



Eixo: Política social e Serviço Social.

Sub-eixo: Crise, trabalho e tendências contemporâneas das políticas sociais no capitalismo.

## POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: A POLÍTICA DE HABITAÇÃO COMO FORMA DE ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL

Laryssa Gabriella Gonçalves dos Santos<sup>1</sup>  
Ana Flávia Alves de Oliveira Almeida<sup>2</sup>  
Jociane Pinheiro da Silva<sup>3</sup>  
Mariana Cristo Silva<sup>4</sup>  
Rosana Francisca Oliveira Almeida<sup>5</sup>

**Resumo:** Este artigo trata a Política de Habitação como uma política social criada pelo Estado para tentar responder as demandas sociais. Dessa forma, apontamos alguns determinantes da questão social e a Política de Habitação como estratégia de enfrentamento a questão de moradia dado o déficit habitacional e as condições de habitabilidade presente no país. Nesse sentido, apresenta-se a gênese dessa política em 1940 no governo militar do General Dutra, até o mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010).

**Palavras-chave:** Política de Habitação; Questão Social; Estatuto da Cidade.

**Abstract:** This article treats the Housing Policy as a social policy created by the State to try to respond to social demands. Thus, we point out some determinants of the social question and the Housing Policy as a strategy to address the housing issue given the housing deficit and living conditions present in the country. In this sense, the genesis of this policy is presented in 1940 in the military government of General Dutra, until the mandate of Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010).

**Keywords:** Housing policy; Social Issue; City statute.

### 1 INTRODUÇÃO

A moradia pode ser compreendida como uma necessidade primária do ser humano, oriunda dos tempos mais remotos. No período pré-histórico, por exemplo, as cavernas serviam como proteção para possíveis intempéries naturais; já na Idade

<sup>1</sup> Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal de Sergipe. E-mail: <laryssasantos21@yahoo.com>

<sup>2</sup> Profissional de Serviço Social. Prefeitura Municipal de São Cristóvão.

<sup>3</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal de Sergipe.

<sup>4</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal de Sergipe.

<sup>5</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal de Sergipe.

Antiga, ao se ter um maior domínio do homem sobre a natureza, as casas poderiam ser construídas com pedras ou madeira. Todavia, a partir desse momento iniciou-se a diferenciação entre os espaços dos ricos e dos pobres, entendendo-se que o ato de morar, mesmo sendo parte constitutiva da natureza humana, recebeu conteúdo político, social, econômico e espacial ao longo do tempo (NALIN, 2013).

Essa diferenciação socioespacial foi adensada com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, em que, devido a “lei geral da acumulação capitalista” foi desencadeado o processo de pauperização na Inglaterra, durante o século XIX, o que propiciou o surgimento de duas novas classes sociais: a burguesia e o proletariado, assim como a desigualdade latente entre elas. Para Pimentel (2012), a pauperização do trabalhador no início do processo de industrialização refletia consideravelmente nas suas condições de nutrição e moradia, como também em sua saúde. Dois séculos após a Revolução Industrial, ainda hoje é pertinente considerarmos a análise do sistema capitalista para compreensão dos diferentes elementos presentes na sociedade, entendendo que os fenômenos históricos constituem um importante arcabouço para o entendimento da estrutura social contemporânea.

Diante disso, este artigo em um primeiro momento, buscou resgatar aspectos indispensáveis para o entendimento da questão social, por perceber-se que o déficit habitacional pode ser considerado como uma das suas expressões, desconsiderando o conceito de naturalização da pobreza e dos ordenamentos sociais. Após essa discussão da questão social, nos deteremos para explicitação dos processos históricos referentes a Política Habitacional, por compreendermos que a mesma é um instrumento utilizado pelo Estado para tentar responder as demandas sociais, fazendo o resgate histórico da sua gênese, em 1940 no governo militar do General Dutra, até o mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010), quando criou-se o Ministério das Cidades (2003) e o Programa Minha Casa Minha Vida (2009), sendo um marco para a Política de Habitação de Interesse Social.

## 2 QUESTÃO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE

Para entender a questão social na contemporaneidade é preciso buscar suas determinações teóricas e históricas a partir da ascensão do modo de produção especificamente capitalista, o qual faz emergir a questão social circunscrita no contexto da Europa Ocidental do início do século XIX, com a acentuação do pauperismo durante o processo de industrialização, tendo a Inglaterra como precursora.

O modo de produção capitalista, como apontam os marxistas Netto e Braz (2008, p. 165, grifos dos autores), possui uma contradição elementar:

[...] a produção torna-se *socializada*; mais: essa socialização é *progressivamente aprofundada*, envolvendo o conjunto das atividades econômicas em escala mundial; a apropriação, porém, permanece *privada*: o conjunto dos produtores diretos (os trabalhadores) cria um enorme *excedente* que é apropriado pelos donos dos meios de produção (capitalistas).

Essa contradição que envolve o sistema capitalista, e é a ele inerente, traz consequências devastadoras para a classe trabalhadora, dentre elas, o acirramento da pobreza. Nos sistemas anteriores ao implantado pela burguesia, a pobreza estava ligada a um quadro geral de escassez, determinado pelo baixo nível do desenvolvimento das forças produtivas. Agora, a pobreza cresce em razão direta em que aumenta a capacidade de produzir riqueza (NETTO, 2001).

Nos marcos descrito por Netto (2001. p. 42) a questão social se tratava:

[...] de um fenômeno novo, sem precedentes na história anterior conhecida. Com efeito, se não era inédita a desigualdade entre as várias camadas sociais, se vinha de muito longe a polarização entre ricos e pobres, se era antiquíssima a diferente apropriação e fruição dos bens sociais, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que então se generalizava.

Santos (2012) seguindo esse raciocínio aponta duas questões em torno da questão social. A primeira refere-se à afirmação de que a questão social não está exclusivamente direcionada para desigualdade e pobreza, mas que tem sua

intensificação acirrada pelo modo de produção capitalista. Como ainda exemplifica a autora, no escravismo e no sistema feudal já existiam divisão de classes, propriedade privada e exploração do trabalho, reproduzindo assim a desigualdade. A diferença entre ambos os modos de produção é que o capitalismo é socialmente produzido e, por isso, “[...] o desenvolvimento das forças produtivas operando nos seus marcos é capaz de reduzir, significativamente, a dependência e determinação de fatores naturais na produção de escassez” (SANTOS, 2012, p. 29, grifos da autora). Enquanto que a pobreza existente antes do capitalismo localizava-se na divisão entre classes e, principalmente, pelo baixo desenvolvimento das forças produtivas, como já salientamos.

O segundo apontamento feito pela autora é que a questão social, para além do pauperismo, está relacionada diretamente aos seus desdobramentos sociopolíticos presentes no âmbito da sociedade burguesa. Sendo as lutas de classe constitutivas da questão social, expressando as relações sociais contraditórias e antagônicas entre as classes, em que o processo de produção é crescentemente socializado, enquanto seu resultado final apropriado e restrito nas mãos dos capitalistas.

A questão social perde paulatinamente sua estrutura histórica determinada, sendo cada vez mais naturalizada por uma onda de conservadorismo que privilegia o desenvolvimento das forças produtivas voltado para permanência e hegemonia da sociedade burguesa, sendo que:

[...] no âmbito do pensamento conservador – a “questão social”, numa operação simultânea à naturalização é convertida em objeto de ação moralizadora. E, em ambos os casos, o enfrentamento das suas manifestações deve ser função de um programa de reformas que preserve, antes de tudo mais, a *propriedade privada dos meios de produção*. (NETTO, 2001, p. 44, grifos do autor).

Procuram combater as manifestações da questão social sem problematizar a ordem econômica-social que a estrutura, isto é, a sociedade burguesa. A intenção não é mudar a situação da classe trabalhadora, mas preservar a propriedade privada dos meios de produção; não é mudar a ordem vigente, mas realizar um reformismo para

conservá-la. É consubstanciado a isso que a Revolução de 1848 significou um avanço para classe trabalhadora, no sentido de trazer “[...] a luz o caráter antagônico dos interesses sociais das classes fundamentais [...]” (NETTO, 2001, p. 44), resultando na passagem do proletariado de classe em si a classe para si. Isso revela a consciência política dessa classe, entendendo ser a questão social inerente à sociedade burguesa e, conseqüentemente, a afirmação de que somente a superação da segunda pode eliminar as expressões da primeira.

As organizações dos trabalhadores frente à exploração capitalista, antes da revolução de 1848, embora expressasse resistência e luta diante de circunstâncias que vinham sendo gestadas, estava voltada para movimentações e protestos desesperados, com rebeliões não lideradas e violência entre os trabalhadores. Essa situação, por sua vez, era respondida com repressão, e vista pelas classes dominantes como desordem e ameaças episódicas por não questionar o sistema social (SANTOS, 2012). Além disso, o período evidenciado de destruição das máquinas pelos trabalhadores do movimento ludista indica a falta de “[...] consciência de classe ‘para si’ já que era incapaz de mirar o alvo correto, ou seja, de captar que atingindo as máquinas não atingiam seu verdadeiro opositor: o capitalista” (SANTOS, 2012, p. 40).

O desenvolvimento do capitalismo tem como característica a questão social, alicerçada e determinada na relação capital/trabalho – exploração, que perpassa pelo processo de ampliação do capital (NETTO, 2001). Essa relação, pois, na fase monopolista do capital, com transformações nas relações de produção e sociais, intensifica os mecanismos de apropriação da força de trabalho para sua incessante produção e reprodução.

Com os chamados anos dourados o capitalismo experimenta uma onda longa de crescimento econômico, que veio a ter o seu esgotamento no início dos anos 1970, com a “[...] redução nas taxas de lucro, condicionadas também pelo ascenso do movimento operário – que alcançara significativas vitórias naqueles e nos anos imediatamente anteriores [...]” (NETTO, 2001, p. 47), recebendo por parte do capital respostas como a repressão. Após esse período o que se seguiu foi

[...] a conjunção “globalização” mais “neoliberalismo” [que] veio para demonstrar aos ingênuos que o capital não tem nenhum “compromisso social” – o seu esforço para romper com qualquer regulação política, extra-mercado, tem sido coroado de êxito. Erodio-se o fundamento do Welfare State em vários países e a resultante macroscópica social saltou à vista: o capitalismo “globalizado”, “transnacional” e “pós-fordista” desvestiu a pele do cordeiro – e a intelectualidade acadêmica, a mesma que em boa parcela considera Marx o criador de um “paradigma em crise”, descobriu a “nova pobreza”, os “excluídos” etc. – em suma, descobriu a “nova questão social”. (NETTO, 2001, p. 47-48)

Segundo Netto (2001), não existe uma “nova questão social”, e sim a emergência de “novas expressões da questão social” próprias do sistema capitalista, que a “[...] cada novo estágio de seu desenvolvimento [...] instaura expressões sócio-humanas diferenciadas e mais complexas, correspondentes à intensificação da exploração que é a sua razão de ser” (Idem, p. 48).

O final do século XX é marcado por um contexto de mundialização do capital em que as relações sociais e de produção são reconfiguradas, agora voltada para financeirização da economia diante de um novo estágio de acumulação capitalista. Nesse cenário, a questão social também recebe novas roupagens, afirmando ainda mais o crescimento da desigualdade social e as lutas sociais que são silenciadas pelos veículos da mídia movidos pelo poder da classe dominante.

É apresentada como uma “nova questão social”, resultante da “inadaptação dos antigos métodos de gestão do social”, produto de crise do “Estado Providência”. Frequentemente a programática para fazer frente à mesma *tende a ser reduzida a uma gestão mais humanizada e eficaz dos problemas sociais*, na órbita da ordem instituída nos marcos da mundialização do capital sob a égide do grande capital financeiro e das políticas neoliberais. Dessa maneira, as respostas à questão social passam a ser canalizadas para os mecanismos reguladores do mercado e para as organizações privadas as quais partilham com o Estado implementação de programas focalizados e descentralizados de “combate à pobreza e à exclusão social”. (IAMAMOTO, p. 10, grifos da autora)

O que percebemos através disso é a transferência de responsabilidade do Estado para sociedade civil, que passa a responder as demandas da questão social de forma focalizada e restritiva, e voltada para filantropia, ação humanitária e o discurso de dever moral, eximindo assim o poder público de garantir o acesso aos

direitos através dos serviços e políticas sociais destinados aos segmentos sociais. Além disso, a crescente mercantilização dos serviços de saúde, educação, habitação, entre outros, marcado por um contexto de regressão dos direitos, pois como sinaliza lamamoto (ano, p. 25, grifos da autora) “[...] *o legado de direitos conquistados nos últimos séculos, que hoje está sendo desmontado nos governos de orientação neoliberal, em uma nítida regressão da cidadania que tende a ser reduzida às suas dimensões civil e política, erodindo a cidadania social*”.

Apesar de o Estado recorrer à sociedade civil e ações humanitárias para responder as demandas sociais, ele ainda dá respostas às expressões da questão social pela via das políticas sociais, a exemplo da Política Habitacional, que trataremos no tópico abaixo, apresentando as primeiras iniciativas para consolidação dessa política, que remontam a segunda metade da década de 1940 com o governo do General Dutra, até o governo Luís Inácio (2002-2010), quando é criado o Ministério das Cidades e o Programa Minha Casa Minha Vida.

### **3 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

A partir do ano de 1930, com o governo de Getúlio Vargas, modificou-se profundamente a estrutura das cidades brasileiras, posto que nesse período deu-se início um intenso processo de industrialização baseado no modelo de substituição de importações (BOTEGA, 2008). Porém, a primeira iniciativa de uma Política Nacional de Habitação foi registrada somente em 1946, no governo do General Eurico Gaspar Dutra, com a criação da Fundação da Casa Popular. Essa fundação tinha como finalidade atender a população que não estava inserida no mercado formal de trabalho e, por conseguinte, não tinha acesso aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). No entanto, devido à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas, esta iniciativa mostrou-se ineficiente.

Segundo Bonduki (1994) o fracasso da FCP como órgão central e coordenador de uma emergente política habitacional, no entanto, não oculta o fato de que sua criação, enquanto o primeiro órgão nacional designado exclusivamente

à provisão de moradias para a população de baixo poder aquisitivo, representou o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha obrigação de enfrentar, através de uma intervenção direta, o dramático problema da falta de moradia.

Vinte anos após a criação deste órgão, em 1964, após o Golpe Militar que derrubou o governo João Goulart, foi criado através da Lei nº 4 380/64 o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). No art. 1º desta lei consta que:

O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda (BRASIL, 1964, n/p).

Este modelo de política habitacional implementado pelo BNH, “[...] baseava-se em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional nos anos que se seguiram” (BRASIL, 2004, p. 9).

Em 1967, já durante o governo de Costa e Silva, o SFH ganha maior dimensão, momento em que o BNH recebe a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e com a implementação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, o que ampliou significativamente o capital do banco, tornando este uma das principais instituições financeiras do país e a maior instituição mundial voltada especialmente para o problema da habitação. Apesar disso, contraditoriamente, o BNH, mesmo tendo totais condições de ser o grande impulsionador da superação do déficit habitacional brasileiro, não conseguiu alcançar tal feito, realidade que já podia ser visualizada no relatório anual da instituição de 1971 (BOTEGA, 2008). Nalin (2013, p 74), ratifica:

A política habitacional, sob o foco social subsidiado pelo BNH, não atingiu os objetivos quanto à redução do *deficit* habitacional junto à população de baixa renda, caracterizando-se por uma gestão centralizadora e autoritária, própria da estratégia dos governos militares, bem como pela realização de grandes conjuntos habitacionais uniformizados e padronizados em todo o

território nacional, desconsiderando as diferenças regionais, geográficas ou culturais.

No decorrer do governo do presidente João Figueiredo (1979-1985), o país adentrou em um processo inflacionário que o conduziu a uma recessão histórica. Diante disso, o governo passou a adotar uma política contra a crise recessiva com o propósito de diminuir o processo inflacionário que chegou a 110% em 1980, 211% em 1983 e níveis superiores a 200% em 1984. Por conseguinte, esse período é marcado, pela pauperização do trabalhador brasileiro, arrocho salarial e aumento do índice de desemprego (NALIN, 2013).

“Com o fim do regime militar em 1985, esperava-se uma reestruturação na formulação de uma nova política habitacional no país. No entanto, o que ocorreu foi simplesmente a extinção do BNH [...]” (NALIN, 2013, p. 73). Diversos são os fatores que ocasionaram o insucesso desse Banco e que justificaram sua extinção (1986), dentre eles, destacam-se a incapacidade em atender à população de baixa renda – objetivo principal que havia justificado a sua criação – e a impossibilidade do modelo de superar a crise do SFH. Com o fim do BNH, a Caixa Econômica Federal passa a assumir as suas atribuições. Sobre os reflexos desse processo, Nalin (2013, p. 74), aponta:

Na ausência do BNH, a política habitacional passou a ser tratada de forma dispersa em diversos órgãos da estrutura governamental, entre eles a CAIXA, a quem coube o papel de agente operador do FGTS. A incorporação das atividades do BNH a este novo órgão estatal fez com que a questão urbana e especialmente a habitacional passasse a depender de uma instituição que não tinha como foco principal a habitação de interesse social.

Como respostas do Estado ao direito à moradia e à terra urbanizada, previsto na Constituição Federal (1988), é apresentado o redesenho da Política Nacional de Habitação na entrada dos anos 2000. Cabe dizer que tal acontecimento só foi possível devido à organização dos movimentos sociais na década anterior, pressionando o poder público para materialização do direito social e legal que marcou o fim dos anos 1980 e início dos 1990. Esta nova configuração da política

habitacional teria como característica a “[...] ampliação da participação social e fortalecimento do Poder Público, em que o Governo Federal teria o papel de principal financiador e coordenador e os governos locais seriam os principais interventores” (HOLANDA, 2011 apud SILVA, 2013, p. 91).

É a partir do governo Lula que a Política de Habitação ganha maior visibilidade, refletida pelas ações, programas e projetos desenvolvidos durante sua regência, tendo um viés, inicialmente, direcionado para os segmentos sociais de menor poder aquisitivo, isto é, os que possuem de 0 até 3 salários mínimos. Apesar disso, a questão habitacional continua como um desafio a ser enfrentado, pois, de acordo com Almeida (2016, p. 75):

[...] no Brasil, a intervenção do Estado na questão habitacional nunca foi capaz de garantir o direito universal à moradia. Historicamente, as classes de poder aquisitivo mais baixo buscam solucionar a questão do acesso a uma casa através de processos informais, adquirindo lotes clandestinos em assentamentos precários e/ou autoconstruindo suas moradias com materiais adquiridos a juros exorbitantes – o que, naturalmente, força a uma organização do espaço urbano segregadora da população de baixa renda.

Essa assertiva conduz ao entendimento de que mesmo o Estado intervindo para atender a questão da habitação, isso não significa dizer que o problema tenha sido solucionado, pois “[...] a urbanização promovida pelos governos brasileiros fortalece o mercado imobiliário de corte capitalista, que continua alijando os segmentos mais pauperizados do direito à moradia e reproduzindo a segregação socioespacial historicamente existente no Brasil” (ALMEIDA, 2016, p. 9).

A promulgação do Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (1988) concernente à política urbana, é marcada pela mobilização de entidades e movimentos sociais relacionados à área urbana, que contribuíram em grande parte para sua aprovação em 10 de julho de 2001 através da Lei Federal nº. 10.257, representando avanços para regulação do desenvolvimento urbano. Esta legislação tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, através

de diretrizes que o município deve seguir ao elaborar sua política urbana, de modo que todas as classes sociais, igualmente, usufruam dos benefícios da urbanização.

Após dois anos, durante o governo do presidente Lula, foi criado o Ministério das Cidades, mediante a Lei Federal nº. 10.683/2003, com a finalidade de desenvolver ações voltadas para habitação, saneamento, mobilidade urbana e transporte. Esse órgão é responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e pela Política Setorial de Habitação, está integrado a ele também a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.

No mesmo ano de sua criação, o Ministério articulou a realização das Conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, atingindo cerca de 3.400 municípios, onde foram debatidos os problemas das cidades e apresentadas sugestões visando a elaboração de políticas a serem adotadas pelo órgão federal. A realização da Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003, teve como resultado a criação do Conselho das Cidades e a aprovação das diretrizes para nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2004).

Esse processo resulta na Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004, que chega com a intenção de atender o déficit habitacional brasileiro.

Coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade e com as diretrizes do atual governo, que preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática, a Política Nacional de Habitação **visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social** (BRASIL, 2003, p. 29, grifos nossos).

Ademais, a política habitacional se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, ou seja, articulando infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade urbana e transporte coletivo, a fim de garantir direito à cidade (BRASIL, 2004). Assim, a política aqui explicitada é orientada pelos seguintes princípios:

Moradia **digna como direito e vetor de inclusão social** garantindo padrão mínimo de qualidade, infra-estrutura básica, transporte coletivo e serviços sociais;

**Função social da propriedade urbana** buscando implementar instrumentos de reforma urbana possibilitando melhor ordenamento e maior controle do uso do solo de forma a combater a especulação e garantir acesso a terra urbanizada;

**Questão Habitacional como uma Política de Estado**; poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários;

**Gestão democrática** com participação dos diferentes segmentos da sociedade possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos;

**Subordinação das ações em habitação à política urbana** de modo atrelado com as demais políticas sociais e ambientais. (BRASIL, 2004, p. 7, grifos do autor).

Nessa perspectiva, a política de habitação engloba princípios que norteiam sua ação para sanar a questão habitacional do país, marcada pelo déficit habitacional e o processo desigual do espaço urbano, sendo maior entre a população de baixa renda. Por isso, os problemas urbanísticos das cidades brasileiras devem ser encarados como política de Estado, que incorpore a política urbana e habitacional as demais políticas sociais que são gestadas.

O Sistema Nacional de Habitação (SNH), como principal instrumento da política, objetiva a integração e articulação entre os governos federal, estadual e municipal, bem como a interlocução com os agentes financeiros públicos e privados, como forma de estabelecer as condições de enfrentamento do déficit por moradia no país (BRASIL, 2004).

De tal maneira, segundo Nalin (2013), a Política Nacional de Habitação inscreve-se num formato institucional que apresenta aspectos favoráveis no sentido de atribuir eficácia ao sistema destinado à organização dos programas de habitação de interesse social. Ainda de acordo com essa autora, a implantação do novo modelo da PNH e do SNH deve acontecer de maneira gradativa, através de etapas sucessivas e complementares que preveem a adoção de medidas institucionais, legais e operativas, perante prazo relativamente longo para a conformação plena

de todos os seus componentes e instrumentos, oportunizando, desta forma, um sistema de âmbito nacional.

Para responder ao problema habitacional o SNH divide-se em dois subsistemas diferentes, quais sejam o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), ambos regulados pelas respectivas leis 11.124/2005 e a 10.931/2004. Essa divisão tem por objetivo “[...] separar as fontes de recursos e destiná-los a população demandante do crédito habitacional conforme o seu perfil” (SILVA, 2013, p. 85). Sendo que, as famílias de até 3 salário mínimo (SM) e de 3 até 5 SM serão atendidas por programas específicos através dos instrumentos possibilitados pelo sistema de interesse social, do mesmo modo, as que estão na faixa de renda de 5 até 10 SM e acima de 10 SM são atendidas por meio dos instrumentos de mercado (BRASIL, 2004).

Em relação às fontes de recursos dos subsistemas, os de mercado são resultantes da captação via cadernetas de poupança e demais instrumentos de atração de investidores institucionais e pessoas físicas; já os de interesse social provêm dos recursos – onerosos e não onerosos – do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIT), além de outros como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (BRASIL, 2004).

Por ser o SNHIS o foco de nossa análise para construção do relatório, e por se tratar do público alvo atendido pela instituição, que estamos inseridas para realização do Estágio Curricular Obrigatório de Serviço Social, vamos nos deter as características desse sistema que foi criado para atender e suprir as demandas dos segmentos sociais de baixa aquisição financeira e, que são, pois, os mais atingidos pelo déficit quantitativo e qualitativo que definem as necessidades habitacionais.

Como já foi dito anteriormente, as políticas urbanas e habitacionais até aqui construídas, não foram respondidas pelo simples fato do Estado perceber as necessidades referentes ao espaço urbano, mas, principalmente, pelas mobilizações que foram sendo gestadas ao longo dos anos pelos movimentos

sociais ligados a área urbana. Assim, com o SNHIS não foi diferente, sendo que este:

[...] é fruto da mobilização nacional dos Movimentos Populares de Moradia de diversas entidades e do Movimento Nacional da Reforma Urbana que foi apresentado ao Congresso Nacional, em 1991, mas que só foi instituído em 16 de junho de 2005, através da Lei Federal nº. 11.124 (ALMEIDA, 2016, p. 98).

O SNHIS destina-se a assegurar as condições de acesso à moradia digna para a população brasileira de baixa renda que registra maior déficit habitacional.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS se inscreve como um instrumento indispensável para que o SNHIS venha a cumprir seus propósitos, pois este fundo centraliza todos os recursos disponíveis à oferta de moradia de baixa renda. Ele também é responsável por receber a totalidade de recursos destinados à habitação de interesse social e de redistribuí-los para os fundos estaduais e municipais de habitação (BRASIL, 2004). Quanto aos fundos estaduais e municipais, a PNH (2004, p. 22, grifos nossos) aponta que:

Os **fundos estaduais** de moradia constituir-se-ão o principal pilar de uma política de descentralização dos recursos e de planejamento das ações de erradicação do déficit habitacional sendo sua instituição necessária para a adesão ao sistema. O alicerce financeiro dos fundos estaduais serão constituídos por recursos originários do FNHIS e por recursos previstos no orçamento das unidades da federação.

Os **fundos municipais** receberão repasses do fundo estadual e recursos do orçamento do município. Por meio de seu conselho, definirá as prioridades e os programas a serem adotados, seguindo as diretrizes do Plano Municipal de Habitação.

Nalin (2013), destaca que foram lançados em 2007, no segundo mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva, paralelos à PNHIS, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Portaria n.º 411, de 28 de agosto de 2008, que institui o Manual de Instruções para a Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades. O PAC prevê os seguintes eixos: Transporte, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida e Água e Luz para

Todos. Além desses, há também o eixo de Apoio à Elaboração de Planos de Habitação de Interesse Social.

Ademais, os programas direcionados a urbanização e a habitação que foram criados durante o governo Lula, entre os anos de 2005 a 2008, são: o Programa de Ação Provisão Habitacional de Interesse Social, o Programa Urbanização, a Regulamentação e Integração de Assentamentos Precários e o Apoio à Produção Social da Moradia. No ano de 2009 é criado o Programa Minha Casa Minha Vida, sendo o mais expressivo dentre os programas outrora citados (SILVA, 2013).

Embora o Programa Minha Casa Minha Vida tenha representado um marco da política habitacional brasileira, ele não foi capaz de sanar o histórico déficit habitacional devido, sobretudo, aos ajustes neoliberais implantados desde a década de 1990, bem como o avanço da especulação imobiliária. Diante disso, a questão habitacional configura-se como uma problemática, que distancia cada vez mais a população de baixa renda de ter acesso à moradia digna.

#### **4 CONCLUSÃO**

A questão habitacional se constitui enquanto expressão da questão social na contemporaneidade, sendo o Estado responsável por promover políticas para seu enfrentamento. Assim, o governo federal, ao lançar o PAC, assumiu o compromisso de realizar a infraestrutura necessária para o país tornar-se mais competitivo, resgatar o papel do Estado como indutor do desenvolvimento, e fomentar a aplicação de recursos públicos e privados para geração de empregos e redução das desigualdades regionais e sociais no Brasil. Segundo o discurso do governo, o PAC contribuiu para a retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, no aumento da oferta de empregos e na geração de renda, assim como elevou o investimento público e privado em obras fundamentais (NALIN, 2013).

No que pese esse Programa e os demais implementados pelo governo brasileiro que foram aqui apresentados, o Estado, neste processo, revela a sua

histórica inclinação aos interesses da classe dominante, o que justifica a sua ineficiência em reverter o histórico *déficit* habitacional do Brasil, ainda que tenha implementado um expressivo arcabouço jurídico-legal que definiu o usufruto dos serviços e benefícios da cidade para todos os cidadãos, eles ainda necessitam adquirir efetividade, pois a lei embora seja fundamental, não consiste em uma ferramenta que age por si só.

A partir dessa tônica e do entendimento que a ausência de moradia é uma manifestação da desigualdade implantada pelo capitalismo e, por tanto, é uma das expressões da questão social, objeto de atuação do Serviço Social, reiteramos a importância da profissão e o seu papel social, uma vez que a categoria se coloca em defesa de uma ética urbana fundamentada na justiça social e na cidadania, na prevalência dos direitos humanos e instrumentalizando os sujeitos de sua ação para que estes viabilizem, coletivamente, as mudanças necessárias para que a cidade desempenhe sua função social (NALIN, 2013).

O Estatuto da Cidade foi, sem sombra de dúvidas, um instrumento inovador ao propor a gestão democrática das cidades, como prerrogativa básica para que todos tivessem o direito à moradia e à cidade, no entanto, sua efetivação é um desafio ainda em curso, tarefa que compete tanto aos governos federal, estadual e municipal, como a toda sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. F. A. O. **Direito à cidade**: respostas do Estado em torno da moradia e sua função social. Dissertação em Serviço Social. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, 2016.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES/SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Política Nacional de Habitação**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/politica-nacional-de-habitacao/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. PLANALTO. Lei nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964. **Cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras**

**providências**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm)>. Acesso em: 8 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.**  
Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>.  
Acesso em: 3 fev. 2018.

BOTEGA, L. da R. A política habitacional no Brasil (1930-1990). **Revela**: Periódico de Divulgação Científica da FALS, ano 1, n. 2, mar. 2008.

BRAZ, M.; NETTO, J. P. **Economia Política**: uma introdução crítica. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GUIMARÃES, Carlos Alexandre Santos; JESUS, Daiane Vieira de.  
**Possibilidades e limites no exercício profissional dos assistentes sociais no Programa Nacional de Habitação Rural em Sergipe. 2016.** CD-ROM  
Monografia (Graduação em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2016. Disponível em:  
<<https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/6830/2/Carlos%20AlexandreSantos%20Guimar%c3%a3es.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2018.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**, Brasília: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, ano 2, n. 3, jan./jul.2001.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política: livro 1. São Paulo: Boitempo, 2013.

NALIN, Nilene Maria. **O trabalho do assistente social na política de habitação de interesse social**: o direito à moradia em debate. Tese (Doutorado) – Fac. de Serviço Social, PUCRS, Porto Alegre, 2013. Disponível em:  
<<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5552/1/000452191-Texto%2BCompleto-0.pdf>> Acesso em: 15 maio 2018.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis**, Brasília: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, ano 2, n. 3, jan./jul.2001.

PIMENTEL, E. **Uma “Nova Questão Social”?** raízes materiais e humano-sociais do pauperismo de ontem e hoje. 2. ed. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

SANTOS, J. S. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, J. P. **Programa Minha Casa Minha Vida (2009 – 2010):** avanços e limites para a população de baixa renda em São Luís – MA. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico)-Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013.