o reforço das organizações, que é uma das coisas que a gente incentiva muito e nem sempre tem, mas são feitas várias oficinas com esse objetivo, visando o fortalecimento da organização comunitária e condominial também (Coordenadora da equipe técnica do TS da Empresa WR).

Outra ação adotada pela equipe se referiu à realização de um seminário no empreendimento Teresina Sul I com a presença de representantes dos diversos órgãos, que visava agilizar a solução dos problemas apresentados pelos moradores, conforme relato da coordenadora do TS.

Um outro ponto que a gente fez, a gente planejou um seminário com os representantes das políticas públicas onde foi um momento que eles estavam presentes para dialogar e encaminhar algumas questões nesse sentido. Nem todos participaram, eu lembro que foi até a SEMTCAS, ela mandou representante do CRAS na época, foi muito bom, foi um encontro muito bom lá no Bem Viver e também lá no Teresina Sul. Foi SEMTCAS, foi alguém da educação também. Não só no sentido de encaminhar, mas também de trazer os gestores até lá (Coordenadora da equipe técnica do TS da Empresa WR).

De acordo com a coordenadora da empresa WR, as demandas não foram atendidas de imediato, mas o seminário permitiu o esclarecimento sobre a ausência ou a demora de alguns serviços públicos exigidos pelos moradores.

¹⁹Liderança Comunitária do Residencial Vila Nova [nov. 2016]. *Entrevista 7*. Entrevistadora: Talita Kelly de Sousa Passos. Teresina, 2016. Arquivo mp3 (30 min e 46 seg).

Olha, até porque surgiram muito esclarecimentos, por exemplo, equipamentos que estavam previstos para serem feitos, porque era uma das reivindicações, cadê a escola aqui? cadê a creche? Não de imediato em termo de resposta, posso te esclarecer, por exemplo, no Teresina Sul me parece que a creche tá sendo construída lá. Então assim, do que estava previsto em termos de esclarecimento, sim! Sendo nesse sentido, de esclarecer e de encaminhar algumas coisas como eu te disse. Transporte coletivo, coletivo não! Transporte para os filhos (Coordenadora da equipe técnica do TS da Empresa WR).

De acordo com os relatórios de atividades, a equipe do TS da empresa contratada procurou realizar atividades que contemplassem os eixos previstos na normativa existente: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda. Entre as atividades desenvolvidas nos dois Residenciais que contemplaram o eixo de mobilização e organização comunitária, a equipe ministrou um curso sobre associativismo, que envolveu membros da Associação dos Moradores do Teresina I. A mesma atividade foi realizada no Residencial Vila Nova para incentivar a organização dos moradores (TERESINA, 2013d; 2013e).

Um aspecto evidenciado no Relatório de Pós-Ocupação do Residencial Teresina Sul I foi a existência de uma associação de moradores formalizada no empreendimento Teresina Sul I. Entretanto, após entrevista com a Presidente do Conselho Comunitário e em conversas informais com pessoas que participaram da primeira associação de moradores, detectou-se que a mesma existia, mas não era regularizada.

De acordo com as informações concedidas pelo atual Presidente do Conselho Comunitário, assim que os beneficiários começaram a se instalar no Residencial, houve iniciativa de alguns para formar uma associação de moradores. A representante dos moradores, à época, realizou ainda algumas ações, como solicitar à SDU-SUL a instalação de uma creche no residencial e o asfaltamento nas principais ruas; porém, a mesma precisou mudar-se para outro município e a atual presidente que a auxiliava à época, decidiu com outros moradores, criar o conselho comunitário, ocorrido em 11 de abril de 2014 (TERESINA, 2014b).

Segundo a coordenadora da equipe, o TS da empresa contratada procurou participar e apoiar financeiramente as ações realizadas pela Associação de Moradores do Teresina Sul I, como o dia de Cidadania e o aniversário do residencial, em cujo evento foram oferecidos serviços de beleza e lanche para os presentes. Outra ação de apoio à associação foi a realização de atividades socioculturais com as crianças, contando com a animação de palhaços, músicas, competições esportivas, danças e distribuição de lanches. Estas ações foram importantes para a promoção da convivência comunitária nos dois Residenciais (TERESINA, 2013e; 2013f).

Outras ações para estimular a convivência comunitária foram realizadas pela equipe do TS, como a realização de eventos, destacando-se a Confraternização Natalina, no Teresina Sul I, que contou com distribuição de presentes (TERESINA, 2013d). No Vila Nova, por sua vez, foi realizada oficina com exibição de vídeos (TERESINA 2013g).

Em relação às atividades do TS, observou-se que estas levaram em consideração o perfil dos chefes de família, evidenciado no diagnóstico do PTS. Como a maioria eram mulheres, no Residencial Teresina Sul I as atividades procuraram contemplar ainda palestras educativas com temáticas relacionadas à mulher: saúde preventiva, direitos, combate à violência contra a mulher. As crianças que acompanhavam as moradoras também recebiam as informações de forma lúdica e participavam de atividades de capoeira, além de realizarem apresentações nas atividades com os adultos, o que para a equipe, eram formas de reforçar os vínculos comunitários e familiares, além de proporcionar lazer a esse público (TERESINA, 2013d).

No que se refere ao Eixo de Educação Sanitária e Ambiental, que deveria promover ações educativas com vistas à valorização da infraestrutura local, buscando mudanças de atitudes em relação ao meio ambiente e à vida saudável, reduziu-se a oficinas sobre alimentação saudável e aproveitamento integral dos alimentos e oficinas sobre medidas preventivas de segurança (TERESINA, 2013f; 2013g).

Foi executada ainda uma oficina de educação para o uso do espaço construído, em que se abordou temas relacionados à água, lixo e energia. A oficina buscou sensibilizar os moradores para a limpeza pública, a conservação dos equipamentos públicos, cuja depredação poderia prejudicar o lazer e os serviços públicos. Ressaltou-se ainda que a exposição do lixo em locais inadequados poderia atrair doenças (TERESINA, 2013d; 2013e).

Ainda como atividade do eixo citado, realizou-se um evento de arborização com adultos e crianças, dividido em dois momentos, o primeiro, com palestra informativa que tinha o objetivo de sensibilizar a população para a importância de um ambiente mais arborizado de forma a amenizar as altas temperaturas da cidade. Em um segundo momento houve distribuição de mudas, no Teresina Sul I, e uma caminhada ecológica, no Vila Nova (TERESINA, 2013f; 2013g).

Para o eixo de Geração de Trabalho e Renda foram realizadas oficinas de capacitação profissional. Nos dois empreendimentos pesquisados realizaram-se oficinas de manicure e pedicure, entretanto, antes da prática, realizou-se uma aula teórica de biossegurança com especialista da área, que abordou a importância da esterilização, da desinfecção, da proteção profissional e da limpeza. Ainda forma executadas oficinas de artesanato em sandálias e

chinelos e de confecção de bolsas de maquiagem. No Teresina Sul I realizou-se ainda uma oficina de bijuterias em tecidos e fitas (TERESINA, 2013f, 2013e).

Nos dois empreendimentos foram realizadas oficinas de noções de educação financeira, que orientavam sobre orçamento pessoal e familiar, e oficina sobre empreendedorismo na qual se buscou identificar as potencialidades dos participantes, incentivando o aprofundamento dos conhecimentos com relação a sua habilidade e a seus talentos (TERESINA, 2013f, 2013e).

Conforme relato da coordenadora, durante o período de execução do TS, a equipe destinava espaços de planejamento de atividades, avaliação e sistematização das atividades nos relatórios. Em relação à participação dos moradores, conforme os relatórios, houve dificuldade em mobilizar um número expressivo de moradores, mesmo assim havia assiduidade e envolvimento dos que participavam das atividades. Entre os motivos apontados pela equipe técnica para a baixa frequência foi ressaltada a existência de muitas residências desocupadas, especialmente no Residencial Vila Nova, em que a falta de abastecimento de água era constante (TERESINA, 2013d; 2013g).

Outro fator apontado como explicação para o baixo comparecimento dos moradores às atividades refere-se à inexistência de equipamentos públicos e outros espaços adequados para reuniões nos próprios Residenciais. Para o enfrentamento dessas limitações, a equipe do TS adotou diversas estratégias de mobilização: convites, carros de som, visitas periódicas, envolvimento da associação dos moradores. Outra estratégia utilizada foi o sorteio ao final das reuniões, de brindes relacionados aos temas discutidos, por exemplo, nas oficinas sobre água, lixo e energia os brindes foram materiais de higiene e limpeza e lâmpadas econômicas. Além disso, utilizou-se de mobilizadores sociais residentes no residencial Teresina Sul I para contribuir na divulgação das reuniões.

As atividades realizadas procuraram atender aos eixos previstos no PTS - Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda, entretanto, se resumiram a palestras e cursos de pequena duração. No que se refere à participação dos beneficiários, observou-se tanto no depoimento da coordenadora da equipe quanto nos documentos, que esta participação muitas vezes se referia à frequência nas atividades desenvolvidas e na escolha da metodologia de execução das ações ou dos cursos. A execução do TS ficou restrita a obediência aos prazos estabelecidos pela CEF e a atividades que não possibilitaram, de fato, a participação e organização comunitária.

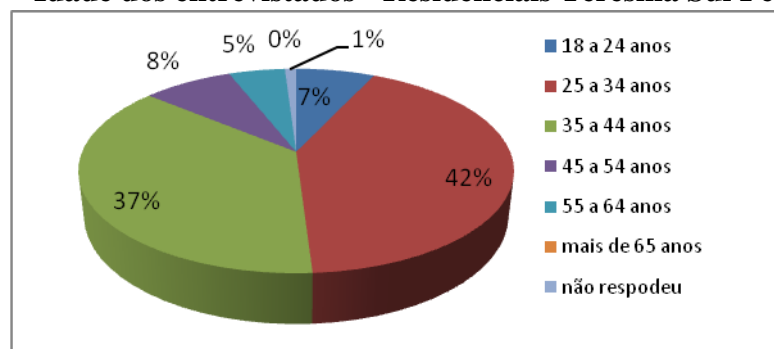
5.3 Avaliação dos resultados do TS nos Residenciais Teresina Sul I e Vila Nova

Esse item visa realizar uma avaliação dos resultados do TS desenvolvido nos empreendimentos selecionados, tomando como referencia os fundamentos teóricos do direito à cidade e como base empírica, as normativas institucionais, os documentos produzidos pelas equipes técnicas e pesquisa direta realizada com profissionais, lideranças e moradores. A análise norteou-se pelas variáveis: inserção social, sociabilidade, participação e organização comunitária. Anterior a esta análise, entretanto, faz-se necessário destacar o perfil da população pesquisada.

5.3.1 Perfil da população pesquisada

De acordo com a coleta de dados realizada com os moradores dos dois empreendimentos, por meio de questionário, 80% dos entrevistados era mulher e 20% homem, sendo que 66% era responsável legal pelo domicílio. Do total de entrevistados, 42% tinha idade entre 25 e 34 anos, 37% entre 35 e 44 anos, 8% entre 45 e 54 anos, 7% entre 18 e 24 anos, somente 5% tinha idade entre 55 e 64 anos, 1% não respondeu e não foi encontrado nenhum entrevistado acima de 65 anos, conforme disposto no gráfico 8.

Gráfico 8 – Idade dos entrevistados - Residenciais Teresina Sul I e Vila Nova.



Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação ao estado civil, 33% declarou-se em união estável, 31% era casado, 29% era solteiro e 7% era divorciado. No que se refere à escolaridade, 29% tinha realizado o ensino médio completo, 24%, o ensino fundamental incompleto, 20%, o ensino médio incompleto, 10%, o ensino fundamental completo, 8%, o ensino superior incompleto, 4%, o ensino superior completo, 4%, alfabetização e 1% não tinha instrução alguma.

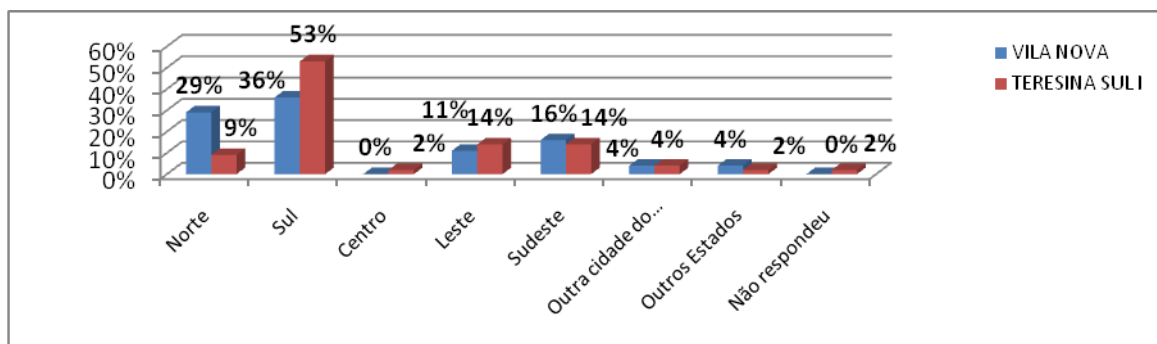
Sobre a composição familiar nas residências, 49% das famílias era formada por pai/mães/filhos, 22% por mãe e filhos, 14% por duas ou mais famílias, em 8% tinha apenas o

beneficiário e 7% era companheiros sem filhos. Em relação à renda familiar, 64% das famílias recebia até 1 SM, 28% de 1 a 3 SM, 7% não tinha nenhuma renda e 1% recebia de 3 a 5 SM. Quanto à condição de propriedade da residência, 88% afirmou que a casa é própria, 8% que é cedida, 3% que é alugada, 1% que é ocupada e 1% não respondeu. Dos que afirmaram ser a casa própria, 90% disse que adquiriu diretamente pela CEF, 9% o fizeram por meio de terceiros e 1% não respondeu. Dos que disse que residiam em casa cedida, 71% disse que era de algum parente e 29% de amigos.

Destaca-se que no Residencial Vila Nova, uma quantidade significativa dos entrevistados não era os responsáveis legais pelas residências, o que dificultou a coleta de dados, tendo em vista, que esses moradores recusavam-se a conceder a entrevista, temendo tratar-se de fiscalização. De acordo com conversas informais com alguns moradores, as moradias são vendidas por preços bem inferiores aos valores do mercado, em torno de R\$ 15.000,00 a R\$ 30.000,00, retornando os beneficiários legais aos locais de origem, muitas vezes, áreas de ocupação e/ou de risco.

No que se refere à data de mudança para o residencial, 50% declarou que esta ocorreu no mesmo período que o Residencial foi entregue, em 2012, 22%, em 2013, 12%, em 2014, 6%, em 2015, 5% não soube responder, 3%, em 2016 e 2%, em 2017. Em relação ao local de moradia anterior, dos entrevistados do Residencial Teresina Sul I, 53% residia na zona sul, 14% na sudeste, 14% na leste, 9% na norte, 4% residia em outras cidades no interior do estado, 2% de outros estados e 2% não informou. No Residencial Vila Nova, por sua vez, 36% também vieram da zona sul, 29%, da zona norte, 16%, da zona sudeste, 11% da zona leste, 4%, de outras cidades do Piauí e 4%, de outros estados, conforme mostra o gráfico 9.

Gráfico 9 – Zona de moradia anterior - Residenciais Teresina Sul I e Vila Nova.



Fonte: Dados da pesquisa.

Considerando a quantidade de moradores vindos de outras regiões da cidade, mais uma vez põe-se em relevo a importância da realização do TS anterior à mudança das famílias. A equipe deve levar em consideração as particularidades de cada região e trabalhar com

atividades que desenvolvam nos moradores sentimentos de pertencimento com o local, com a criação de novos vínculos e a promoção da sociabilidade. Durante a aplicação dos questionários, moradores que vinham de outras zonas da cidade revelaram que a adaptação à nova moradia foi relativamente difícil, tendo em vista que, na moradia anterior, existia uma extensa rede de apoio, constituída por familiares, amigos e vizinhos, além de um relativo acesso a equipamentos e serviços públicos, situação oposta à realidade dos empreendimentos.

Em relação à situação de moradia anterior, 43% disse que residia em casa ou apartamento alugado, 22%, em casa de familiares, 15%, em área de risco, 9%, em ocupação, 6%, em casa cedida, 4%, em casa própria construída; 1%, declarou outros. Questionados sobre o motivo da mudança, 64% citou a aquisição da casa própria, 17% afirmou que residia em áreas de risco, 9% atribuíram ao casamento, 9% a outros fatores e 1% não informou.

5.3.2 Inserção social

A inserção social a que este trabalho se refere diz respeito ao atendimento dos princípios básicos da PNH, de 2004, com base nas quais a equipe do TS deve desenvolver suas ações, entendendo a moradia como direito do cidadão e vetor de inclusão social que garante um padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura e acesso a equipamentos e serviços urbanos e sociais, a partir da articulação das ações de habitação à política urbana e integrada às demais políticas sociais e ambientais. Assim, para evidenciar o acesso da população estudada a estas condições, elencaram-se as demandas dos Residenciais na fase da mudança dos moradores e as demandas atuais para saber se as primeiras foram atendidas e se o TS teve alguma relação com este atendimento.

5.3.2.1 Demandas dos Residenciais na fase da implantação e na atual

Com a análise dos PTS e os relatórios de execução do TS nos empreendimentos citados, observa-se a realização das mesmas ações em cada localidade. Apesar de ter sido elaborado um diagnóstico territorial para cada empreendimento, com as respectivas características da população atendida e da região de cada empreendimento, a empresa licitada procurou efetivar suas ações de acordo com as especificações dos anexos dos Termos de Referência. Isto leva ao questionamento sobre os resultados da ação do TS se fosse executado por equipe própria, tendo em vista que esta não limitaria suas ações por um determinado tempo e o acompanhamento poderia estender-se no período pós-ocupação.

A equipe do TS procurou ouvir as demandas dos moradores e realizar os devidos encaminhamentos, conforme exposto nos relatórios, porém, a maior parte delas, que se referia à infraestrutura e ao acesso aos serviços públicos urbanos, não obteve uma resposta no tempo de execução do TS. Não se realizou a integração entre a execução do PTS e o projeto de ações de engenharia. Como se tratou de obra concluída, não houve diálogo com as equipes do TS e de engenharia.

Naquele momento inicial, as maiores reclamações dos moradores eram em relação à inexistência de serviços públicos e equipamentos urbanos nos empreendimentos, como áreas de lazer, escolas, unidades de saúde, como destacou a atual Presidente do Conselho Comunitário do Residencial, em entrevista.

A nossa maior demanda era uma creche. Era uma UBS. Uma praça. O Teresina Sul é uma ilha, certo? O residencial fica aqui e ao redor todos os loteamentos é da construtora, não é nosso e, então o que a gente tem é muito pouco para construir é creche, só são oitocentos metros, entendeu? Mas, na época [...] fez-se uma parceira com a SDU-SUL e transferiu um local hoje que é ali. Aí onde é construído, tá construindo a UBS e a creche. Conseguimos fazer um campo de futebol, inclusive, tá sendo iluminado agora (Presidente do Conselho Comunitário do Teresina Sul I e II²⁰).

No Residencial Vila Nova, de acordo com o Presidente da Associação do Residencial Nova Teresina, que possui grande influência no Residencial Vila Nova, já que auxiliou na implantação da Associação de Moradores, a maior demanda dos beneficiários, quando se instalaram, era pela melhoria do abastecimento de água.

Assim como a coordenadora da equipe do TS da empresa contratada também evidenciou a falta de água no residencial, o Presidente da Associação de Moradores do Residencial Vila Nova destacou que esse era um grave problema no empreendimento.

Olha, o Vila Nova era um problema sério de água porque os residenciais aumentaram tanto que aquela estrutura da AGESPISA daqueles locais não era suficiente naquele momento. É tão tal que teve que ampliar depois e até hoje ampliam para esses residenciais para poder abastecer. Água era um dos problemas também (Coordenadora da Equipe Técnica do TS da Empresa WR).

A queixa, a principal aqui era a de água mesmo! A água, aí depois era transporte. No início também que a gente veio para cá, o transporte que a gente utilizava não entrava aqui no conjunto, ele só era aqui no Conjunto Dois Mil. O conjunto aí que já existia. Aí com o tempo [...] aí começaram a entrar no bairro mesmo, aqui no conjunto Vila Nova e nos outros ali, fazer os percursos passando por todos, mas a luta maior mesmo aqui foi a questão da água (Presidente da Associação De Moradores do Residencial Vila Nova²¹).

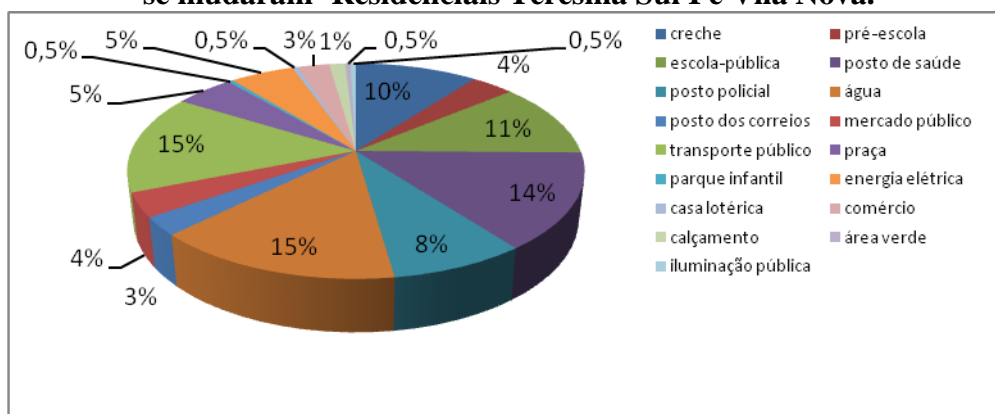
²⁰Presidente do Conselho Comunitário dos Residenciais Teresina Sul I e II [dez. 2016]. *Entrevista 8*. Entrevistadora: Talita Kelly de Sousa Passos. Teresina, 2016. Arquivo mp3 (27 min).

²¹Presidente da Associação de Moradores do Residencial Vila Nova [dez. 2016]. *Entrevista 9*. Entrevistadora: Talita Kelly de Sousa Passos. Teresina, 2016. Arquivo mp3 (24 min e 10 seg).

Conforme dados da pesquisa, 42% dos entrevistados relataram ter encontrado muitos problemas na estrutura da residência após a mudança. Destes, 42% citou rachaduras, 18% se referiu à instalação hidráulica e rachaduras, 13% a instalação hidráulica, 10% a rachaduras e revestimento, 8% a revestimento, 3% a revestimento, instalação hidráulica e rachaduras e 6% responderam outros problemas. Questionados se recorreram a alguém para fazer reclamação, 53% disse que não. Dos entrevistados que acionaram alguém ou algum órgão para resolver o problema na moradia, 39% disse que recorreu à CEF, 33%, a construtora, 10%, a associação de moradores, 6%, a Agespisa, 6%, a prefeitura e 6%, a pessoa física ou jurídica contratada pelo morador.

Em relação às maiores necessidades dos moradores na fase inicial, 15% reclamou do fornecimento de água, 15% da deficiência do transporte público, 14% da ausência de posto de saúde, 11% de escola pública, 10% de creche, 8% posto policial, 5% de praça, 5% da deficiência do fornecimento de energia elétrica, 4% da ausência de pré-escola, 4% mercado público, 3% comércio, 3% posto de correios, 1% calçamento. Entre outras demandas citadas pelos moradores entrevistados, estavam a ausência de parque infantil (0,5%), casa lotérica (0,5%), deficiência na iluminação pública (0,5%) e a existência de área verde (matagal), cuja vegetação servia de abrigo para bandidos (0,5%) (gráfico 10).

Gráfico 10 – Maiores necessidades do residencial quando os moradores se mudaram- Residenciais Teresina Sul I e Vila Nova.



Fonte: Dados da pesquisa.

Contudo, do total de entrevistados, 46% informou que houve ao longo dos anos melhoria na prestação de serviços e implantação de equipamentos públicos, enquanto 17% apontou que houve melhoria parcial e um quantitativo considerável de 29%, informou que não houve melhoria. Dos que responderam sim e parcialmente sobre a melhoria das demandas, 33% afirmou que a instituição responsável pelas mesmas foi a prefeitura, 28% citou a liderança comunitária, 11% a associação de moradores, 11% não soube informar, 5%

citou a Prefeitura e a associação de moradores, 4% não respondeu e 3% afirmou que foram os próprios moradores.

Perguntando ao entrevistado se ele ou alguém da família manteve contato com alguma equipe da prefeitura no Residencial, 90% respondeu que não teve nenhum contato e 10% informou que sim. Dos que tiveram contato, em 87,5% dos casos foi depois da mudança e 12,5% antes da mudança para o empreendimento. Sobre o motivo do contato, 50% informou que se tratava de problemas relativos ao acesso a serviços públicos da família, 37% afirmou que tinham respondido a convites para participar de reuniões e 13% não respondeu.

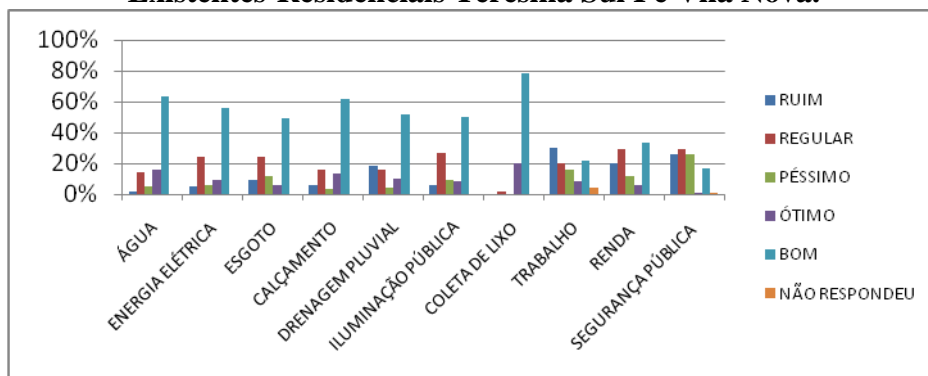
Entre as famílias entrevistadas que afirmaram ter contato com a prefeitura, apenas 12,5% chegou a participar do TS no empreendimento, 87,5% participou de eventos de arborização ou de reuniões com representantes da prefeitura e associação de moradores para discutir problemas referentes à oferta de serviços públicos no Residencial.

Ressalta-se que dos entrevistados que participaram do TS, 75% participou das reuniões para orientação sobre documentação e sobre contrato da casa, reuniões sobre o uso da água, energia e resíduos sólidos, palestra sobre educação para o trânsito, reunião sobre problemas na estrutura da casa, reunião sobre transporte público e/ou serviços de infraestrutura no residencial. Os entrevistados não chegaram a participar de nenhum curso ou evento comemorativo realizado pela equipe do TS.

Questionados se a condição de vida no Residencial melhorou da fase de implantação até hoje, 56% afirmou que sim, 24% afirmou que parcialmente, 19% disse que não e 1% não respondeu. Dos que responderam que houve melhorias, 60% citou a melhorias dos equipamentos e serviços públicos, 15% destacou a maior quantidade de comércios, 6% citou que o fato de residirem na casa própria já é uma melhoria, 4% mencionou a obtenção de emprego após a mudança para o Residencial, 3% citou benefícios pessoais, como a diminuição do estresse, 1% destacou o fato ter mais pessoas morando na localidade e 11% não soube informar.

No que se refere ao nível de satisfação com a localização do Residencial, 51% classificou como bom, 27% como ótimo, 13% como regular, 8% como ruim e 1% como péssimo. Sobre a satisfação com o lugar em que mora, 52% classificou como bom, 27% ótimo, 13% regular, 7% ruim e 1% como péssimo. Sobre a satisfação com serviços públicos existentes nos Residenciais, observou-se bons indicadores na classificação sobre o fornecimento de água, energia elétrica, rede de esgoto, calçamento, drenagem pluvial, iluminação pública, coleta de lixo, trabalho, renda e segurança pública, como demonstra o gráfico 11.

**Gráfico 11 - Satisfação dos moradores com os serviços públicos
Existentes-Residenciais Teresina Sul I e Vila Nova.**

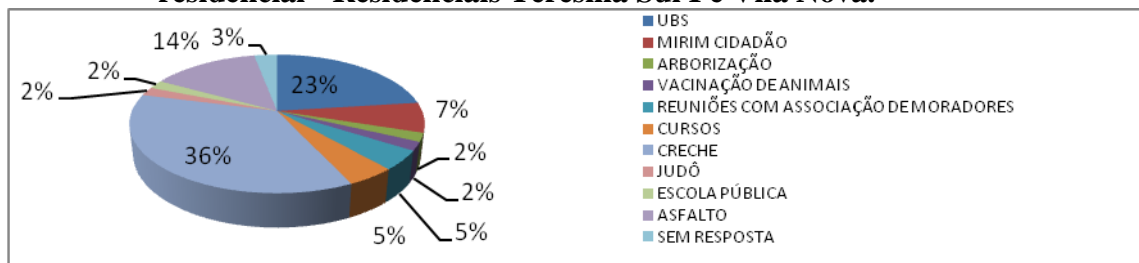


Fonte: Dados da pesquisa.

O gráfico 11 demonstra que a maioria dos entrevistados está satisfeito com os serviços públicos existentes no Residencial, especialmente com a coleta de lixo, que não chegou a apresentar nenhum percentual na classificação ruim ou péssimo. Entre aqueles de piores indicadores citam-se as condições de trabalho, em que 30% dos entrevistados classificaram como ruim após a mudança para os Residenciais e segurança pública em que 26% dos entrevistados classificaram como ruim e 26% como péssimo.

Questionados sobre a existência de projetos executados para a melhoria dos Residenciais, 62% dos entrevistados disse não ter conhecimento e 38% afirmou que sim. Entre as ações executadas de conhecimento dos moradores, 36% mencionou a construção de creche, 23%, a construção de UBS, 14%, ao asfaltamento nas ruas, 7%, a existência de projeto social (Mirim Cidadão), nesse caso no residencial Teresina Sul I, 4,5% falou de reuniões com a associação de moradores para melhorias no serviço público, 4,5% citou a oferta de cursos, 2% arborização, 2% vacinação de animais, 2% a construção de escola pública, 2% projeto de judô e 3% não responderam, conforme gráfico 12.

Gráfico 12 – Projeto que está sendo desenvolvido atualmente para a melhoria do residencial - Residenciais Teresina Sul I e Vila Nova.

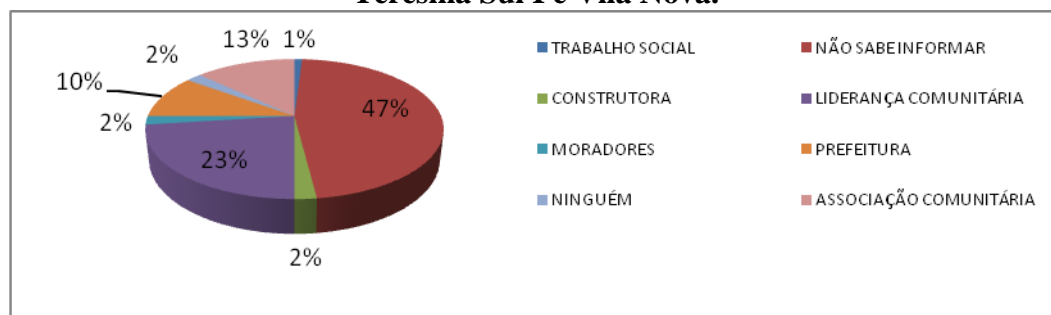


Fonte: Dados da pesquisa.

Quando questionados sobre as equipes/instituições mais atuantes no Residencial, 47% não soube informar, 23% citou alguma liderança comunitária, 13% destacou a atuação da associação de moradores, 10% prefeitura, 2% ninguém, 2% citou que os próprios moradores

tiveram papel fundamental para as melhorias, 2% a construtora, 1% destacou a equipe do TS (gráfico 13).

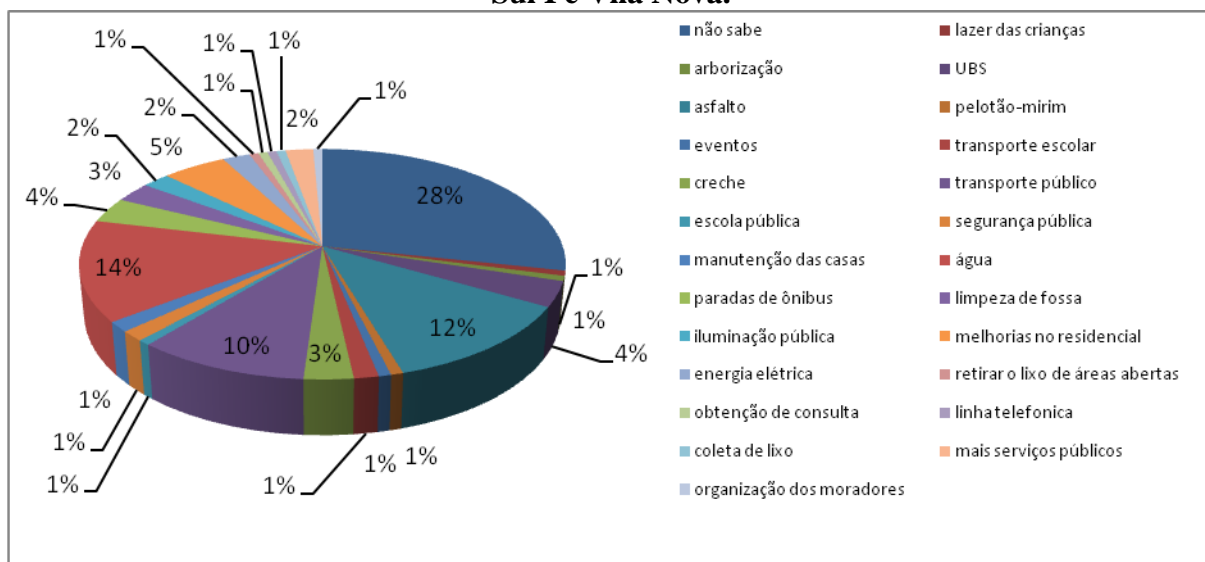
Gráfico 13 – Equipes mais atuantes no residencial - Residenciais Teresina Sul I e Vila Nova.



Fonte: Dados da pesquisa.

As contribuições das equipes mais atuantes se refere a melhoria na oferta dos diversos serviços públicos, seguindo a seguinte classificação: 14% informou melhorias na oferta da água, 12%, no asfalto, 10%, no transporte público, 5%, citou melhorias no residencial, 4% ,a implantação de UBS, 4%, destacou a implantação das paradas de ônibus, 3%, a implantação de creche, 3%, as parcerias realizadas pelas lideranças para a limpeza de fossas entupidas, 2%, a iluminação pública, 2%, citaram que depois da atuação dessas instituições ou pessoas o residencial tem mais serviços públicos e outros 13% citaram melhorias diversas (gráfico 14).

Gráfico 14 – Contribuição das equipes/instituições mais atuantes - Residenciais Teresina Sul I e Vila Nova.



Fonte: Dados da pesquisa.

Constata-se de acordo com a análise dos dados da pesquisa a limitação das equipes do TS no encaminhamento e atendimento das demandas dos moradores, que, em sua maioria, estavam ligadas à ausência ou deficiência de equipamentos e serviços públicos. Entretanto, as

iniciativas da comunidade em busca de melhorias, permitiram que os próprios moradores fossem protagonistas na luta pela oferta dos serviços públicos nos Residenciais.

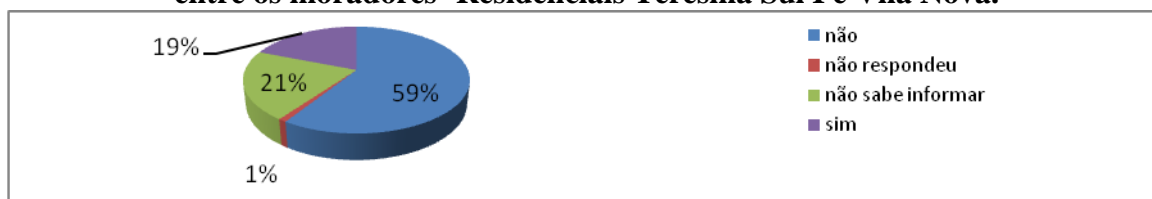
5.3.3 Sociabilidade

Com a pesquisa procurou-se também identificar o grau de envolvimento dos moradores com a vizinhança e com a comunidade, identificando possíveis contribuições do TS para a construção de vínculos locais. Nos dois empreendimentos não existem áreas de uso coletivo ou áreas de lazer, entretanto, os moradores improvisaram campos de futebol em áreas próximas, nos dois Residenciais.

De acordo com dados da pesquisa, entre os fatores e/ou situações que mais incomodam os moradores nos residenciais, uma maioria de 72% se referiu a ausência ou deficiência dos equipamentos e serviços públicos, 11% afirmou que nada o incomodava, 6% citou os vizinhos com o som alto, 4% a localização do residencial, 3% a localização do Residencial e a ausência/deficiência dos equipamentos e serviço públicos, 1% a existência de poucos comércios, 1% citou uma ocupação próxima ao Residencial Vila Nova e 2% não respondeu. Entre aqueles que citaram a ausência e/ou deficiência de equipamentos e serviços públicos, estava à ausência de espaços de lazer, que proporcionassem à convivência comunitária evidenciada por 6% dos entrevistados.

Em relação à participação dos entrevistados no desenvolvimento de atividades no Residencial para discutir a nova moradia e a convivência entre os moradores, 59% respondeu que não participou, 21% não soube informar, restando apenas 19% que respondeu sim e 1% não respondeu (gráfico 15). Esses dados refletem a falta de consistência na divulgação do PMCMV, em que a maioria dos entrevistados afirmou não conhecer as normas do programa e mudou-se para as residências sem receber nenhum tipo de orientação. Alguns revelaram insatisfação com as ações da prefeitura (“fomos jogados aqui e aqui não tinha nada”).

Gráfico 15 – Atividades desenvolvidas para discutir a nova moradia e convivência entre os moradores- Residenciais Teresina Sul I e Vila Nova.



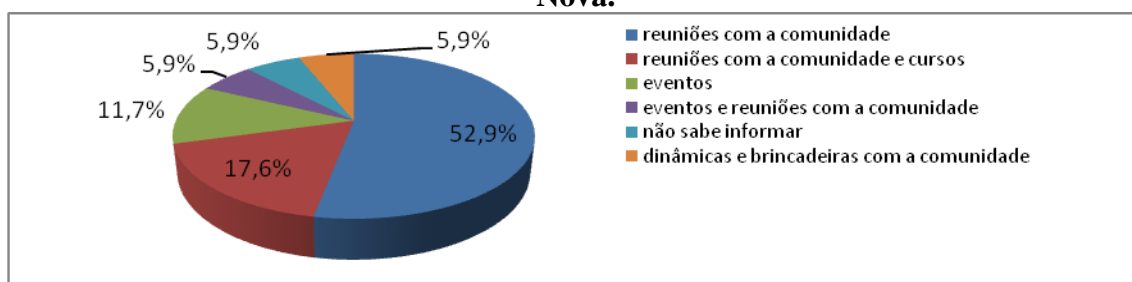
Fonte: Dados da pesquisa.

Dos entrevistados que confirmaram ter participado de atividades no Residencial, 47% afirmou tratar-se de iniciativa da associação de moradores, 23,5%, de alguma liderança

comunitária, 23,5%, prefeitura e, 6%, prefeitura e associação de moradores, demonstrando a capacidade de mobilização das organizações e representantes comunitários e uma reduzida presença do poder público.

Das atividades de que participaram, 52,9% dos moradores citou reuniões com a comunidade, 17,6%, reuniões com a comunidade e a realização de cursos, 11,7%, os eventos, 5,9%, os eventos e reuniões com a comunidade, 5,9%, não soube informar e 5,9%, citou as dinâmicas e brincadeiras com a comunidade, conforme gráfico 16.

Gráfico 16 – Atividades desenvolvidas para discutir a nova moradia e a convivência entre os moradores - Residenciais Teresina Sul I e Vila Nova.



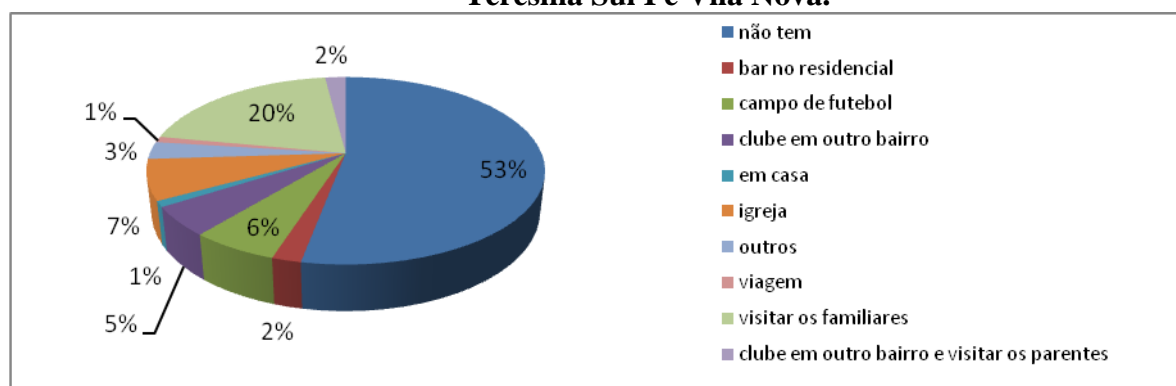
Fonte: Dados da pesquisa.

Questionados se essas atividades contribuíram para a nova vida no Residencial, 53% informou que sim, 41% disse que não e 6% não soube informar. Dos que afirmaram que as atividades contribuíram para a vida no Residencial, 78% citou a melhoria na oferta dos serviços públicos, a partir da organização entre os próprios moradores, 11% não soube informar e 11% disse que as atividades contribuíram para que os moradores tivessem mais cuidado com a casa e com o bairro.

Em relação à contribuição dessas atividades realizadas para a melhoria da convivência entre os moradores, 47% afirmou que as atividades contribuíram, 23% informou que não, 12% afirmaram que parcialmente, 12% não soube informar e 6% não respondeu. Ressalta-se que dos que afirmaram que as atividades contribuíam para a convivência comunitária, apenas 22% foram atividades realizadas pela prefeitura, contrapondo-se a 78% de atividades realizadas pela associação ou liderança comunitária.

Entre as formas de lazer que realizam na família, 53%, dos moradores entrevistados afirmou que não tem lazer, 20% disse que o lazer é realizado quando vão visitar familiares em outros bairros, 7% evidenciou que o lazer é frequentar igreja, 6% citou jogar no campo de futebol do residencial, 5% disse frequentar clube em outro bairro, 2% afirmou frequentar clube em outro bairro e realizar visitas familiares, 2% frequenta bares no próprio local, 1% o lazer é ficar em casa, 1% disse que faz viagens e 3% mencionou outros tipos de lazer, conforme indicado no gráfico 17.

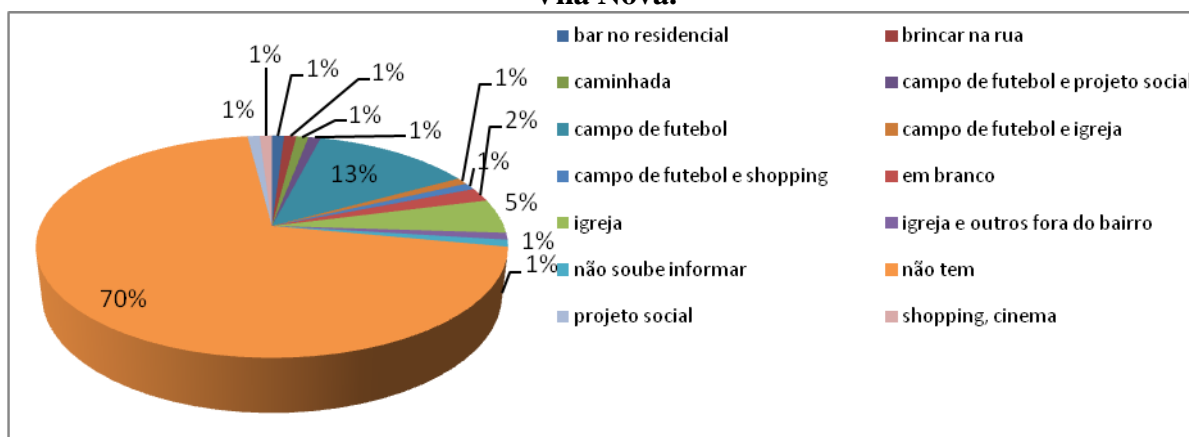
Gráfico 17 – Formas de lazer das famílias no residencial - Residenciais Teresina Sul I e Vila Nova.



Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação ao lazer dos jovens, 70% afirmou que não têm, 13% se referiu ao campo de futebol, 5% à Igreja, 2% não respondeu, 1% citou frequentar bar no residencial, 1% disse brincar na rua, 1% citou caminhada, 1%, campo de futebol e projeto social, 1%, campo de futebol e Igreja, 1%, campo de futebol e shopping, 1%, projeto social, 1%, shopping e cinema (gráfico 18).

Gráfico 18 – Formas de lazer dos jovens no residencial - Residenciais Teresina Sul I e Vila Nova.



Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação às formas de lazer das crianças, 83% afirmou que não tem, 9% citou campo de futebol, 6%, Igreja, 1%, complexo esportivo em outro bairro e 1%, brincar na rua. Nesse aspecto, observa-se um grande prejuízo para as crianças, tendo em vista que a utilização destes ambientes poderia possibilitar convívio com outras crianças e adultos não pertencentes ao seu grupo familiar. Estes espaços são importantes para o desenvolvimento da sociabilidade infantil, que estimula a vivência com as diversidades, construindo e inserindo a criança numa perspectiva de cidadania, onde o respeito é fundamental na relação com os demais indivíduos.

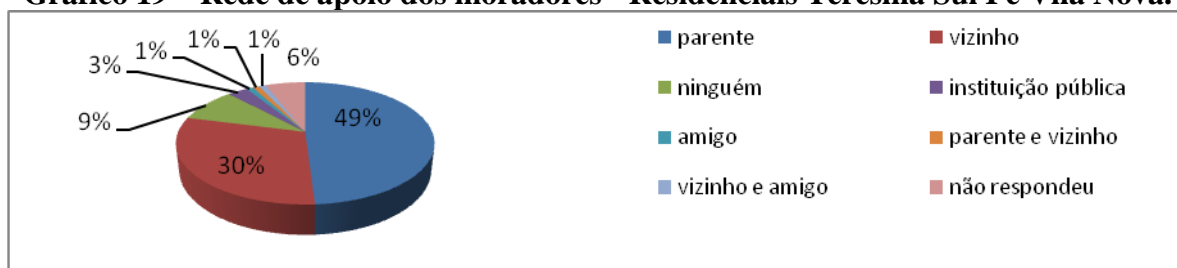
A maior parte das famílias não tem recursos financeiros para proporcionar atividade de lazer, como cinema, parques de diversão, shopping, restringindo os momentos de lazer das crianças a atividades de lazer na escola ou em festividades familiares. Alguns entrevistados citaram que, às vezes, permitem os filhos brincarem nas ruas do Residencial, jogando bola ou realizando outras brincadeiras infantis, entretanto, considerando a quantidade de assaltos nos dois empreendimentos, passaram a restringir a saída das crianças. Como exemplo, cita-se o *playground* construído pela empresa que executou o TS no Residencial Teresina Sul I, que foi tomado pelo tráfico de drogas e pelo vandalismo.

A existência de áreas de lazer que pudessem atender aos diversos segmentos etários da população beneficiária seria imprescindível para promover a sociabilidade nesses Residenciais, mas, sobretudo, efetivaria o reconhecimento do direito ao lazer que deve estar vinculado ao direito de moradia digna. A ausência destes reafirma a crítica de que o PMCMV não cumpre os pressupostos da PNH.

Quando questionados se tinham amigos no Residencial, 96% respondeu que sim e 4%, não. No que se refere ao relacionamento com a vizinhança, 61% classificou como bom, 29% ótimo, 7% regular, 2% não tem relacionamento, 1% classificou como ruim. Durante a aplicação dos questionários foi ressaltado pelos moradores uma menor aproximação com a vizinhança considerando o fato de que os responsáveis pela família passam o dia no trabalho e à noite se dedicam às tarefas do lar, restando pouco tempo para o contato com os vizinhos.

O bom relacionamento citado entre os vizinhos se reflete nas respostas sobre as redes de apoio no Residencial, pois 30% afirmou recorrer a vizinhos quando necessitam. No entanto, são ainda os familiares os mais acionados, com um percentual de 49%. Os demais assim se posicionaram: 9% disse que não recorre a ninguém, 3%, à instituição pública, 1%, a amigo, 1%, a parente e vizinho e 1%, a vizinhos e amigo e 6% não respondeu (gráfico 19).

Gráfico 19 – Rede de apoio dos moradores - Residenciais Teresina Sul I e Vila Nova.



Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme já evidenciado, a equipe do TS procurou estimular à sociabilidade através de apoio às atividades realizadas pela associação de moradores do Residencial Teresina Sul e na realização de eventos e desenvolvimento de atividades socioeducativas. Entretanto, nos

dois Residenciais, conforme consta nos relatórios de pós-ocupação, foi afirmado que os moradores apresentam “acomodação para organização e participação em atividades sociais e comunitárias” (TERESINA, 2013c, p.25).

Os relatórios, entretanto, não revelam uma preocupação da equipe em procurar investigar e refletir sobre a ausência dos moradores nas atividades realizadas. O que leva a reprodução de um discurso de desinteresse da comunidade em participar. O fato, inclusive, de a população ter sido excluída na fase inicial do processo pode ter refletido na inserção dos moradores nas discussões dos problemas locais. Trata-se de culpabilizar os beneficiários por não responderem às expectativas.

Foram ressaltados os aspectos positivos da organização da comunidade para a resolução de problemas nos Residenciais, mas em nenhum momento as deficiências destes ou o próprio trabalho da Prefeitura foram questionados ou evidenciados pela equipe.

Não foi observado que, muitas vezes, a ausência de participação dos moradores nas atividades poderia ter inúmeras justificativas, conforme evidenciado pelos próprios moradores em conversas informais. Entre os motivos foi citada a falta de informação sobre as reuniões, o fato de alguns moradores não serem os proprietários legais das casas e terem receio de ser despejados das residências, além de à noite se sentirem cansados, ao retornarem do trabalho ou terem que se dedicar aos afazeres domésticos, ou mesmo, de contato com os filhos.

Corroborar-se com o pensamento de Teixeira (2013) quando analisa o TS na Política de Assistência Social, ao recomendar que se deve tomar cuidado com o reducionismo das atividades socioeducativas que podem levar a fortalecer práticas normativas e disciplinadoras, sem alterar as situações que podem impedir de exercê-las. O TS na Política de Habitação não deve ser diferente.

Deve-se evitar essa dimensão disciplinadora, levando as famílias a refletirem sobre sua realidade, conhecer os serviços e recursos do território, mobilizar e organizar-se na busca pela garantia dos seus direitos (TEIXEIRA, 2013).

5.3.4 Participação e organização comunitária

As variáveis participação e organização comunitária foram analisadas sob a ótica das normativas vigentes durante a execução do TS (IN n° 08/2009 e Portaria n° 21/2014). A participação, segunda a normativa pressupõe a inclusão da população beneficiária em todas as fases do TS, desde o diagnóstico socioterritorial realizado antes da elaboração do PTS, que

deve expressar as fragilidades e potencialidades da população beneficiária. De acordo com Carvalho (2014, p. 39), a participação está presente em todo o desenvolvimento do projeto:

É pela via da participação que os grupos-alvo e suas organizações se apropriam da intervenção sociourbana a eles destinadas. Mas para haver participação é preciso que gestores e técnicos a valorizem, assegurem espaços e voz à população beneficiária, ofertem toda a informação necessária, propiciem a negociação, assumam decisões coletivas e garantam o exercício do controle.

A organização comunitária, por sua vez, prevê processos de informação, mobilização, organização e capacitação da população beneficiária visando promover a autonomia e o protagonismo social, bem como, o fortalecimento, a constituição e a formalização de novas representações e novos canais de participação e controle social (BRASIL, 2014).

A participação possibilita os beneficiários se tornarem atores no processo de desenvolvimento do TS. As famílias deveriam participar desde o momento inicial, após a seleção, de decisões relativas ao projeto físico do empreendimento, explicitando seus interesses e necessidades.

Destarte, a participação também deveria se efetivar na construção do PTS, que, por sua vez, fica totalmente subordinado às exigências da CEF. Desta forma, a equipe deve restringir suas ações ao que está disposto no contrato (no caso de Teresina), procurando adaptá-lo aos interesses dos moradores. O beneficiário não contribui na construção das ações que lhe afetarão. As atividades, como já evidenciado, servem, sobretudo, para o atendimento de fins burocráticos e devem atender ao cronograma exigido pela instituição financeira, cuja punição seria o atraso de repasse financeiro à empresa.

Em Teresina, o TS no PMCMV não efetivou a participação dos beneficiários. Por mais que a própria equipe de execução do TS das empresas licitadas e a prefeitura reconhecessem a importância da participação, o prazo estipulado para a execução do trabalho prejudicou a realização de ações participativas.

Corroborar-se com Cardoso, Mello e Jaenisch (2015) quando discutem o papel do TS a partir das normativas e constatam uma contradição, pois, ao tempo em que tais normativas reconhecem o TS como direito do cidadão, também reforçam o papel assistencialista das ações, tendo em vista que se objetiva, a partir de ações fragmentadas, a manutenção do patrimônio construído e a adaptação dos moradores à nova realidade habitacional, mesmo vindo de uma cultura e de uma realidade diferente daquela ofertada.

De acordo com Teixeira (2013) deve-se pensar metodologias de trabalho com famílias que articulem a dialética de questões internas e protagonismo social, questões objetivas e subjetivas das famílias e da vida social, na perspectiva de superação das questões puramente

internas e articulá-las ao contexto de desigualdade e exclusão social, de transformações sociais e culturais, de luta coletiva para conquista e garantia de direitos. Pensar nessa dimensão do TS com famílias implica trabalhar na dimensão de totalidade social, entendendo que indivíduos e situações não podem ser explicados no contexto social e familiar. Assim, os problemas existentes e as soluções não podem ser explicados de maneira isolada. A resolução desses problemas extrapola as possibilidades individuais e isoladas.

Examinando as atividades desenvolvidas, constata-se no TS desenvolvido a ausência de uma visão de totalidade e a prevalência de uma concepção burocrática. Procura-se a adesão dos moradores nas atividades desenvolvidas, ao empreendimento construído e não se desenvolvem ações que, de fato, mobilizem os moradores em torno de suas problemáticas locais e de questões gerais que refletem a sua condição social.

Observou-se que a necessidade de obter melhorias para os Residenciais, seja na instalação de equipamentos públicos, seja na oferta de serviços, fez com que os moradores se organizassem independentemente da presença dos técnicos do TS ou mesmo das organizações formais. As associações dos moradores foram criadas para obter melhorias nos Residenciais, entretanto, observou-se nas falas dos líderes comunitários que a forma de obtê-las não passou por um processo de luta, de reivindicação, foram resultados de acordos políticos com os gestores municipais.

De acordo com as informações concedidas em entrevista pela Presidente do Conselho Comunitário do Residencial Teresina Sul I e II, assim que as famílias começaram a se instalar, houve uma iniciativa de formar uma associação de moradores. A representante, à época, realizou ainda algumas ações, como solicitar à SDU-SUL a instalação de uma creche no residencial e asfaltamento nas principais ruas, porém, a mesma precisou mudar-se para outro município e a atual presidente que a auxiliava na época decidiu, juntamente com outros moradores, implantar o Conselho Comunitário (CONCRETES²²) em 11 de abril de 2014 (TERESINA, 2014b).

Conforme a coordenadora da equipe do TS da empresa WR, entrevistada, quando as atividades do TS se iniciaram no Teresina Sul I, esse grupo que se organizara informalmente, era atuante e auxiliava na mobilização dos moradores para a participação nas atividades. A equipe do TS procurava apoiar a organização comunitária prestando informações para que a

²²O Conselho Comunitário do Teresina Sul I e II (CONCRETES) é um conselho civil, sem fins lucrativos e tem entre suas finalidades desenvolver ações políticas, sociais, culturais, educativas e recreativas, na comunidade visando à construção e fortalecimento da cidadania, bem como a integração dos moradores. O Conselho é constituído pela Assembleia Geral, Diretoria e Conselho Fiscal. A Diretoria é constituída por um presidente, vice-presidente, primeiro-secretário e primeiro-tesoureiro, sendo permitida uma única reeleição consecutiva (TERESINA, 2014b).

própria associação pudesse requerer as melhorias para o Residencial e sempre que possível também realizava o contato com as instituições públicas para o atendimento das demandas, conforme já colocado.

Para a Presidente, os cursos ofertados foram as atividades mais importantes do TS, tendo em vista que traziam a possibilidade de as mães, responsáveis pela família, participarem, considerando que eram executados no próprio empreendimento, como já indicado. Os eventos também foram citados pela representante comunitária como um momento importante para os moradores. Essas atividades possibilitaram estimular a convivência comunitária, reforçando os laços sociais e da comunidade.

No Relatório de Pós-Ocupação desse Residencial (Teresina Sul I), no item sobre a avaliação do TS pelos beneficiários, identificou-se que 58% dos entrevistados participou das atividades e/ou reuniões desenvolvidas pela equipe técnica do TS. Todos os beneficiários que participaram desse trabalho o consideraram importante: “serve de aprendizado para ampliar os conhecimentos e informações sobre o Programa e outros assuntos”, “melhora a convivência na comunidade”, “representa uma preocupação com os moradores do Residencial” e “expõe as necessidades do bairro” (TERESINA, 2013a).

Conforme Presidente, o Conselho Comunitário do Residencial executa o Projeto Mirim Cidadão, que atende 110 crianças e adolescentes dos Residenciais Teresina Sul I e II, sendo desenvolvido no Centro de Artes e Esportes Unificados (CEU²³), localizado no bairro Portal da Alegria, zona sul da capital, próximo ao empreendimento.

Os centros citados foram investimentos do Ministério da Educação e contam com estrutura para esporte e lazer, salas de multiuso, bibliotecas com telecentros, cine, teatros, pistas de skate, equipamentos de ginásticas, playgrounds, ginásios poliesportivos, quadra de areia, jogos de mesa e pista de caminhadas. Teresina possui dois CEUs, localizados, respectivamente, nos bairros Santa Maria da Codipi (zona norte) e Portal da Alegria (zona sul), ambos contando com uma excelente infraestrutura, como mostra a figura 8.

²³Os Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs) – integram num mesmo espaço programas e ações culturais, práticas esportivas e de lazer, formação e qualificação para o mercado de trabalho, serviços socioassistenciais, políticas de prevenção à violência e de inclusão digital, para promover a cidadania em territórios de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras, por meio da parceria entre União e municípios. Eles foram criados na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), em 2010, no eixo de Comunidade Cidadã (BRASIL, s/d).

Figura 8 – Mapa do Centro de Artes e Esportes Unificados (CEU) – Teresina.



Fonte: Brasil (2014).

A Presidente do Conselho Comunitário informou que diante da ausência de um lugar apropriado para a execução do projeto na localidade, solicitou transporte e o espaço CEU para efetivar o projeto. O único local amplo que o Residencial dispõe é um galpão deteriorado e abandonado.

Eu não tenho espaço aqui, o galpão que tinha foi tomado pelo tráfico, tá todo deteriorado, roubaram tudo, então, a gente não tem sede, o que é que acontece? Eu pego minhas crianças todo sábado, sete horas da manhã, coloco num ônibus e vou para o Portal, o CEU Sul (Presidente do Conselho Comunitário dos Residenciais Teresina Sul I e II).

A equipe do projeto desenvolvido, segundo a Presidente do Conselho Comunitário, é composta por profissionais voluntários de diversas áreas, assistentes sociais, pedagogos, psicopedagogos, fisioterapeutas.

O CEU é como se fosse um parentão. Tem um CEU na zona norte e um CEU aqui. Então, o CEU, o prefeito colocou ar condicionado nas salas. Tem uma quadra de esporte muito boa, tem um cine, tem uma biblioteca, tem uma cozinha com fogões industrial, então, lá nós levamos nossas crianças e lá eles têm aula de meio ambiente, lá eles tem aula antidrogas, lá eu tenho uma equipe toda voluntária de serviço social, fisioterapeuta, pedagoga, psicopedagoga, eu tenho mais educador físico, eu tenho militar e o militar faz as aulas de comando coletivo, como se portar. Tenho mães voluntárias para ajudar a gente fazer o lanche da criança. Tenho mães voluntárias para ajudar a coordenar a criança, mas todo esse pessoal de equipe, eles tiveram um treinamento, certo? A gente teve um treinamento na secretaria de segurança (Presidente do Conselho Comunitário dos Residenciais do Teresina Sul I e II).

Outro projeto social está em fase de planejamento pelo CONCRETES e envolve os idosos dos Residenciais Teresina Sul I e II, conforme informou a representante comunitária.

E agora eu estou acabando de fazer um levantamento com os idosos, eu já tenho quase 25 idosos cadastrados para fazer o trabalho social. Eu fiquei de receber uma academia e o ano se passou e o prefeito não cumpriu e não me deu minha academia (Presidente do Conselho Comunitário do Residencial Teresina Sul I e II).

Importante ressaltar o viés patrimonialista na postura e no discurso da presidente, não conseguindo separar o público do privado. As conquistas obtidas por meio de sua mediação, como o Projeto Mirim Cidadão e a Academia para os Idosos, não são consideradas resultado de sua condição de representante da comunidade, mas de esforço individual. Nesse sentido, questiona-se o impacto do TS no sentido de estimular a organização comunitária e desenvolver uma maior politização dos moradores com vistas à construção coletiva da cidadania desses beneficiários, assim como, discutir aspectos que estão entranhados em algumas lideranças comunitárias que fazem parte de uma cultura política, autoritária, assistencialista e clientelística.

Apesar de as melhorias obtidas por meio da organização comunitária no Residencial, constata-se que as mesmas foram resultados de barganhas políticas. Ficou explícito no depoimento da Presidente o apoio político que tiveram ao atual prefeito para o atendimento das demandas, as quais muitas vezes eram colocadas durante reuniões políticas realizadas durante o recente pleito eleitoral na capital.

A minha primeira ação foi resgatar a UBS, resgatar a creche. A creche foi uma luta! Porque numa reunião que a gente teve com o Prefeito e o Secretário de Educação, ele disse para a gente que ia ser construído ali onde está e aí seis meses depois o Secretário de Educação foi para a televisão e disse que seria construído entre o Residencial Teresina Sul e o Bosque Sul, então, a comunidade ficou muito triste, foi um sofrimento. Até que uma pessoa disse para mim que a única pessoa que vai poder mudar e ajudar vocês é o prefeito, então, através disso eu pedi todas as lideranças da região que quando fizessem reunião com o prefeito me convidasse. Aí a representante do Portal da Alegria fez uma reunião com o Prefeito e me convidou em cima da hora. “O homem tá chegando!”. Eu corri até lá e conversei com ele, ele me deu essa oportunidade e através disso aí, ele conversou com o secretário de educação e viram a importância da nossa demanda porque nós temos quase duas mil famílias e o nosso residencial hoje quase todo mundo tá residindo, entendeu? Então foi muito importante a volta da creche, então, muito feliz, por isso Teresina Sul apoiou o Prefeito (Presidente do Conselho Comunitário do Residencial Teresina Sul I e II).

No depoimento da Presidente fica explícito o clientelismo existente na relação entre os políticos teresinenses e a comunidade. A liderança comunitária acaba servindo de elo entre os políticos e o Residencial, transformando a capacidade de mobilização da comunidade em apoio político para aquisição de bens e serviços públicos.

A Associação dos Moradores do Residencial Vila Nova²⁴, por sua vez, foi regularizada em 15 de maio de 2016 e é constituída pela Diretoria e Conselho Fiscal (TERESINA, 2016b). Dentre as ações realizadas pela atual gestão destaca-se, segundo o Presidente da entidade,

²⁴A Associação dos Moradores do Residencial Vila Nova possui diretoria composta por presidente, vice-presidente, 1º e 2º Secretários, 1º e 2º Tesoureiro, Diretor de esporte lazer e cultura, diretor de saúde, diretor de crianças, jovens, adolescentes, jovens e idosos. O Conselho Fiscal é composto pelo presidente, 2º e 3º Fiscais, 1º e 2º Suplentes (TERESINA, 2016b).

reunião com o representante da Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito (STRANS) para a inclusão de novas linhas de ônibus no residencial. Outra demanda se trata da infraestrutura do empreendimento, especificamente sobre o calçamento das ruas.

Aqui, ultimamente, é só a questão das ruas porque eles estão limpando esse negócio aqui, loteamento aqui em volta e tem uns tratores e umas carretas que passam coisas e estão danificando as ruas que têm em volta, mas só que a gente já foi atrás e eles disseram que quando tiver terminando o trabalho vão ajeitar as ruas todas, eles mesmos disseram, o pessoal da construtora. E também o que eles estavam reclamando era a respeito dos ônibus, do transporte, a gente fez questão de trazer o superintendente aqui para falar com todo mundo (Presidente da Associação de Moradores do Residencial Vila Nova).

Do total de entrevistados dos dois empreendimentos, 56% disse que não conhecia nenhuma liderança comunitária, o que é um dado muito significativo, e 44% afirmou ter conhecimento de pelo menos uma pessoa a quem os moradores recorriam para resolver problemas no Residencial. Dos que afirmaram conhecer, apenas 30% disse que recorreram a essa liderança para resolver suas necessidades no Residencial. O Vila Nova recebe forte influência de uma liderança comunitária do entorno, o Presidente da Associação de Moradores do Residencial Nova Teresina. Dos moradores entrevistados na localidade citada, 67,5% disse conhecer essa liderança, o que mostra que esse é mais presente que a do próprio Residencial.

Apesar das entidades associativas dos dois Residenciais terem sido regularizadas após a execução do TS nos dois empreendimentos, a equipe do TS não teve participação no processo. É o que os dados indicam: 36% dos entrevistados afirmou que ninguém ou nenhum órgão auxiliou na organização dos moradores, 50% não soube informar e 14% disse que sim. Entre as instituições e pessoas que auxiliaram nesse processo, 23% citou a FAMCC²⁵, 23% mencionou a própria associação de moradores, foi citada por 23% dos entrevistados, a prefeitura, 23%, a liderança comunitária e 8%, citou outros. Das atividades desenvolvidas, 54% citou as reuniões, 31%, orientações para a formação da organização comunitária e 15% não respondeu.

Ainda de acordo com os dados, 68% informou que quando chegaram ao Residencial não existia associação de moradores ou outra forma de organização, 15,5% não soube informar, 15,5% afirmou que sim e 1% não respondeu. Questionados se existe, atualmente, associação de moradores, 41% informou que sim, 33% não soube informar e 26% disse que não. Dos que responderam sim, apenas 8% disse participar da associação. Apenas 5% dos

²⁵Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí.

entrevistados que afirmou ter conhecimento da associação de moradores tem algum membro da família que participa da associação de moradores.

O envolvimento dos entrevistados com outros grupos comunitários ou movimentos sociais também é relativamente baixo, apenas 5% respondeu que participa e todos são grupos de Igreja. Em relação ao envolvimento dos membros da família com outros grupos comunitários e movimentos sociais, apenas 7% respondeu que sim. Destes, 66,6% participa de algum grupo da Igreja, 16,7% participa de projeto social e 16,7% não respondeu.

Questionados se participaram de alguma atividade para reivindicar melhorias para o Residencial, 72% afirmou que não, 27% que sim e 1% não respondeu. Dos que afirmaram ter participação, 84% disse que compareceu a reuniões com a associação de moradores para discutir os problemas locais, 4% participou de reunião para eleição da associação de moradores e 12% não informou.

De acordo com os dados, verifica-se ainda o baixo nível de organização comunitária nos dois Residenciais pesquisados. Conforme já destacado, as conquistas obtidas pelos moradores estão ligadas a barganhas políticas. Observou-se que as lideranças comunitárias nesses locais utilizam-se de sua influência para apoiar diversos candidatos em períodos eleitorais, que quando eleitos, procuram levar melhorias para os Residenciais, como troca de favor, ou até mesmo para manter vínculos clientelistas.

O horizonte de efetivação dos direitos previstos pela PNH cada vez mais se encontra distante das famílias beneficiárias do PMCMV. Realizar o sonho da casa própria implica também em conviver com o pesadelo da insuficiência ou ausência de serviços existentes nesses Residenciais, com o sentimento de estar cada vez mais distante da cidade.

Os dados mostram que o objetivo do TS em contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários por meio da promoção do exercício da participação e da inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, passa a ser uma meta ambiciosa, mesmo estando em consonância com a PNH. Ainda que as atividades do TS compreendam os eixos previstos nas normativas vigentes seria necessário trabalhar de modo intensificado o eixo de participação e organização comunitária.

5.3.5 Avaliação do Trabalho Social sob a ótica dos sujeitos da pesquisa

Este item põe em relevo a avaliação realizada pelos sujeitos da pesquisa (técnicos, gestores e representantes comunitários) sobre o TS desenvolvido nos empreendimentos pesquisados. O TS na Política de Habitação Social para os representantes institucionais é

considerado elemento importante para a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, graças às inúmeras oportunidades e aspectos positivos advindos das atividades desenvolvidas, conforme revelam os relatos abaixo:

Eu penso que ele é de suma importância [...], a gente sabe o quanto ele é importante no processo de preparação das famílias para o empreendimento, no processo de seleção das famílias, no processo de preparação para o recebimento do empreendimento, nas ações educativas no que tange à questão da educação ambiental, da organização comunitária, da capacidade de fortalecer lideranças e fazer com que essas lideranças sejam protagonistas do processo de melhoria das suas condições de habitação e das demais condições [...]. Embora esses empreendimentos já tenham alguns previstos, a questão dos equipamentos públicos, mas, isso, a implantação não se dá de forma imediata. Na verdade, é que a entrega das unidades ela se dá de forma imediata, mas a implantação dos serviços não! Tudo isso é importante, eu reconheço que é de suma importância (Técnica da SEMTCAS).

Eu acho fundamental o processo do trabalho social em qualquer obra de infraestrutura onde você vai mexer com uma mudança profunda de vida, na vida das pessoas. Eu acho, inclusive, que essa forma de trabalho social, que é adotada agora ela deixa mais a desejar com relação a isso, porque o quê que nós temos? Um processo de transformação na qualidade objetiva, na qualidade de vida das famílias, começando pelo processo de moradia, que isso envolve também um conjunto de mudanças no conjunto de relações que as famílias têm, eles vão mudar de vizinhos, mudar de escola, mudar de atendimento na área da saúde, vão mudar, às vezes, de uma região para outra da cidade e cada uma tem suas peculiaridades e isso precisa ser trabalhado nas famílias no meu ponto de vista, anteriormente a esse processo de mudança. Deve haver uma preparação, o trabalho social do meu ponto de vista é tão importante, ele deve ser anterior ao processo de mudança porque deve haver uma preparação das famílias para essa mudança e deve haver uma preparação também dos serviços daquela área que vai receber esse conjunto de famílias porque você recebe, como na época, a gente transfere mil famílias, mil pessoas de uma área para instalar no Teresina Sul e a correspondente infraestrutura no serviço de saúde, nas escolas, todo um conjunto de serviços de esporte, lazer e cultura, tudo, que aquelas famílias vão precisar acessar, elas estão preparadas também para receber? Elas foram sensibilizadas como é que vai se dar isso? Então, no meu ponto de vista, o trabalho social ele é fundamental antes, já desde o processo de seleção, durante a construção do empreendimento e, a mudança, e posterior à mudança ainda por um determinado período para que ele resulte realmente na melhoria da qualidade de vida que se espera para as famílias e para o município também (Ex-Gestora da SEMTCAS).

Eu acho assim, não só dentro do Programa Minha Casa Minha Vida, mas como qualquer trabalho que a gente faz aqui na questão da política habitacional ele é essencial. Você lida com pessoas, você lida com mudanças de vida, você tira pessoas de determinados locais que elas estão morando, elas têm que reconstruir aqueles laços familiares, de vizinhança, garantir a sustentabilidade de uma nova moradia e isso é papel nosso. É essencial! A gente, que é o técnico, é essencial para fazer esse tipo de trabalho. Agora é claro que a gente tem dificuldade, não teria como esse trabalho funcionar sem que houvesse também essa questão do trabalho social garantido. Acho que é essencial para o Programa, para qualquer programa (Coordenadora de Habitação da SEMDUH).

Apesar das limitações do TS evidenciadas neste estudo, não se perdeu de vista a importância desse trabalho para os beneficiários do programa e da PNHIS. Preparar os moradores para a adaptação ao novo local de moradia também possibilita criar estratégias de ação para torná-los politizados e assim, lutar pelo acesso à cidade. É imprescindível o posicionamento da equipe em defesa dos direitos dos beneficiários. De procurar uma maior

interação e cobrança por parte da equipe do projeto físico para efetivar o que está previsto nas normativas do próprio programa, entre elas, a existência de espaços públicos de uso coletivos, de infraestrutura mínima para a vida digna dos moradores e sua permanência no local.

A Presidente do Conselho Comunitário do Teresina Sul I que teve contato com a equipe técnica do TS destaca a importância do TS para o fortalecimento da convivência comunitária e também ressalta a melhoria da qualidade de vida dos moradores. Menciona os cursos profissionalizantes realizados que se constituíram uma oportunidade de obtenção de renda pelas mulheres chefes de família que não tinham como sair do empreendimento, além de não terem expectativas de como obtê-la com atividades simples.

O trabalho social como era realizado foi de grande importância para que os moradores se sentissem seguros e, inclusive, fez uma participação trazendo cursos de manicure, proporcionando isso aí para a gente. Curso de cabelereiro, foi o nosso primeiro, como diz, contato. A partir daí, do “serviço social” que ela realizou dentro do residencial, inclusive, as festas, as comemorações do dia das mães, cada reunião que a gente participava, que era convidado e a partir daí que a gente começou a ver a importância do “serviço social” dentro do residencial [...]. Por que foi a partir daí que a gente teve conhecimento de muita coisa importante para a comunidade. Como cursos, reuniões, festividade. Então, essas coisas são muito importantes para a gente [...]. Porque tem muita mãe que não tem condição de sair de casa e ali era um curso profissionalizante, aprender a fazer um corte de cabelo, aprender a fazer uma unha, a pintura que vinha, os trabalhos para fazer a pintura. Tudo isso você vai pintar um pano de prato, já começa a comercializar já para ganhar seu dinheirinho. Às vezes, a mãe de família tem tanto problema que ela não cria ideias, ela não tem tempo, a dificuldade é tão grande que ela não raciocina, ele não pára para raciocinar. (Presidente do Conselho Comunitário dos Residenciais Teresina Sul I e II).

No depoimento da Presidente do Conselho citado observa-se uma confusão entre Serviço Social e trabalho social. O Serviço Social, desde os primórdios do TS na habitação, constituiu categoria predominante na constituição das equipes desse trabalho como revela Gomes e Pelegrino (2005). Entretanto, vale destacar, que as equipes do TS são formadas por diversos profissionais: pedagogos, sociólogos, economistas, etc. Observa-se que esta liderança confunde em várias ocasiões o TS desenvolvido no Residencial com a profissão da coordenadora da equipe, que ministrava as palestras e ficava à frente das atividades na comunidade. A Presidente expressa em vários momentos na sua fala essa identificação:

Era voluntária do grupo da X, foi através da X que eu conheci o “serviço social” da dona Y, foi através da X que eu conheci todo, todo monitoramento da Prefeitura e como era realizado (Presidente do Conselho Comunitário dos Residenciais Teresina Sul I e II).

Apesar das possíveis contribuições advindas dessa ação, em entrevista com as lideranças comunitárias do Residencial Vila Nova – presidente do Residencial Nova Teresina (que auxiliou na implantação da associação de moradores do Residencial Vila Nova) e com o atual Presidente da Associação dos Moradores – constatou-se que os mesmos não tinham

conhecimento das atividades realizadas pela equipe do TS, conforme declarado em seus depoimentos. O Presidente da Associação de Moradores afirma que as atividades eram divulgadas como ação da Igreja e não da Prefeitura e que a maior parte das pessoas que participava não era do Residencial Vila Nova, mas do conjunto onde a Igreja se localizava.

Participar não! Mas eu ouvia muito eles anunciando aqui, só que era o seguinte, eu não era envolvido ainda no trabalho comunitário e eles não colocavam como, dizendo que era da Prefeitura ou que era de uma empresa. Sempre colocava que era da Igreja. Era Igreja. E também no início como eu fiquei sabendo que o pastor de lá era envolvido com política, que estava no período das eleições para deputado estadual, essas coisas lá, aí eu mesmo imaginei que fosse politicagem. Mas não tinha prefeitura, não sei o que, não tinha nada disso. Dizia que era da Igreja e eu nunca participei (Presidente da Associação dos Moradores do Residencial Vila Nova).

Observam-se inúmeras deficiências na operacionalização do TS levando-se em consideração o que prevê as normativas que definem seus pressupostos. Entre as limitações encontradas na execução do TS que implicaram na não obtenção de melhores resultados, segundo a técnica da SEMTCAS foi o fato de o mesmo ter ficado inicialmente com a SEMTCAS. A técnica também ressalta a ausência de exigências por parte do governo federal para que os municípios estruturarem órgãos gestores específicos para implementar a Política de Habitação.

A questão de ficar na Secretaria de Assistência Social, acho que foi um limite também muito grande, não era o objeto de trabalho dela, então, ela não tinha propriedade para essa questão mesmo. Da própria Caixa Econômica ela não ser mais forte e decisiva no que tange à exigência de que esses municípios tenham uma estrutura adequada e que essa estrutura realize o trabalho da política, o que for necessário para a implementação da Política de Habitação no município, não basta ter uma secretaria, eu acho que a Caixa Econômica deveria ter batido o pé, se a Caixa tivesse batido o pé com certeza os gestores municipais teriam aderido a essa proposta (Técnica da SEMTCAS).

Em Teresina, desde o ano de 2013, a gestão do programa está sob a responsabilidade da SEMDUH e o TS já foi executado após duas licitações, porém, não se demonstrou iniciativas de estruturação de uma equipe e setor do TS para que este pudesse ser executado por equipe própria. Não se trata apenas de executar ações no âmbito no programa, mas de ter uma equipe fixa para desenvolver ações no programas e serviços municipais de habitação, regularização fundiária e outros campos relacionados, que possibilitem uma continuidade das ações e não apresentem tanta rotatividade, como aquelas executadas por empresas licitadas.

Um exemplo dessa rotatividade pode ser observado em 2013, com a mudança da gestão, que resultou na alteração do quadro de funcionários responsáveis pelo acompanhamento do TS no programa. Os novos funcionários não tinham conhecimento do trabalho que já vinha sendo executado, nem a realidade das famílias beneficiárias, o que interferiu no acompanhamento que estava sendo realizado.

Não se trata de atribuir ao TS uma visão messiânica ou de resolução dos problemas das famílias beneficiárias, que por sinal extrapolam a aquisição de uma unidade habitacional e que não dependem apenas desse trabalho, mas o TS, que já havia obtido avanços no que se refere à ação politizada nas atividades desenvolvidas, ao se comprometer com os beneficiários na luta pelo acesso a moradia digna, de despertar nestes a importância da organização para a garantia de direitos, vem apresentando retrocessos. Estes, não permitem alcançar os objetivos presentes no escopo da PNH, tendo em vista que o próprio programa em que ele está inserido já nasceu contrariando a perspectiva de inserção social da política.

6 CONCLUSÕES

O TS na Política de Habitação de Interesse Social adquiriu importância e relevância a partir da PNH, instituída em 2004 e teve seu reconhecimento ampliado com a Portaria nº 21/2014-MCidades. O PMCMV foi um dos campos em que esse trabalho pôde ser visualizado de forma significativa, em termos quantitativos, considerando a grande quantidade de empreendimentos voltados para a faixa de 0 a 3 SM, construídos no país.

Em Teresina, a execução do TS nos empreendimentos do PMCMV não respeitou a normativas vigentes à época de sua execução sendo iniciado somente quando as famílias já residiam nas novas moradias. Para fins burocráticos e para atender às exigências da CEF, a PMT iniciou a elaboração do PTS-P, a seleção das famílias e assinatura dos contratos com os beneficiários, através de equipe própria, entretanto, contratava empresas via licitação para a execução do TS com as famílias. Tratou-se de um trabalho fragmentado e fragilizado considerando a segmentação das ações realizadas por equipes distintas.

A participação dos beneficiários que é elemento essencial desse trabalho não foi realizada. Evidenciamos que “participação” a que nos referimos neste estudo deve ser apreendida para além da frequência dos moradores nas atividades. Ela deveria ser promovida em todas as etapas desse processo, nas decisões, na implantação dos empreendimentos e na manutenção dos bens e serviços, com o intuito de adequar as necessidades e a realidade local. Situação não vivenciada no TS no município de Teresina, que não contou sequer com a participação da população beneficiária na construção do PTS.

Os projetos físicos dos Residenciais Vila Nova e Teresina Sul I foram construídos e finalizados sem a participação e acompanhamento dos beneficiários. Nos dois empreendimentos não existiam áreas de lazer ou áreas de uso coletivo, sendo precário o acesso a serviços e equipamentos públicos urbanos fundamentais para o uso da comunidade. No Residencial Vila Nova, por exemplo, não havia uma boa distribuição de água e era escasso o uso de transporte coletivo.

O Residencial Teresina Sul I, por sua vez, também contava com poucas unidades de transporte coletivo, à época de implantação dos empreendimentos, e o acesso aos serviços de saúde e educação se realizava em bairros distantes da comunidade. Conforme relato dos moradores, não havia transporte escolar para as crianças da comunidade, o que dificultou a vinda de muitos moradores para o residencial de imediato.

O TS executado nos Residenciais, de acordo com os dados coletados, se deparou com as limitações e contradições do próprio programa em que está inserido, que se dirige em sentido antagônico ao proposto na PNH, com a construção massiva de empreendimentos localizados nas franjas da cidade, sem a existência de equipamentos e serviços públicos fundamentais para a vida na cidade e, em contraste com os objetivos da Política de Habitação que prevê a inserção urbana e social das famílias beneficiárias da PNHIS.

Conforme previa a IN n° 08/2009 – MCidades, normativa vigente à época de implantação do TS nos dois empreendimentos, a participação da equipe social nos projetos habitacionais deveria se iniciar na fase de planejamento do empreendimento, quando da elaboração de cadastro dos beneficiários, do diagnóstico, na concepção dos projetos e na formulação da proposta de intervenção, uma vez que a intervenção devia prever a atuação integrada das equipes. Em Teresina houve total desarticulação da equipe do projeto físico e a equipe do TS, considerando o atraso da contratação da empresa responsável pelo TS e o início das atividades.

As famílias passaram a residir nas novas moradias, sem o devido acompanhamento da equipe do TS, muitas foram deslocadas de regiões distintas da cidade, perdendo a rede de apoio de familiares e amigos, sendo direcionadas para os Residenciais que não dispunham à época de equipamentos públicos e ainda apresentavam deficiências e/ou ausência de serviços públicos indispensáveis à vida dos moradores, como a oferta de serviços de saúde e educação.

Não houve transparência no desenvolvimento do projeto físico que estava sendo construído e, conseqüentemente, os beneficiários não puderam elencar suas demandas sobre a estrutura física dos empreendimentos que não se adequavam as suas necessidades e realidade.

Em relação à sociabilidade, observou-se que a ausência de preparação das famílias para a mudança dificultou o contato dos beneficiários com a vizinhança e com a comunidade. As famílias iniciaram as novas relações após a mudança. Dentre as atividades desenvolvidas pelo TS para promover a convivência entre os novos moradores estão os eventos e as próprias reuniões do trabalho citado, que apresentaram pouco êxito nesse sentido.

As associações comunitárias realizaram atividades que promoveram maior integração entre os moradores e o TS quase não foi apontado por estes. Dos 90 entrevistados, uma pequena quantidade chegou a participar das atividades do TS e a maior parte deles participou apenas de reuniões sobre as condições da moradia e das demandas dos Residenciais.

No que se refere à promoção da organização comunitária pelas equipes do TS constatou-se que esta se apresentou comprometida. As atividades realizadas se referiam a oficinas e palestras sobre a importância da organização dos moradores e com representante da

FAMCC para explicitar os devidos procedimentos para a instituição de uma associação dos moradores.

A execução do TS expressa um planejamento sem a mínima participação dos beneficiários. Os técnicos elaboraram um conjunto de ações que pudessem atender as exigências dos eixos do TS sem a participação população dos dois empreendimentos e sem conhecer suas necessidades e potencialidades, fato justificado pela coordenadora da equipe pelo pouco tempo disponível para a entrega do PTS à CEF.

O próprio diagnóstico foi construído também sem a participação do público-alvo, contou-se apenas com dados quantitativos disponibilizados pelo ente financeiro. Na finalização desse diagnóstico, os dados analisados não foram apresentados à comunidade para fins de publicização das informações e para que os moradores pudessem conhecer melhor a realidade em que estão inseridos, além do que poderia trazer maior confiabilidade aos dados.

No que se refere às organizações comunitárias, em especial no Residencial Teresina Sul I, observou-se um viés patrimonialista no discurso da Presidente do Conselho Comunitário, que visualiza as conquistas obtidas pela comunidade, fruto de seu esforço pessoal e não como sua condição de representante, o que reproduz a cultura política autoritária, assistencialista e clientelística de inúmeras lideranças comunitárias. Nos dois Residenciais pesquisados, os avanços obtidos foram resultados de barganhas políticas, em especial, a acordos realizados com candidatos em períodos eleitorais recentes.

Diante dessa realidade, o TS enfrenta inúmeras contradições que podem interferir no alcance dos seus pressupostos e minimizar os avanços obtidos ao longo de sua trajetória histórica na Política de Habitação. Os novos discursos que envolvem participação e inserção social se concretizam a luz de velhas práticas, em que o aspecto econômico mais uma vez se sobrepõe ao social. As ações são realizadas em curto prazo sem a perspectiva de organização e mobilização social.

Entretanto, as ações e processos desse trabalho não podem perder de vista a concepção que dá sustento a Política em que ele está inserido, sobretudo, o acesso à moradia digna e a cidade, para fins de inserção social das famílias beneficiárias da PNH. As equipes do TS devem articular a discussão sobre problemas e demandas locais com o contexto geral em que estão inseridas, promovendo, de fato, ações de mobilização dos moradores em torno de suas necessidades. Em meio às inúmeras limitações e obstáculos às atividades desenvolvidas, as equipes não podem ser desprender das possibilidades, das potencialidades de cada comunidade e, da certeza do poder político e associativo dos moradores na luta pela garantia dos seus direitos.

Para tanto, muito mais que adesão e sustentabilidade do empreendimento, que por sinal é um objetivo ambicioso, devem-se reforçar elementos da prática profissional que não são novos e que podem se reinventados, em especial, quando se recorda a trajetória histórica desse trabalho na década de 1980, onde as equipes se posicionaram em favor dos mutuários e contra as desocupações realizadas nas favelas. Na contemporaneidade, a defesa nessa área consiste na efetivação dos objetivos da PNH, sobretudo, no acesso à moradia digna e aos outros direitos que deveriam acompanhá-la.

Os novos tempos exigem cada vez mais profissionais dotados de grande conhecimento teórico que possam apreender as atuais dinâmicas cidadinas, marcadas por profundas desigualdades sociais e exclusões. As equipes do TS devem aprimorar as estratégias de mediação entre Estado e beneficiários e desenvolver ações mais eficientes de mobilização social, efetivando, assim, a inserção social das famílias beneficiárias.

REFERÊNCIAS

ALFREDO, A. Cidade e Metrópole: uma Identidade Contraditória no Processo de Urbanização Contemporânea. In: CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G (Orgs.). *Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003, p. 45-56.

ALMEIDA, M.; CARNEIRO, L. P. Liderança Local, Democracia e Políticas Públicas. *Opinião Pública*. Campinas, v. 9, n. 1, p. 124-147, 2003. Disponível em: <www.scielo.br/op/v9n1/16154.pdf>. Acesso 16 fev. 2016.

AMORE, C. S. Minha Casa Minha Vida para Iniciantes. In: AMORE, C.S; SHIMBO, L.Z; RUFINO, M.B.C.R. (Orgs). *Minha Casa... E a Cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.11-27. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf>. Acesso: 14 mar. 2016.

ANDRADE, E. S. J. Síntese Histórica das Políticas Habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro, maio, 2011. Disponível em: <<file:///C:/Users/LG/Downloads/2939-5858-1-SM.pdf>>. Acesso: 9 abr. 2016.

ARRETCHE, M. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: FAFESP, 2000.

_____. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. *RBCS*. V. 14, n. 40, p. 111-141, jun/1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v14n40/1712>>. Acesso em: 15 fev. 2017

_____. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Educ. Soc.* [online]. Campinas, vol. 23, n.80, p 25-48, set./2002. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2017.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. C. B. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

AZEVEDO, S. Vinte e Dois anos de Política de Habitação Popular (1964-86): Criação, Trajetória e Extinção do BNH. *Rev. Administração pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n.4, p. 107-119, out./dez. 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9391/8458>>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. Desafios da Habitação Popular no Brasil: Políticas Recentes e Tendências. In: CARDOSO, A. L. (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Coleção Habitar ANTAC. Porto Alegre, 2007, p. 12-41. Disponível em: <http://www.habitar.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2017.

_____; ANDRADE, L. A. G. A Trajetória Recente da Política de Habitação Popular. In: *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, p. 69-96. ISBN: 978-85-7982-055-7. Disponível em: <http://static.scielo.org/scielobooks/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BARBETTA, P. A. Estatística Aplicada às Ciências Sociais Aplicadas. 5 ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2002.340p. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/17369882/barbetta---estatistica-aplicada-as--ciencias-sociais---ufsc/1>>. Acesso em: 07 out. 2016.

BRASIL. CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Caderno de Orientação Técnico Social. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/caderno_de_orientacao.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2017.

_____. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Empreendimentos do PMCMV contratados no Piauí*. 2012. Período 2009-2012.

_____. CASA CIVIL. *Decreto nº 4.665, de 03 de abril de 2003*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4665.htm>. Acesso em: 03 set. 2016.

_____. CASA CIVIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 11 set. 2016.

_____. CASA CIVIL. *Lei 12.424, de 16 de junho de 2011*. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do Parnaíba e São Francisco – CODEVASF. Plano de Ação Integrado e Sustentável para a RIDE Grande Teresina. *Produto II – Diagnóstico Situacional Participativo*. Teresina: fevereiro, 2014. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp->

content/uploads/2014/09/Ride-_Diagnostico-Situacional-Participativo.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2017.

_____. MINISTÉRIO DA CULTURA. CEUs – Centros de Arte e Esporte Unificados. Disponível em: <<http://ceus.cultura.gov.br/index.php/detalhes-noticias/1-ceus-centros-de-artes-e-esportes-unificados>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. [*Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011*](#). Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011_2014/2011/Decreto/D7499.htm>. Acesso: 16 abr. 2016.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Instrução Normativa nº 8, de 26 de Março de 2009*. Regulamenta o trabalho social executado em intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários das Ações e Programas geridos pelo Ministério das Cidades. Disponível em: <<file:///C:/Users/LG/Downloads/IN%208%252c%20de%2026.03.09.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2017.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Lei nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 13 mai. 2016.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso: 13 mai. 2016.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2010. Disponível em: <http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/publicacao_planhab_capa.pdf>. Acesso: 13 mai. 2016.

_____. MINISTÉRIOS DAS CIDADES. Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria_21_01jan_22_2014_manual_inst_trabalho_social.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2017.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Publicação sobre Reflexões e Debates do Seminário Internacional Trabalho Social em Intervenções Habitacionais*. 2011a. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/trabalho_social_e_intervencoes_habitacionais.pdf>. Acesso: 01 jun. 2016.

BOLFE, S. A.; RUBIN, G. R. O desenvolvimento da Habitação Social no Brasil. *Ciência e Natura*, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 201–213, mai-ago. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura/article/download/11637/pdf>>. Acesso em: 17 set. 2016

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Revista Teoria e Debate*. maio/junho. 2009. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2016.

_____. Habitação Popular: Contribuição para o Estudo da Evolução Urbana de São Paulo. VALLADARES, L. P. (Org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar editores S.A., 1982.

_____. Origens da Habitação Social no Brasil. *Análise Social*. vol.29, 3. ed, n. 127, p. 711-732, 1994. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

_____. *Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 2. ed. Estação Liberdade – FAFESP: São Paulo, 1999.

_____. Planos Locais de Habitação: das origens aos dilemas atuais nas regiões metropolitanas. In: DENALDI, R. (Org.). *Planejamento Habitacional: Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação*. São Paulo: Anablume, 2013, p. 29-43.

_____. Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*. n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf> Acesso: 10 mar. 2016.

CARDOSO, A. L. *Política Habitacional no Brasil: Balanço e Perspectivas*. 2008. Disponível em http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf. Acesso: 15 abr. 2016.

_____. *Observatório das Metrôpoles: A Realidade da Moradia no Brasil*. 14 set. 2012. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,observatorio-das-metropoles-a-realidade-da-moradia-no-brasil,930782>> Acesso: 13 mai. 2012.

_____; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-65.

_____; MELLO; I. Q.; JAENISCH, S. T. A Implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: AMORE, C.S; SHIMBO, L.Z; RUFINO, M.B.C.R. (Orgs). *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 73-102. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf>. Acesso: 14 mar. 2016.

CARVALHO. M. C. B. Trabalho Social na Habitação, conceitos básicos e novas diretrizes do Ministério das Cidades para o Trabalho Social. In: *Ministério das Cidades: Secretaria Nacional De Habitação*. Curso de capacitação: trabalho social em programas de habitação de interesse social. 2. ed. Brasília:MCidades/SNH; [Florianópolis]: NUTE/UFSC, 2014.

CERQUEIRA FILHO, G. *A Questão Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Política Nacional de Habitação: O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros*. Disponível em:

<http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET%20Vol%203%20-%2013.%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2017.

CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. Editora Ática. Série Princípios. 3. ed. n. 174, 1995. Disponível em: <<http://reverbe.net/cidades/wp-content/uploads/2011/08/Oespaco-urbano.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

COSTA, S. MEIO NORTE. COM. *Roubos assustam no Residencial Paulo de Tarso*. 13/5/2012. Disponível em: <<http://www.meionorte.com/noticias/policia/roubos-assustam-no-residencial-paulo-de-tarso-159738>>. Acesso: 6 jun. 2016.

DAVIDOVICH, F. *Metrópole e Contemporaneidade: algumas pontuações*. In: CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G (Orgs.). *Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003, p. 57-72.

_____. *Diferenciação da Espacialidade da Metrópole no Brasil: Referências para a Gestão*. *Cadernos Metrópole*, n. 9, p. 135-163, 1º sem. 2003a. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9208/6823>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

FAÇANHA, A. C. *A evolução urbana de Teresina: agentes, processos e formas espaciais da cidade*. Dissertação apresentada ao Mestrado em Geografia – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1998.

FIGUEIREDO, M. F; FIGUEIREDO, A. M. C. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. *Anál. & Conj.* 1 (3). p. 107- 127. set/dez. Belo Horizonte:1986. Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/AC-2007-38.pdf>>. Acesso: 13 mai. 2016.

FONSECA; M. L. P; TAVARES, H. C. *A questão fundiária e a Política Habitacional no Brasil*. In: DENALDI, R. (Orgs). *Planejamento Habitacional: Notas sobre a precariedade e terra nos planejamentos locais de habitação*. São Paulo: Anablume, 2013, p. 249-266.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional municipal no Brasil 2010*. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>> Acesso: 9 mar. 2017.

GEIGER, P. P. *A Urbanização Brasileira nos Novos Contextos Contemporâneos*. In: GONÇALVES, M. F. (Org.). *O Novo Brasil Urbano: Impasses, Dilemas, Perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

GOMES, M. F. C.; PELEGRINO, A. I. C. Introdução. In: GOMES, M. F. C.; PELEGRINO, A. I. C (Orgs.). *A Política de Habitação Popular e Trabalho Social*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005, p. 13 – 35.

IAMAMOTO, M. V. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 20 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. O Brasil das Desigualdades: “Questão Social”, Trabalho e Relações Sociais. In: *Ser Social*. Brasília: Programa de Pós Graduação em Política Social, unb, v. 15, n. 33, 2013.

IANNI, O. *A Era do Globalismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. Disponível em: <http://www.marcoareliosc.com.br/14ianni.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2017.

IBGE. *Censo demográfico 1991*. Resultados do Universo relativos às características da população e dos domicílios. Piauí. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/82/cd_1991_n10_caracteristicas_populacao_domicilios_pi.pdf>1991. Acesso em: 8 mar. 2017.

_____. *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm. Acesso em: 8 mar. 2017.

_____. *Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

_____. *Sinopse do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=10&uf=00>>. Acesso: 8 mar. 2017.

KOWARICK, L. Cortiços: A Humilhação e a Subalternidade. *Tempo soc.* [online], v. 25, n.2, p.49-77, 2013. ISSN 0103-2070. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702013000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 14 set. 2016.

KOWARICK, L. *Escritos Urbanos*. 34. ed. São Paulo, 2000.

LAKATOS, E. M. e MARCONI, M. A. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india>. Acesso: 18 jun. 2016.

LIMA, A. J. *A atuação de governos locais e as políticas urbanas no contexto de descentralização das políticas públicas*. II JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. São Luís, 2005. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Antonia_jesuita310.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2017.

_____. *Favela Cohebe: Uma história de Luta por habitação Popular*. 2. ed. Teresina: EDUFPI; Recife: Bagaço, 2010a.

_____. Gestão urbana e habitação de interesse social. *Sociedade em Debate, Pelotas*, n.19, p. 136-165, jan./jun. 2013.

_____. *Gestão urbana e habitação social: análise de uma experiência de urbanização de favelas*. Annablume: São Paulo, 2010.

_____. Intervenções Urbanas e o desafio do TS na contemporaneidade. GOMES, M. F. C. M.; FERNANDES, L.L.; MAIA, R. S. (Orgs.). *Interloquções Urbanas: cenários, enredos e atores*. Rio de Janeiro: Arco-íris, p. 217-236, 2008.

_____. *Relatório de pesquisa “O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) nos municípios de Teresina – PI e Timon-MA: avaliação do impacto social e econômico nas famílias beneficiárias”*. 2015. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B-aO5mAL-if_R0RMcHZ2cWd6R00/view?pref=2&pli=1>. Acesso: 26 mai. 2016.

MAGALHÃES, I. Planos Locais de Habitação na Estratégica da Política Nacional. In: DENALDI, R. (Org.). *Planejamento Habitacional: Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação*. São Paulo: Anablume, 2013, p. 7-27.

MARICATO, E. *Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

_____. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. n.12. Ipea. *Pesquisas sociais: acompanhamento e análise*, 2006, p. 212-220. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf>. Acesso em: 03 set. 2016.

_____. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades, Uma Trajetória Incompleta. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A (Orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das Cidades Brasileiras na Crise*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: INCT, 2015, p. 309-326.

_____. Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado Metrôpoles Brasileiras. *São Paulo em perspectiva*, n. 14, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9749.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

_____.; SANTOS JÚNIOR, O. A. Construindo a Política Urbana: Participação Democrática e o Direito à Cidade. In: RIBEIRO, L.C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Orgs.). *As metrôpoles e a questão social brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renavan, fase, 2007, p. 165-198.

_____.; TANAKA, G. O Planejamento Urbano e a Questão Fundiária. *Revista Ciência Hoje*. vol. 38. p.16-23. 2006. Disponível em: <<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/cic3aanciahoje.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

MELO, M. A. B. C. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobesiano Fiscal”: Efeitos perversos da descentralização. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, v. 10, n.3, p. 11-20, 1996. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf> Acesso em: 13 fev. 2016.

MOREIRA, T. A.; RIBEIRO, J. A. Z. M. T. A política fundiária nos planos locais de habitação: entre a demanda terra e o direito de propriedade. *Ambiente Construído*, Porto Alegre, v. 14, n. 4, p. 217-232, out./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ac/v14n4/a15v14n4.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2017

NASCIMENTO, F. A. *A cidade sob o fogo: modernização e violência policial em Teresina*. Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, 2002.

_____. *Teresina: a capital que nasceu sob o signo do moderno e da pobreza*. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA. 26. 2011. Universidade de São Paulo (USP). *Anais...* São Paulo: ANPUH, 2011, p. 1-15.

Disponível em:

<http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300477414_ARQUIVO_Teresinamodernaanpuh2011.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2017.

OLIVEIRA, F. O Estado e o Urbano no Brasil. *Espaço e Debates*. n. 6. Jun/Set. 1982.

OLIVEIRA, M. N.; CASSAB, L. A. O Serviço Social na habitação: O trabalho social como instrumento de acesso das mulheres à moradia. ANAIS DO I SIMPÓSIO SOBRE ESTUDOS DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS. ISSN 2177-8248. Universidade Estadual de Londrina, 2010. Disponível em:

<<http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/7.MarceloOliveira.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

PASTORINI, A. *A Categoria “Questão Social” em Debate*. São Paulo, Cortez, 2004.

PAZ, R. D. O. *Relatório Final da Pesquisa Avaliação do TS e dos impactos na vida das famílias no PMCMV: município de Osasco/SP*. PUC-SP, 2015. Disponível em:

<https://blu181.mail.live.com/?tid=cmwWgnwE9M5RGZedjTheZgtA2&fid=flsearch&paid=cmstpuA0J_5RGVvyxZ5UQN0A2&pad=2015-10-30T20%3A08%3A42.620Z&pat=2&pidx=3&srch=1&skws=%5Ba.je.1%5D&sdr=4&satt=0&scmp=a.je.1%3Da.je.1%2540uol.com.br>. Acesso: 15 mar. 2016.

_____. Trabalho Social em Habitação: para quê e para quem? In: *SEMINÁRIO INTERNACIONAL - TRABALHO SOCIAL EM HABITAÇÃO: DESAFIOS DO DIREITO A CIDADE*. Março, 2016.

Disponível em: <http://www.pucsp.br/cedepe/download/mesa1_rosangela_paz.pdf>. Acesso em: 11 set. 2016.

_____; TABOADA, K. J. Trajetória do Trabalho Social em Habitação. In: *TS em programas e projetos de habitação de interesse social – Ensino a distância (EAD)*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

PORTAL AZ. *Moradores denunciam abandono do Residencial Cidade Sul*. 19/08/2015. Disponível em: <<https://www.portalaz.com.br/noticia/cidades/346476/moradores-denunciam-abandono-do-residencial-cidade-sul>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

PIMENTEL, J. R. O Trabalho Social no contexto da atual Política Nacional de Habitação: a difusão de um modelo e as implicações para o exercício profissional do assistente social. *Convergência Crítica*, v. 1, n. 1, p. 1-34, 2012.

PINTO, F. *Obras de duas creches estão paralisadas na zona Leste de Teresina*. Site Verdes Campos Sat. 19/04/2015. Disponível em: <<http://www.tvverdescampossat.com/noticias/obras-de-duas-creches-estao-paralisadas-na-zona-leste-de-teresina-156921.html>>. Acesso em: 14 mai. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em 10 mar. 2017.

QUEIROZ, T. J. M. *Os literatos e a república*: Clodoaldo Freitas, Higino Cunha e as tiranias do Tempo. Teresina: Fundação Cultural Monsenhor Chaves, 1994.

RIBEIRO, E. MEIO NORTE. COM. *Residencial Sigefredo Pacheco está com ruas invadidas pelo mato e pela lama*. 11/04/2012. Disponível em: <<http://www.meionorte.com/blogs/efremribeiro/residencial-sigefredo-pacheco-esta-com-ruas-invadidas-pelo-mato-e-pela-lama-205001>>. Acesso: 9 jun. 2016.

RIBEIRO, L. C. Q. A MetrÓpole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.); LAGO, L. C.; AZEVEDO, S.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Colaboradores). *MetrÓpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004, p.17-40.

_____. Desafios da Construção da Cidadania na MetrÓpole Brasileira. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 22, n. 3, p. 525-544, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v22n3/03.pdf>>. Acesso em: 01 de set. 2016.

_____. Apresentação. In: RIBEIRO, L.C.Q (Org.). *Hierarquização e identificação dos espaços urbanos*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das MetrÓpoles, 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/Vol1_hierarquizacao_identificacao_espacos_urbanos.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Reforma Urbana na Cidade da Crise: Balanço Teórico e Desafios. In: RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2 ed. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 1997, p. 261-290.

_____. Segregação Residencial e Políticas Públicas. Análise do Espaço Social da Cidade na Gestão do TerritÓrio. *Cidades- Comunidades e TerritÓrios*. Jun. 2003, n.6, p. 33-50. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3406/1/Cidades2003-6_Ribeiro.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2017.

_____. Segregação Residencial: Teorias, Conceitos e Técnicas. In: RODRIGUES, A. M. (Org.). *Cidade, Segregação Urbana e planejamento*. Goiânia: Ed. da UCG, 2005, p. 89-126.

_____; SANTOS JÚNIOR, O. A. Cidades Brasileiras: Desafios da Questão Urbana. *Revista Online Le Monde Diplomatique Brasil*. ano 4, n. 45. 2011. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/desafios-da-questao-urbana/>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

RODRIGUES, A. M. A. Questão Metropolitana no Brasil: Desafios e Perspectivas. In: RODRIGUES, A. M. (Org.). *Cidade, Segregação Urbana e Planejamento*. Goiânia: Ed. da UCG, 2005, p. 317- 346.

_____. Conceito e Definição de Cidades. In: RIBEIRO, L.C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Orgs.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renavan, fase, 2007, p. 77-100.

ROLNIK, R. *10 anos do Estatuto da Cidade: das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo*. 2013. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf> . Acesso em: 01 set. 2016.

_____. A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País: Avanços e Desafios. *Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise*, Brasília, p. 199-209, n. 12, fev. 2006.

_____. *et. al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *CadernosMetrópoles*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, mai. 2015.

_____; NAKANO, A. K. Direito à Moradia ou Salvação do Setor? *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 mar. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1403200909.htm>>. Acesso: 3 fev. 2016.

_____; RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. 10 anos do Estatuto da Cidade: das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L.F.; SILVA, M.L.P. (Org.). *Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012, v. -, p. 87-104.

RUFINO, M. B. C. Um Olhar sobre a Produção do PMCMV a partir de Eixos Analíticos. In: AMORE, C. S; SHIMBO, L. Z; RUFINO, M.B.C.R. (Orgs). *Minha Casa... E a Cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 51- 70. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrololes.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf>. Acesso: 14 mar. 2016.

_____. *et. al.* A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário? In: AMORE, C. S; SHIMBO, L. Z; RUFINO, M.B.C.R. (Orgs). *Minha Casa.. E a Cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.103-130. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrololes.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf>. Acesso: 14 fev. 2016.

SANTOS, B. *O Estado, o Direito e a Questão Urbana*. 1982. Disponível em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado_Direito_e_a_Questao_Urbana_RCCS9.PDF. Acesso em: 02 set.2016.

SANTOS, M. *A Urbanização Brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS JÚNIOR, O. A. *O Fórum Nacional da Reforma Urbana: Incidência e Elegibilidade pelo Direito à Cidade*. Capa. Rio de Janeiro: FASE, 2009. Disponível em: <<http://hic-ogs.org/content/capa.pdf>>. Acesso em: 03 de set. 2016.

_____. Cidadania e a Questão Urbana no Brasil: Indicações na Perspectiva de um Projeto de Cidades Democráticas. In: GODINHO, M. H. L.; ABRANCHES, M. (Org.). *Assistência Social & Cidade*. Belo Horizonte: PUC Minas/Proex, 2006, p. 13-50. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/239_cidadania_urbana.pdf>. Acesso: 26 jan. 2016.

_____, SILVA; R. H.; SANT'ANA, M. C. (2011). Introdução. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço Crítico e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 13-26.

SOUSA, J. PORTAL 180graus. *Moradores do Residencial Sigefredo Pacheco cobram áreas de lazer*. 29/09/2012. Disponível em: <<http://180graus.com/noticias/moradores-do-residencial-sigefredo-pacheco-cobram-areas-de-lazer-563873.html>>. Acesso: 9 jun. 2016.

SOUZA, C. *Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tensões e Tendências*. Lua Nova, São Paulo, n.52, p.5-28, 2001.

SOUZA, M. L. *O ABC do Desenvolvimento Urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SILVA, J. B. Estatuto da Cidade versus Estatuto de Cidade – Eis a Questão. In: CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G (Orgs.). *Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003, p. 29-34.

SILVA, M. L.; TOURINHO, H. L. Z. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: Duas Políticas Habitacionais e uma Mesma Lógica Locacional. *Cadernos Metrôpoles*. São Paulo, v. 17, n. 34, pp. 401-417, nov. 2015.

TEIXEIRA, S. M. *A Família na Política de Assistência Social: concepções e tendências do trabalho social com família nos CRAS de Teresina-PI*. Teresina: EDUFPI, 2013.

TERESINA. *Ata da Assembleia geral da fundação (aprovação do Estatuto) e eleição e posse da primeira diretoria e conselho fiscal da associação de moradores do conjunto residencial Vila Nova, na zona norte de Teresina*. 2016b.

_____. *Ata de leitura e aprovação do Estatuto, eleição e posse da primeira Diretoria do Conselho Comunitário do Residencial Teresina Sul I e II*. Teresina, 2014b.

_____. *Lei Complementar nº 4.359, de 22 de janeiro de 2013a*. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000 (Organização Administrativa do Poder Executivo Municipal), com modificações posteriores, e dá outras providências. Disponível em: <file:///C:/Users/LG/Downloads/dom-1498.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. *Lei 2.960, de 26 de dezembro de 2000*. Cria as Superintendências de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente Centro-Norte, Leste-Sudeste e Sul – SDUs e dá outras providências. 2000. Disponível em: <http://www.pc.pi.gov.br/download/201011/PC23_e113182c61.pdf>. Acesso em 9 mar. 2017.

_____. *Lei 2.965, de 26 de dezembro de 2000*, que Transforma o Departamento Municipal de Estradas e Rodagem – DMER em Superintendência de Desenvolvimento Rural – SDR e dá outras providências. 2000a. Disponível em: <http://www.pc.pi.gov.br/download/201011/PC23_e113182c61.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2017.

_____. *Lei 4.423, de 16 de julho de 2013*. *Fixa as denominações e delimita os perímetros dos bairros de Teresina e dá outras providências*. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Lei-4423-de-2013-Lei-dos-Bairros.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo. *Perfil de Teresina: Econômico, Social, Físico e Demográfico*. Teresina: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo – SEMDEC, 2010.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Projeto de Trabalho Social Residencial Cidade Sul*. Teresina, 2014.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Projeto de Trabalho Social Residencial Mirian Pacheco*. Teresina, 2014a.

_____. Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo. *Censo das vilas e favelas de Teresina/1999*. Teresina: Agosto, 2000.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. Plano Local de Habitação de Interesse Social. *Produto 3 - Estratégias de Ação*. 2012. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/PRODUTO-3 ESTRATEGIAS_DE_AÇÃO.pdf>. Acesso: 1 jun. 2016.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/plano-local-de-habitacao-de-interesse-social/>>. Acesso: 8 jun. 2016.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. *Relatório Anual de Atividades – Exercício 2015*. 2015. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Relat%C3%B3rio-Anual-Teresina-2015.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. *Relatório Anual de Atividades – Exercício 2016*. 2017a. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2017/02/RELATORIO-PMT_2016-WEB.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. *Teresina Agenda 2015. Diagnósticos e Cenários - Habitação*. 2001. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.gov.br/portalmpt/orgao/SEMPLAN/doc/20080924-160-599-D.pdf>>. Acesso: 29 mai. 2016.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. *Teresina: Caracterização do município*. 2016. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2016/08/TERESINA-Characterização-do-Município.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. *Teresina: Dinâmica Populacional*. 2016a. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/wpcontent/uploads/2016/08/TERESINA-POPULAÇÃO.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. *Teresina - Perfil dos bairros. Bairro Angélica*. Teresina: Julho, 2016b. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2016/08/ANG%C3%89LICA-2016.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. *Teresina: Síntese de Indicadores - 2017*. 2017. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/Teresina-Sintese-de-Indicadores-20172.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Trabalho e Assuntos Comunitários. *Censo das vilas e favelas de Teresina/1993*. Teresina: 1994.

_____. Secretaria Municipal de Trabalho e de Assistência Social. *Censo das vilas e favelas de Teresina/1996*. Teresina: 1996.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. *Plano de Trabalho do Projeto Técnico Social do Residencial Teresina Sul I*. Teresina, 2012b.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. *Plano de Trabalho do Projeto Técnico Social do Residencial Vila Nova*. Teresina, 2012c.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. *Avaliação de Pós Ocupação do Residencial Teresina Sul I*. Teresina, 2013b.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. *Avaliação de Pós Ocupação do Residencial Vila Nova*. Teresina, 2013c.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. 1º Relatório do Trabalho Técnico Social do Residencial Teresina Sul I. Teresina: dezembro, 2012d.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. 2º Relatório do Trabalho Técnico Social do Residencial Teresina Sul I. Teresina: abril, 2013d.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. 3º Relatório do Trabalho Técnico Social do Residencial Vila Nova. Teresina: dezembro, 2013e.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. 3º Relatório do Trabalho Técnico Social do Residencial Teresina Sul I. Teresina: maio-outubro, 2013f.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. 2º Relatório do Trabalho Técnico Social do Residencial Vila Nova. Teresina: maio-outubro, 2013g.

VASCONCELOS, P.A. Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades. VASCONCELOS, P. A; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (Orgs.). *A cidade Contemporânea: segregação espacial*. São Paulo: Contexto, 2013.

VIANA, B. A.S. O Sentido da Cidade: Entre a evolução urbana e o processo de verticalização. *Carta CEPRO*. v. 23. N. 1. 2005. Disponível em: http://www.cepro.pi.gov.br/download/200806/CEPRO04_7f55491295.pdf. Acesso em: 01 jul. 2017.

VILLAÇA, F. *O Que Todo Cidadão Precisa Saber sobre Habitação*. São Paulo: Global Editora, 1986. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cidadao_habita.pdf>. Acesso em: 18 set. 2016.

_____. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO

| |
|---|
| QUESTIONÁRIO n° _____ |
| RESIDENCIAL: |
| Data: ____/____/____ Entrevistador: _____ |
| Quadra: _____ Casa: _____ |
| Horário de Início: _____ Horário de Término: _____ |
| 1 CARACTERÍSTICAS DO ENTREVISTADO |
| 1.1 Sexo: () Masculino () Feminino |
| 1.2 Idade (em anos completos): _____ |
| 1.3 Estado civil: () Solteiro () Casado/a formalmente () União estável () Separado/divorciado () Viúvo () Outro _____ () Não informou |
| 1.4 Escolaridade: () sem instrução () alfabetizado () Ensino fundamental incompleto () Ensino fundamental completo () Ensino médio incompleto () Ensino médio completo () Ensino superior incompleto () Ensino superior completo |
| 1.5 Composição familiar: () beneficiário () pai/mãe e filhos () pai e filhos () mãe e filhos () duas ou mais famílias () amigos () Outros _____ |
| 1.6 Renda Familiar (salários mínimos): () até 1 () 1-3 () 3-5 () 5-7 () 7-10 () |
| 1.7 A residência é: () própria () alugada () cedida |
| 1.7.1 Se a casa é própria, como adquiriu? () diretamente da CEF () através de terceiro () ocupação |
| 1.7.2 Quando se mudou para o residencial? () 2009 () 2010 () 2011 () 2012 () 2013 () 2014 () 2015 () 2016 () 2017 |
| 1.7.3 É o responsável legal pelo domicílio? () sim () não |
| 1.7.4 Se cedida: Qual o parentesco com o beneficiário legal? () família () amigo () esposo(a) |
| 1.8 Zona de moradia anterior? () norte () sul () leste () sudeste () centro () zona rural () outra cidade do Piauí _____ () outro estado _____ |
| 1.9 Qual era a situação de sua moradia anterior? () ocupação () ocupação a prédio público () área de risco () casa ou apartamento alugado () casa própria construída () casa de familiares () outros |
| 1.10 Qual foi o motivo da mudança? _____ |
| 1.11 O que o Sr.(a) acha da localização do residencial? () ótimo () bom () ruim () péssimo () regular |
| 1.12 Como o (a) Sr. (a) classifica o seu grau de satisfação com o lugar em que mora? () ótimo () bom () regular () ruim () péssimo () não informou |
| 1.12.1 (Em caso negativo). Por que o (a) Sr. (a) não está satisfeito (a)? _____ |
| 1.13 O (a) Sr. (a) se adaptou a essa moradia? () sim () não |
| 2 IDENTIFICAR AS CONDIÇÕES DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS NO RESIDENCIAL |
| 2.1 Qual a sua avaliação em relação a: |
| 2.2 Fornecimento de água: () ótimo () bom () regular () ruim () péssimo () não informou |
| 2.3 Fornecimento de energia elétrica: () ótimo () bom () regular () ruim () péssimo () não informou |
| 2.4 Rede de esgoto: () ótimo () bom () regular () ruim () péssimo () não informou |
| 2.5 Condições do calçamento das ruas do residencial: () ótimo () bom () regular () ruim () péssimo () não informou |
| 2.6 Condições de drenagem pluvial: () ótimo () bom () regular () ruim () péssimo () não informou |
| 2.7 Iluminação pública no residencial: () ótimo () bom () regular () ruim () péssimo () não informou |
| 2.8 Coleta pública de lixo: () ótimo () bom () regular () ruim () péssimo () não informou |
| 2.10 Em relação ao trabalho () ótimo () bom () regular () ruim () péssimo () não informou |
| 2.11 Em relação à renda: () ótimo () bom () regular () ruim () péssimo () não informou |

| |
|---|
| 2.12Segurança Pública: () ótimo () bom () regular () ruim () péssimo () não informou |
| 3 SOCIABILIDADE |
| 3.1Como é o lazer na família? () clube em outro bairro () praça () quadra () campo de futebol () igreja () barno residencial () casa de show em outro bairro () complexo esportivo em outro bairro () visitar os familiares () projeto social () Outros _____ |
| 3.2 Como é o lazer dos jovens? () clube em outro bairro () praça () quadra () campo de futebol () igreja () barno residencial () casa de show em outro bairro () complexo esportivo em outro bairro () visitar os familiares () projeto social () Outros _____ |
| 3.3 Como é o lazer das crianças? () () clube em outro bairro () praça () quadra () campo de futebol () igreja () barno residencial () casa de show em outro bairro () complexo esportivo em outro bairro () visitar os familiares () projeto social () playground () Outros _____ |
| 3.4O (a) Sr. (a) tem amigos aqui no residencial? () sim () não |
| 3.5Como é seu relacionamento com a vizinhança? () ótimo () bom () regular () ruim () péssimo () não tem () não informou |
| 3.5O (a) Sr. (a) considera o ambiente do lugar: () ótimo () bom () regular () ruim () péssimo () não informou |
| 3.6O que mais incomoda o (a) Sr. (a) neste local? () vizinhos () localização do residencial () ausência de equipamentos/serviços públicos () outros. Especificar: _____ |
| 3.7 Foram realizadas atividades no residencial para discutir a nova moradia e a convivência entre os moradores? () Sim () Não () não sabe () não informou |
| 3.8 Se sim, quem ou qual(is) as instituição(ões) que desenvolveram as atividades? () prefeitura () igreja católica () igreja evangélica () associação comunitária () líder comunitário () ONG () empresa privada |
| 3.8.1 Se sim, que atividades foram desenvolvidas? () eventos comemorativos () palestras para a comunidade () cursos () brincadeiras/dinâmicas |
| 3.8.2 Essas atividades contribuíram para a nova vida no residencial? () Sim () Não |
| 3.8.3 Se sim, em que contribuíram? |
| |
| 3.8.4 A convivência entre os moradores melhorou após as atividades? () sim () não () parcialmente () não sabe |
| 3.9 Quando o (a) Sr.(a) necessita de ajuda, a quem recorre? () parente () vizinho () amigo () associação/movimento () igreja () instituição pública () Outro _____ |
| 4 PARTICIPAÇÃO E ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA |
| 4.1 Quando chegou no residencial já existia associação de moradores ou outra organização comunitária? () sim () não () não sabe informar |
| 4.1.1 se sim, o Sr. chegou a recorrer a organização para realizar alguma demanda? () sim () não () parcialmente () não informou |
| 4.2Atualmente existe associação de moradores no residencial ou outra organização comunitária? () sim () não () não sabe informar |
| 4.3O Sr. (a) participa da associação dos moradores ou outra organização comunitária? () sim () não () não informou |
| 4.4Algun membro da família participa da associação dos moradores ou outra organização comunitária? () sim () não () não informou |
| 4.4.1 Se sim, quem? |
| 4.5 O Sr. (a) participa de algum outro grupo comunitário ou movimento social? () Sim () Não () não informou |
| 4.5.1 Se sim, qual? |
| 4.6Alguém da família participa de algum grupo comunitário ou movimento social? () Sim () Não |
| 4.6.1Se sim, quem? |
| 4.6.2 Se sim, qual ou quais? |
| 4.7 O (a) Sr. (a) participa ou já participou de alguma atividade para reivindicar melhorias para o residencial? () Sim () Não |
| 4.7.1 (Em caso positivo). De quais atividades o (a) Sr. (a) participa? _____ |
| 4.8O (a) Sr. (a) conhece alguma liderança da área? () Sim () Não |
| 4.9 O (a) Sr. (a) recorre a essa liderança para resolver suas necessidades no residencial? () Sim |

| |
|---|
| () Não () não informou |
| 4.10 Alguém ou algum órgão auxiliou na organização dos moradores? () sim () não () não sabe informar |
| 4.10.1 Se sim, qual? () prefeitura () empresa privada () Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí () Igreja () outros () não sabe informar |
| 4.10.2 Se sim, que atividades foram desenvolvidas? _____ |

5 INSERÇÃO SOCIAL

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|--|---------------------------|---|---|---|---|--------------------------------------|---|---|--|--------------------------|--------------------|-------------|----------------------|----------|------------------------|-----------------|
| 5.1 Quando o(a) Sr.(a) se mudou para o residencial haviam muitos problemas na moradia? () sim () não () não informou | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.1.1 Se sim, quais? () instalação hidráulica e elétrica () revestimento () rachaduras () iluminação Outros _____ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.2 O(a) Sr. (a) chegou a procurar alguém para fazer reclamação sobre a moradia ou sobre o residencial () Sim () Não () não informou | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.2.1 Se sim, quem ou qual instituição foi acionado (a)? () prefeitura () liderança comunitária () associação ou conselho comunitário () CEF () pessoa física/jurídica contratada pelo morador () Outros. Especificar _____ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.2.3 A demanda foi atendida? () sim () não () parcialmente () não informou | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.3 Quando o(a) Sr. (a) se mudou para o residencial qual(is) era(m) a(s) maior(es) necessidade(s) no residencial? <table border="0"> <tr> <td>() Creche</td> <td>() Posto de Correios</td> <td>() Praça</td> </tr> <tr> <td>() Pré-Escolar</td> <td>() Mercado Público</td> <td>() Parque infantil</td> </tr> <tr> <td>() Escola pública</td> <td>() CRAS*</td> <td>() Campo de futebol</td> </tr> <tr> <td>() Posto de saúde</td> <td>() CREAS**</td> <td>() Quadra poliesportiva</td> </tr> <tr> <td>() Posto policial</td> <td>() CAPS***</td> <td>() energia elétrica</td> </tr> <tr> <td>() água</td> <td>() transporte público</td> <td>() Outro _____</td> </tr> </table> | () Creche | () Posto de Correios | () Praça | () Pré-Escolar | () Mercado Público | () Parque infantil | () Escola pública | () CRAS* | () Campo de futebol | () Posto de saúde | () CREAS** | () Quadra poliesportiva | () Posto policial | () CAPS*** | () energia elétrica | () água | () transporte público | () Outro _____ |
| () Creche | () Posto de Correios | () Praça | | | | | | | | | | | | | | | | |
| () Pré-Escolar | () Mercado Público | () Parque infantil | | | | | | | | | | | | | | | | |
| () Escola pública | () CRAS* | () Campo de futebol | | | | | | | | | | | | | | | | |
| () Posto de saúde | () CREAS** | () Quadra poliesportiva | | | | | | | | | | | | | | | | |
| () Posto policial | () CAPS*** | () energia elétrica | | | | | | | | | | | | | | | | |
| () água | () transporte público | () Outro _____ | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.4 Houve melhoria no atendimento dessas necessidades? () sim () não () parcialmente () não informou | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.5 Se sim, quem ou qual(is) instituição(ões) auxiliaram na resolução dos problemas? () prefeitura () liderança comunitária () associação/conselho comunitário () CEF () pessoa física/jurídica contratada pelo morador () Outros. Especificar _____ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.6 O(a) Sr.(a) ou alguém de sua família teve contato com alguma equipe da prefeitura ou outra instituição no residencial? () sim () não () não sabe informar | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.6.1 Se sim, quando foi? () antes da mudança () depois da mudança () antes e depois da mudança | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.6.2 Qual o motivo do contato? () problemas na estrutura da casa () problemas no acesso aos serviços públicos (educação, saúde e assistência social, segurança, transporte) () problemas na infraestrutura do residencial (iluminação pública, calçamento, alagamento) () problemas com a vizinhança () outros. Especificar _____ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.6.3 Se sim, quais foram as atividades que participou? <table border="0"> <tr> <td>() reuniões para orientações sobre documentação, sobre contrato da casa</td> </tr> <tr> <td>() reunião sobre uso de água, energia e lixo/resíduos sólidos</td> </tr> <tr> <td>() evento de arborização</td> </tr> <tr> <td>() cursos e oficinas profissionalizantes</td> </tr> <tr> <td>() palestra sobre educação para o trânsito</td> </tr> <tr> <td>() palestra sobre associação e organização comunitária</td> </tr> <tr> <td>() reunião sobre os serviços públicos de educação, saúde, lazer, assistência social, próximos ao Residencial</td> </tr> <tr> <td>() oficina sobre orçamento familiar</td> </tr> <tr> <td>() reunião sobre problemas na estrutura da moradia</td> </tr> <tr> <td>() reunião sobre transporte público e/ou serviços de infraestrutura do residencial</td> </tr> <tr> <td>() Eventos comemorativos. Especificar _____</td> </tr> </table> | () reuniões para orientações sobre documentação, sobre contrato da casa | () reunião sobre uso de água, energia e lixo/resíduos sólidos | () evento de arborização | () cursos e oficinas profissionalizantes | () palestra sobre educação para o trânsito | () palestra sobre associação e organização comunitária | () reunião sobre os serviços públicos de educação, saúde, lazer, assistência social, próximos ao Residencial | () oficina sobre orçamento familiar | () reunião sobre problemas na estrutura da moradia | () reunião sobre transporte público e/ou serviços de infraestrutura do residencial | () Eventos comemorativos. Especificar _____ | | | | | | | |
| () reuniões para orientações sobre documentação, sobre contrato da casa | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| () reunião sobre uso de água, energia e lixo/resíduos sólidos | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| () evento de arborização | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| () cursos e oficinas profissionalizantes | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| () palestra sobre educação para o trânsito | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| () palestra sobre associação e organização comunitária | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| () reunião sobre os serviços públicos de educação, saúde, lazer, assistência social, próximos ao Residencial | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| () oficina sobre orçamento familiar | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| () reunião sobre problemas na estrutura da moradia | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| () reunião sobre transporte público e/ou serviços de infraestrutura do residencial | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| () Eventos comemorativos. Especificar _____ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.6.4 O(a) Sr.(a) teve sua demanda atendida? () sim () não () parcialmente () não informou | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.6.5 O (a) Sr.(a) acompanhou o procedimento adotado pela instituição para solucionar seu problema? () sim () não () não sabe () não informou | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.6.6 Se sim, qual (quais) foi/foram os procedimentos adotados? _____ _____ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| |
|---|
| 5.6.7 A condição de vida no residencial melhorou da fase de implantação até hoje? () sim () não () parcialmente () não informou |
| 5.6.7.1 Se sim, qual o motivo? _____ |
| 5.7 (Para o que participaram dos cursos ou reuniões de meio ambiente) O(a) Sr.(a) observou melhorias no residencial após as reuniões de meio ambiente e evento de arborização? () sim () não () parcialmente () não informou |
| 5.7.1 Se sim, quais foram? () mudança de comportamento do moradores () o residencial ficou mais arborizado () Outros. Especificar _____ |
| 5.8(Para o que participaram dos cursos). Aplicou os conhecimentos em alguma atividade? () sim () não |
| 5.8.1 Se sim, em quê? _____ |
| 5.8.2. Se sim, o desenvolvimento dessa atividade trouxe melhoria para a renda familiar? () sim () não () parcialmente () não informou |
| 5.8.1 O (a) Sr. (a) conseguiu se inserir no mercado formal de trabalho após a participação nos cursos?() sim () não () parcialmente () não informou |
| 5.9 O(a) Sr.(a) tem conhecimento de algum projeto que está sendo executado visando à melhoria do residencial?() Sim () não () não sabe () não informou |
| 6.9.1 Se sim, Quais _____ _____ _____ |
| 5.9.2 O (a) Sr. (a) participa de algum destes projetos?() sim () não () não informou |
| 5.10 Das equipes/instituições que trabalharam no residencial, qual foi a mais atuante? _____ |
| 5.10.1 Quais as contribuições do trabalho desenvolvido para a melhoria das condições de vida no residencial? _____ _____ _____ |