



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Questão Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social.

Sub-eixo: Ênfase na Questão Urbana.

QUESTÃO URBANA E SERVIÇO SOCIAL REFLEXÕES PRELIMINARES SOBRE O TRABALHO SOCIAL NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM JABOATÃO DOS GUARARAPES (PE)

Flávia dos Santos Fernandes¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo central refletir sobre a atuação profissional no desenvolvimento do Trabalho Social junto às famílias contempladas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Os objetivos e resultados esperados pelo Trabalho Social já indicam que são necessárias ações integradas em busca da melhoria da qualidade de vida e da efetivação dos direitos sociais, estimulando ainda o senso de pertencimento à realidade local. Na perspectiva de pensar sobre essas ações, apresentamos a experiência desenvolvida no Conjunto Habitacional Fazenda Suassuna em Jaboatão dos Guararapes (PE).

Palavras-chave: Questão Urbana; Programa Minha Casa Minha Vida; Trabalho Social.

Abstract: The main objective of this article is to reflect about the professional performance in the development of Social Work with the families contemplated by the My Home My Life (PMCMV) Program. The objectives and results expected by the Social Work already indicate that integrated actions are needed in order to improve the quality of life and the realization of social rights, stimulating still the sense of belonging to the local reality. In order to think on these actions, we present the experience developed in the Farm Suassuna Housing Complex in Jaboatão dos Guararapes (PE).

Keywords: Urban Issues; My Home My Life Program; Social work.

INTRODUÇÃO

A proposta de refletir sobre o Trabalho Social no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) se deu a partir da experiência no acompanhamento às famílias, desde a seleção, passando pela entrega das unidades habitacionais até os primeiros seis meses pós-ocupação, no Conjunto Habitacional Fazenda Suassuna, em Jaboatão dos Guararapes, Pernambuco. A atuação profissional neste acompanhamento é permeada pela discussão sobre a garantia dos direitos humanos, base de seus princípios fundamentais.

A moradia é um direito social e humano, assim como a educação, a saúde e o trabalho, por exemplo, legitimado internacionalmente, por meio da Declaração dos Direitos Humanos, em 1948, e, em âmbito nacional, pela Constituição Federal, de 1988. Corroborado pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal n.º 10.257/2001, o direito à moradia é também o direito à cidade, a tudo que nela existe, assim como ao poder de

¹ Profissional de Serviço Social. Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes. E-mail: <flaviafernandeslira@gmail.com>.

transformá-la de acordo com as necessidades da população, em prol do bem coletivo, da segurança e do equilíbrio ambiental.

Nos últimos anos, o conceito de moradia vem sofrendo importantes transformações, ampliando a ideia da habitação, integrando-a a condições de salubridade, privacidade, segurança, durabilidade, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação, disposição de resíduos sólidos e adequada localização em relação ao emprego e aos equipamentos sociais e serviços urbanos. Assim, a habitação adequada favorece o exercício da cidadania garantindo habitabilidade e bem estar físico, social, psicológico e econômico.

Entretanto, a desigualdade social enraizada no modo de produção capitalista, tem sido fomentada pelos programas habitacionais desenvolvidos ao longo do tempo, segregando ainda mais a população pobre dos centros urbanos e do atendimento de suas necessidades básicas. Este é um dos desafios para o Trabalho Social realizado no Habitacional Suassuna, construído mediante recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) do PMCMV, para 1.440 famílias de baixa renda do município pernambucano.

I. QUESTÃO URBANA: UMA SEGREGAÇÃO SUBVERSIVA

A década de 80 foi marcada por inúmeras transformações no Brasil, enquadrando todas as esferas sociais. O movimento pela redemocratização do país lutava para restabelecer as liberdades democráticas, duramente aniquiladas durante a vigência da ditadura militar. As mobilizações populares, caracterizaram a luta por mudanças na sociedade brasileira. A luta pela moradia e pelo direito à cidade, entre outras reivindicações da classe trabalhadora, foram fomentadas nesse período culminando, no final da década, com a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, em 1987, e com a Constituição de 1988. Mas não tardou muito para a tão aclamada Constituição ser objeto de ataques, os quais produziram um verdadeiro desmonte.

Os anos que sucederam sua publicação foram fortemente influenciados pelas determinações do *Consenso de Washington*, as quais permitiram que a onda neoliberal invadisse os países, inundando as estruturas dos Estados. Os governos seguintes à década de 1980 assumiram o compromisso de encaminhar as prescrições advindas de Washington, o que, por si só, segundo Couto (2004), criou uma dupla implicação: por um lado, houve uma expectativa com os avanços constitucionais, que ampliavam os direitos sociais; por outro, a incorporação das orientações econômicas do Consenso de Washington, demandavam a diminuição dos gastos nas políticas

sociais e o redimensionamento do Estado no campo social, no qual a habitação insere-se.

Com a chegada dos anos 90, as transformações foram se aprofundando cada vez mais, principalmente em relação aos/as trabalhadores/as, expressas pela fragilização das relações de trabalho, mediante as terceirizações e os contratos temporários, e na redução dos espaços ocupacionais. No que se refere à questão urbana, o que se percebe ao longo dos anos é que não houve a responsabilidade política necessária para o seu enfrentamento enquanto expressão da questão social.

Algumas ações foram desenvolvidas no campo habitacional, tais como: Plano de Ação Imediata para a Habitação - PAIH (1990), Programa Morar- Municípios (1994), Programa Habitar Brasil/ BID (1999), entre outros, mas sem relevância, sobretudo no atendimento às demandas da classe trabalhadora. Em meados dos anos 2000, durante os Governos Lula, uma sequência de ações indicava que o olhar para a questão urbana teria mudado. Iniciou em 2003, com criação do Ministério das Cidades, e no ano seguinte, do Conselho Nacional das Cidades, como mecanismo de controle social. Depois, houve o desenvolvimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2005), prevendo a elaboração do Plano Nacional de Habitação; do Plano Diretor Participativo (2006); e do Programa de Aceleração do Crescimento (2007); além do Programa Minha Casa Minha Vida, em suas diferentes modalidades, regulamentado pela Lei 11.977/ 2009 e alterações posteriores; e da Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012).

Foram conquistas importantes e legítimas, frutos da mobilização social em favor da moradia digna e da reforma urbana. Entretanto, o que se observa com a execução do PMCMV é a demarcação do lugar do pobre cada vez mais distante na sociedade. Concomitante, os centros urbanos evidenciam a ampliação da população vivendo nas ruas, subemprego, moradias precárias, insalubres e inseguras, devido às edificações irregulares, entre outros. Contraditoriamente, aumentam também as construções de condomínios fechados de alto padrão, oriundos da supervalorização da especulação imobiliária, viabilizada pela política governamental.

Realidade desigual e injusta, o território dividido tão bruscamente desafia os gestores, políticos e a sociedade civil organizada a pensar estratégias para o enfrentamento dos problemas urbanos e sociais. De modo geral, são indispensáveis ações integradas das políticas setoriais associadas à ideia “de território, de equidade, de direitos sociais”, conforme destaca Junqueira (1999). Dessa maneira, instaura-se um processo de articulação de saberes e de experiências no âmbito do planejamento, da execução e da avaliação das ações, considerando que:

A intersectorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços para garantir o acesso igual dos desiguais. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses (JUNQUEIRA, 1999, p. 27).

O município é o espaço definido do ponto de vista social e territorial, no qual se concretizam a integração interinstitucional e a ação intersectorial. A lógica da intersectorialidade constitui uma concepção que busca superar a fragmentação das políticas, considerando o cidadão na sua totalidade. O esforço de colocar sob uma unidade descentralizada (o município) serviços provenientes de diferentes setores (saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento etc.) demanda porém um trabalho integrado bem gerenciado, capaz de articular o esforço de diferentes órgãos na prestação de serviços, assegurando, com justiça e ética, a melhor distribuição dos espaços urbanos, o planejamento e a implementação de ações que atuem nos diferentes reflexos da questão urbana e promovam oportunidades para sua superação, diminuindo o déficit habitacional e os assentamentos precários.

Porém, a prática da gestão intersectorial requer o apoio e a decisão política para este direcionamento, a fim de surtir o efeito previsto na formulação dos programas sociais. Inclusive os habitacionais, como é o caso do PMCMV, sobretudo na modalidade que abrange os mais pobres.

II. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E OS DESAFIOS PARA O TRABALHO SOCIAL

Criado em 2009, o PMCMV é o maior programa habitacional desenvolvido no Brasil. Milhões de trabalhadores/as realizaram o sonho de financiar a casa própria, incluindo os com renda mais baixa, devido à facilidade e aos valores acessíveis para o parcelamento. O quadro abaixo apresenta os perfis de renda para participação no Programa. Ressalta-se que o quadro foi construído com base em informações disponíveis na página eletrônica do atual agente financiador do Programa, a Caixa Econômica Federal.

Quadro 1: Perfis de renda para acesso ao PMCMV:

PERFIS	RENDA FAMILIAR	PARCELAMENTO	CONDIÇÕES
FAIXA 1	Até R\$1.800,00	120 MESES	Parcelas que variam entre R\$ 80,00 e R\$ 270,00
FAIXA 1,5	Até R\$ 2.600,00	30 ANOS	Subsídios de até R\$ 47.500,00

FAIXA 2	Até R\$ 4.000,00	--	Subsídios de até R\$ 29.000,00
FAIXA 3	Até R\$ 7.000,00	--	Menores juros

Mulheres, idosos e pessoas com deficiência são públicos prioritários na concepção e execução do Programa que, ao completar 10 anos de existência, vive um momento de incertezas, assim como os demais programas sociais, em meio à conjuntura de retrocessos em que o país está mergulhado. Historicamente, a questão habitacional foi tratada por ações governamentais pontuais e sem muito destaque no atendimento às demandas e necessidades que foram surgindo com o desenvolvimento das cidades.

O PMCMV, mesmo com características inclusas e com o investimento de vultosos valores para construção de novas unidades, não muda a realidade segregada dos que passam a morar em conjuntos habitacionais. Pelo contrário, a eles a escassez de equipamentos sociais e coletivos, as menores oportunidades de emprego e as maiores exposições à violência, disfarçadas pela ideia de morar em local melhor do que o de origem (no que se refere à salubridade, prioritariamente), e pela certeza de ter “um lugar para chamar de seu”.

Com vistas à melhoria dessas condições de vida, efetivação dos direitos sociais e sustentabilidade da intervenção, deve ser desenvolvido um Trabalho Social, composto por conjunto de estratégias, processos e ações, que englobem as dimensões social, econômica, produtiva, ambiental e político institucional do território e da população beneficiária. O Trabalho Social começa a ser planejado logo após a celebração do convênio entre o agente executor (no caso, o município) e o agente financeiro (Caixa Econômica Federal), perpassa a preparação dos beneficiários para a nova realidade, com orientações anteriores à chegada das famílias no empreendimento, e finaliza 12 meses após a ocupação das unidades.

Sua execução deve ser articulada ao trabalho físico (obras) e pensada baseando-se em quatro eixos prioritários, conforme Portaria nº 464/ 2018, do Ministério das Cidades:

- I - Mobilização, organização e fortalecimento social – visa promover a autonomia e o protagonismo social, o fortalecimento, a constituição e formalização de novas representações, e novos canais de participação e controle social por meio de processos de informação, mobilização, organização e capacitação dos beneficiários;
- II - Educação ambiental e patrimonial - visa promover atitudes que contribuam para a preservação do meio ambiente, do patrimônio e da saúde, fortalecendo a percepção crítica da população sobre os aspectos que influenciam sua qualidade de vida, além de refletir sobre os fatores sociais, políticos, culturais e econômicos que determinam sua realidade, tornando possível alcançar a sustentabilidade ambiental e social da intervenção;
- III - Desenvolvimento Socioeconômico – objetiva a articulação de políticas públicas das diversas áreas, incluindo o apoio e a implementação de

iniciativas de geração de trabalho e renda, visando à inclusão produtiva, econômica e social, de forma a promover o incremento da renda familiar e a melhoria da qualidade de vida da população, em um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazo;

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

Até o ano de 2011, o agente financeiro era o responsável pela contratação do trabalho social nos empreendimentos do PMCMV. O exercício dessa atribuição ocorreu através da terceirização das formas de contratação das equipes profissionais do trabalho social e os recursos destinados estavam limitados a 0,5% sobre o somatório dos custos do terreno e edificações, urbanização, infraestrutura interna de cada empreendimento. A partir de 2011, os municípios e estados assumiram a responsabilidade pela execução do Trabalho Social de forma direta ou terceirizada e os percentuais de repasse foram alterados.

Atualmente, para as ações do Trabalho Social, são destinados 1,5% do valor da operação (valor aportado pelo fundo), quando se trata de empreendimentos unifamiliares e 2% para empreendimentos multifamiliares (regime de propriedade condominial), conforme Portaria nº 464. A referida Portaria ainda destaca as orientações para contratação da equipe técnica e para o monitoramento e acompanhamento das ações.

Contudo, as atividades somente poderão começar a ser implementadas após a constituição e formalização do Grupo Institucional do Poder Público – GIPP. Formado por representantes das Secretarias e demais órgãos responsáveis por políticas públicas municipais, o GIPP visa assegurar as condições adequadas de moradia, incluindo habitação, educação, saúde, assistência social, transporte, geração de trabalho e renda, segurança pública, entre outras. Configurando assim, teoricamente, o conceito de moradia com habitabilidade adequada indispensável à efetiva mudança na qualidade de vida daqueles que estão à margem de uma sociedade excludente e preconceituosa.

O Trabalho Social, desenvolvido em articulação intersetorial, é parte fundamental nesse processo de superação das condições de precarização de serviços e periferização às quais envolvem a maioria dos que adquire imóvel pelo PMCMV, como é o caso das famílias que residem no Conjunto Habitacional Suassuna em Jaboatão dos Guararapes. Entretanto, requer atuação ativa na garantia do exercício dos direitos que o Estado aponta como favor.

III. DESDOBRAMENTOS DO TRABALHO SOCIAL EM JABOATÃO DOS GUARARAPES

Segundo maior município de Pernambuco em população, Jaboatão dos Guararapes apresenta população 644.620 habitantes, de acordo com o censo de 2010, mas com estimativa de 697.636 habitantes, no ano de 2018, distribuídos numa área de 258.694 quilômetros quadrados, tendo, assim, uma densidade demográfica de 2.491,82 habitantes por quilômetro quadrado. A população do Jaboatão cresce de forma rápida e se concentra na cidade (98%), segundo dados do IBGE, o que repercute na política habitacional assim como na infraestrutura urbana do município.

Nos últimos vinte anos, o município passou por uma evidente transição em seu perfil demográfico por conta de um intenso e acelerado processo migratório, fomentado pela existência de um crescente distrito industrial e centro logístico, visto que o município possui posição geográfica estratégica, entre a capital Recife e o Porto de SUAPE. Algumas áreas foram ocupadas de maneira desordenada e, portanto, desprovidas de infraestrutura urbana. Esse panorama apresenta alguns fatores que ratificam a necessidade de desenvolvimento de uma política habitacional, voltada principalmente para população de baixa renda, tendo em vista que 41,4% dos domicílios apresentam renda mensal per capita até meio salário mínimo.

Em meio a esse contexto, há cerca de sete anos foi pactuada a construção do Conjunto Habitacional Fazenda Suassuna, localizado no bairro Muribequinha, área rural do município, com 1.440 unidades habitacionais, do tipo apartamento, distribuídas em cinco etapas. Ou seja, cinco conjuntos residenciais destinados às famílias mais pobres do município, cuja maioria morava em áreas ribeirinhas ou de encostas e sofreram algum sinistro por conta dos efeitos da natureza (deslizamentos, enchentes, etc.).

Sendo assim, 51% do público são oriundos do “Auxílio Moradia” ou “Aluguel Social”, isto é, famílias que recebiam R\$150,00 (cento e cinquenta reais) para custear moradia. Somam-se a estes, 26% cuja origem advém de desocupações de terrenos, ruas, de outro conjunto residencial, como foi o caso do Conjunto Residencial Muribeca, que deixou quase duzentas famílias desabrigadas quando começou a rachar, entre outros. Ainda foram contempladas famílias com crianças que nasceram com doenças raras, como a síndrome congênita da microcefalia, correspondendo a 2,5% do total e catadores de material recicláveis, participantes do Programa Coleta Seletiva municipal, respondendo por aproximadamente 4% das unidades habitacionais. Por fim, 16,5% equivalem à demanda espontânea. Munícipes que não se enquadram em um grupo específico, mas que sonhavam com a casa própria e fizeram o cadastro individualmente no banco de dados da Prefeitura.

O acompanhamento às famílias começou em 2017, após mudança da gestão municipal, mas por ainda estar em fase de organização interna, não apresentou solidez em suas ações. Com a chegada de 2018, e muitos prazos a cumprir, as ações do Trabalho Social continuaram a ser desenvolvidas superficialmente, em virtude da reorganização interna. Em Novembro, após rotina de reuniões com beneficiários, vistorias e assinatura de contratos, o habitacional foi entregue e o pós-ocupação iniciado no mês subsequente.

A atuação profissional junto às famílias do Suassuna, nos primeiros seis meses pós-ocupações, foi bastante complicada. São mais de cinco mil pessoas com origens, costumes e necessidades variadas. Em todos os grupos estão presentes idosos, pessoas com deficiência, mulheres, crianças e adolescentes. A rede socioassistencial existe, mas o deslocamento não é tão simples e apresenta-se sobrecarregada. Exige madrugadas dormindo em filas para conseguir fichas para atendimento. Com predominância de trabalhadores informais, o habitacional também é distante dos centros comerciais do município, dificultando ainda mais para quem não dispõe de meios suficientes para custear transporte público.

Entretanto, o que se observa é que para além destes problemas, muitos estão com dificuldade para colocar comida na mesa diariamente. O novo mudou totalmente a vida da maioria dos moradores. Comumente, se escuta relatos de quem tinha o suporte da casa de parentes. Ligações clandestinas disponibilizavam água e energia para dentro das casas sem custos. Não era preciso pagar para alguém abrir e fechar o portão ou ainda para limpar o mato que crescia na porta da casa. Agora, é necessário pagar água, luz, condomínio, transporte, parcela do apartamento e alimentação. O dinheiro no fim do mês ficou ainda menor e não permite dar conta de tudo. É preciso escolher. E a escolha de muitos tem sido não ocupar ou desocupar e vender o apartamento, mesmo sendo contratualmente proibido, e voltar, quando possível, para a condição anterior. Seis meses após a entrega, observa-se quase 30% de apartamentos esvaziados, e destes, vários foram invadidos, por aqueles que ainda esperam um olhar para a sua situação habitacional e socioeconômica.

O Trabalho Social têm articulado ações intersetoriais pontuais visando à demanda urgente e imediata, com atendimentos das equipes de Saúde e de Assistência Social, por exemplo. Porém, muito ainda precisa ser feito e consolidado, para atingir as necessidades ordinárias dessa população. Enquanto alguns agradecem pelo “presente” que receberam, muitos sofrem sem saber o que fazer para alimentar os que esperam em casa. O sentimento de frustração se fez presente nos primeiros meses dessa nova realidade.

Nesse contexto, o assistente social é desafiado diariamente a despertar nos moradores autonomia, senso crítico, organização e consciência coletiva, em detrimento da conformidade com o “presente recebido” e com o fato de estar em um local melhor do que o anterior. Necessário e urgente é fazê-los apreender que são sujeitos de direitos que devem intervir no meio em que vivem para ser vistos, ouvidos e para que tenham suas demandas atendidas, e não apenas minimamente. Mas, além de instigante, ao mesmo tempo é desgastante, pois, concretamente, não há sinais de alteração dessa realidade. O poder público, de modo geral, engatinha no pensamento de mudanças para estas e outras famílias que sentem que o sonho pode virar pesadelo.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário de limites e frustrações apresenta o maior desafio para a execução do Trabalho Social e para toda a sociedade: pensar, planejar, construir e implementar ações de inclusão sócio-espacial e gestão democrática das cidades ultrapassando as intervenções alternativas e fragilizadas. Deve-se superar, sobretudo, o entendimento de que a solução para a questão urbana está enraizada na construção de unidades habitacionais, e ampliar a discussão sobre o direito à cidade.

Por fim, trazer essa discussão para dentro dos espaços institucionais, lócus das decisões que promovem o atendimento imediato das necessidades, com participação das famílias, será fundamental para garantir o acesso aos direitos coletivos. Como também, viabilizar a sustentabilidade dos empreendimentos e a habitabilidade indispensáveis à melhoria na qualidade de vida e à reversão da histórica exclusão dos mais pobres, expressão do modo de produção capitalista num contexto neoliberal cada vez mais forte.

V. REFERÊNCIAS

BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 4ª edição. São Paulo: Cortez, Col. Biblioteca Básica de Serviço Social; 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Espaço Jurídico, 2005.

_____. **Lei Nº 11.977**, de 7 de Julho de 2009. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

_____. **Portaria Nº 464**, de 25 de Julho de 2018. Brasília: Diário Oficial da União, Ministério das Cidades, Gabinete do Ministro.

_____. **Trabalho Social em Programas de Habitação de Interesse Social.** Curso de Capacitação. 2ª Edição. Brasília: Ministério das Cidades, 2014.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Habitação Urbana.** Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx> Acesso em Junho de 2019.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Atuação de assistentes sociais na Política Urbana: subsídios para reflexão.** Brasília, 2016.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível.** São Paulo: Cortez, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama dos municípios.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/jaboatao-dos-quararapes/panorama> Acesso em Junho de 2019.

JUNQUEIRA L. A. P. **Descentralização, intersectorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade.** Revista FEA-PUC-SP, São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov. 1999.