

O ESPAÇO DA MORADIA COMO DETERMINANTE PARA A MOBILIDADE SOCIAL E PROMOÇÃO DA CIDADANIA DE FAMILIAS DE BAIXA RENDA

Cássia Maria Costa da Hora¹
Michel Perreault²

A moradia ideal deve permitir ao indivíduo transporte urbano que facilite acesso ao emprego, aos equipamentos sociais e serviços urbanos oferecidos pelo município. Engloba iluminação pública adequada, ventilação e abastecimento de água para melhores condições de habitabilidade, propiciando aos seus moradores qualidade de vida. E, ao falarmos em saneamento básico neste ambiente, referimo-nos indiretamente às condições de saúde que, com um sistema de esgotamento sanitário apropriado, admite a sua manutenção. O espaço da moradia deve oferecer equipamentos de lazer aos seus moradores, como uma forma de convívio entre os seus membros, promovendo assim o desenvolvimento comunitário.

O *habitat* não pode ser reduzido somente ao domicílio, ao alojamento. Ele corresponde ao espaço frequentado por indivíduos e grupos, lugar de trabalho, de circulação, de divertimento ou de repouso. É no *habitat* que se projeta a existência dos grupos, seus valores, suas representações coletivas, identidade, seus sonhos, seus desejos e reflexões.

A qualidade da moradia é uma das variáveis significativas no processo de desenvolvimento dos indivíduos. Além disso, e como característica que a diferencia de outras necessidades básicas, a moradia quase sempre tem como pressuposto o acesso a terra. Todos esses elementos estabelecem que além da saúde, da renda e da educação, a moradia é também um elemento básico que constitui um “mínimo social” que habilita os indivíduos e os grupos sociais a fazerem outras escolhas e desenvolverem suas capacidades. Diante desses elementos a moradia é um *direito básico de cidadania e de qualidade de vida*. (Grifos próprios)

Os interesses políticos envolvidos na produção da moradia e do espaço urbano são muitos e poderosos, por isso não é em qualquer localização, que as ocupações de terras urbanas são toleradas. Em sua maioria, as unidades habitacionais populares, são construídas a uma grande distância em relação ao centro das cidades e equipamentos sociais acarretando gastos excessivos com transporte, falta de infraestrutura adequadas, postos de saúde, escolas, creches, segurança, etc.

Atualmente, mais de 80% da população brasileira (CAIXA, 2012) sobrevive em cidades com problemas cada vez mais complexos, nos centros urbanos de médio e grande porte a periferização é cada vez mais agravada. O crescimento das cidades tem como retrato as desigualdades sociais que tem sua origem na dificuldade de acesso à terra favorecendo a

¹ Mestranda em Políticas Sociais e Cidadania pela UCSAL; Especialista em Administração e Planejamento de Projetos Sociais pela Universidade Gama Filho; Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais CEFESS/UnB e Graduada em Serviço Social pela UCSAL. Assistente Social na Secretaria de Infraestrutura do Município de Barreiras – BA.

² Sociólogo, Doutor em Sociologia da Saúde/ Universidade do Québec em Montreal. Pós-Doutorado Centre de Recherche Medecine, Sciences, Sante et Societe.

ocupação informal do solo urbano. Os moradores de áreas ocupadas irregularmente não tendo como comprovar residência sofrem discriminações e preconceitos por parte da sociedade.

Característica marcante dos países subdesenvolvidos, dentre eles o Brasil, conforme Wanderley (1997) são as desigualdades e injustiças sociais. Prevaecem na atual estrutura social e nas suas antecessoras, tendendo a aumentar, considerando os muitos fatores, os processos de exploração econômica e de dominação política. Em seu todo, enfatiza-se a “concentração de poder e de riqueza de classes e setores sociais dominantes e na pobreza generalizada de outras classes e setores sociais que constituem as maiorias populacionais” (Wanderley, 1997, p. 56).

A crescente reunião de riquezas e de poder nas mãos de uma pequena parcela da população e o elevado número de pessoas que vivem em condições de pobreza e tudo o mais o que acarreta, demonstra que a solução para a questão social provavelmente esteja no século XXI, pois, segundo Wanderley (1997), pelos processos de emancipação do século XIX e modernização do século XX, isto já deveria ter sido efetivado. No entanto, não se obteve soluções imediatas em função da desigualdade e injustiça estruturais.

QUESTÃO SOCIAL

Historicamente os protestos dos trabalhadores foram tratados sob o ângulo do poder, vistos como uma ameaça que a luta de classes representava à ordem instituída. O regime capitalista de produção é tanto um processo de produção das condições materiais da vida humana, quanto um processo que se desenvolve sob relações sociais – histórico econômicas de produção específicas. Em sua dinâmica produz e reproduz as condições materiais de existência, as relações contraditórias e as formas sociais nas quais se expressam.

Castel (1998), explica que a concepção da questão social por estar enraizada na contradição capital X trabalho, é uma categoria que tem especificidade definida no âmbito do modo capitalista. Ianni (2004), ao considerar os vários aspectos da questão social, afirma que esta pode “mesclar-se e dinamizar-se”, mas que ainda assim, converge no desemprego, agravando mais ainda suas manifestações, e que: “a questão social continua a ser um desafio [...] e que os diagnósticos realizados indicam a gravidade da situação social brasileira herdada de longos anos e décadas”.

Presenciamos hoje no Brasil, um aprofundamento das políticas de cunho compensatório, num cenário em que as propostas mais imediatas do enfrentamento da questão social, vêm atualizando a articulação entre assistência focalizada, exclusão/inclusão e repressão, evidenciando uma perversa criminalização da pobreza, com *programas pobres para os mais pobres*. São programas setoriais, de caráter flexível, sem capacidade para resolver as desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais, engendradas no capitalismo e desenvolvidas para grupos específicos, os denominados *grupos mais vulneráveis*, não se constituindo como direitos voltados para o enfrentamento da questão social da população.

A questão de cidadania no Brasil sempre apresentou um nível de complexidade, sabendo-se que nunca se vivenciou no país um “Estado de Bem Estar Social”, ou seja, uma organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia, temos um país de profundas e históricas desigualdades socioeconômicas, que

acompanhadas da globalização³ do capital aumentam as mazelas provenientes do sistema capitalista, ampliando cada vez mais o abismo existente entre os ricos e os pobres.

As desigualdades sociais não se reduzem, as expressões da questão social atravessam a história das várias repúblicas: as lutas operárias e camponesas, as reivindicações do movimento negro, o problema indígena, a luta pela terra, a liberdade sindical, o direito de greve, as garantias do emprego, o acesso a saúde, educação, alimentação e *habitação*. Essas e outras sequelas aparecem em diversos momentos de nossa história

Nos termos de IANNI (2004), há uma naturalização da questão social. O autor referindo-se aos tempos atuais aponta a vigência de uma visão que culpabiliza a vítima, naturalizando questões como miséria e pobreza, ou mesmo responsabilizando aqueles que a vivenciam. Para Ianni (*opcit*), culpabilizar e criminalizar um amplo segmento da sociedade civil, e não o sistema é defender a ordem estabelecida, sobretudo quando se apresentam as desigualdades sociais como manifestações de fatalidades. Sendo assim:

As desigualdades sociais não se reduzem; ao contrário repetem-se ou agravam-se. [...] Uma história que revela a escassa “modernização” alcançada em determinadas esferas da sociedade, enquanto nas principais esferas da economia tudo parece muito próspero, diversificado e moderno. A mesma sociedade que fabrica a prosperidade econômica fabrica as desigualdades que constituem questão social. (IANNI, 2004, p. 111-112)

Desse modo, a questão social emerge no decorrer da luta operária e a sua explicitação para o conjunto da sociedade se verifica por intermédio das lutas sociais urbanas, que se multiplicam e têm como principais protagonistas a classe operária, a burguesia industrial e um Estado que se recusa a intervir no problema.

Aumenta a pressão sobre o Estado, que YASBEK (2001), descreve como um “Estado que reduz suas intervenções no campo social, optando por programas focalistas e seletivos característicos por ações tímidas, aleatórias e incapazes de alterar a disparidade entre necessidades e possibilidades efetivas de acesso a bens, serviços e recursos sociais”, que via partidos políticos e sindicatos, exigem a sua intervenção na esfera econômica e social, em termos de regulamentação do mercado de trabalho e de medidas com significado para a melhoria das condições de vida. (SANTOS, 2006).

É nessa relação com o real, nas sequelas da questão social, da vida das classes subalternizadas destituídas de poder, trabalho e informação, nas desigualdades sociais presentes na maioria dos países capitalistas, que, quanto maiores as disparidades socioeconômicas entre as classes sociais, maiores são as diferenças nas moradias, nos serviços públicos e na qualidade de vida.

³ O tema globalização nesta proposta de estudo, não será aprofundado, o que não diminui a sua relevância para as políticas sociais.

POLÍTICAS HABITACIONAIS COMO RESPOSTA A QUESTÃO SOCIAL

Historicamente, o Estado não tem conseguido enfrentar o déficit habitacional, pois não houve uma política pública para o setor e sim programas específicos nas três esferas de governo, programas que em sua maioria são insuficientes, excludentes e sem continuidade, findando-se em si próprio, uma *política focalizada* que implementa programas de habitação por meio de ações pontuais, na construção de unidades habitacionais para o atendimento de segmentos populacionais mais carentes.

Nas últimas décadas, a Política Habitacional assim como as diversas políticas sociais, vem experimentando um desmonte, bem como nas estruturas responsáveis pelo atendimento às necessidades sociais postas pelas demandas da moradia social. Aliado a crise econômica, ou ideológica, do capitalismo, os resultados têm sido: o forte empobrecimento da população, o aumento do desemprego, informalização do trabalho e ampliação do número de famílias em moradias inadequadas, configurando estes problemas como sinônimos de desigualdades, exclusão socioeconômica e sócio espacial, causando impacto direto na vida das famílias que reivindicam por moradia. (BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei 10.257/2001, p.21).

Dentre as políticas setoriais, foi implementado em 2002, o Estatuto da Cidade, lei federal nº10257/2001, que estabelece uma nova base jurídica para o desenvolvimento urbano, com mudanças importantes sobre a função social da cidade no enfrentamento do quadro de exclusão, desigualdade e segregação instituindo a gestão democrática das cidades.

Preconiza estabelecer, no cenário brasileiro, uma nova presença do Estado na regulamentação, permitindo um maior controle deste sobre usos e ocupações do solo urbano, em especial em áreas que demandem uma maior democratização. Neste contexto estão as chamadas Zonas Especiais de Interesse Social, que permitem a definição de um padrão urbanístico próprio, com tratamentos diferenciados tanto em áreas de favelas⁴ ou loteamentos que demandem urbanização, como em áreas vazias sujeitas à provisão de moradia de interesse social. Se, por um lado, a legislação brasileira assegura o atendimento aos seus cidadãos, por outro lado, a realidade que se apresenta num quadro de desigualdades sociais compreende uma elevada parte da população que sequer possui o direito de sobrevivência, pela violação de seus direitos, minando qualquer possibilidade de acesso à moradia digna.

A complexidade acerca do entendimento do que seria exclusão social faz com que as mudanças que vêm ocorrendo no mercado de trabalho, por exemplo, a terceirização e suas consequências, sejam vistas como naturais pela sociedade. O trabalho precário e o desemprego estrutural “fazem desse processo um tema patético por sua magnitude social e pelo que ele gera de necessidade de mudança no modo de pensá-los” (Wanderley, 1997, p. 128). Existe uma questão social vasta, histórica e estrutural, difícil de ser equacionada, tendo por base o modo como se constitui econômica e socialmente a sociedade capitalista que hoje vigora.

⁴ “Organizam-se pela ocupação de áreas públicas ou privadas, onde crescem habitações extremamente precárias, de tábuas velhas ou novas, zinco, latão, papelão e outros materiais, inclusive “blocos”. Localizadas em geral em terrenos íngremes sobre barrancos, à beira de córregos, ou sob viadutos, predominantemente nas periferias, constituem assentamentos habitacionais sem infraestrutura, socialmente muito desvalorizados, em áreas vedadas pela legislação que acabam por agravar as condições que vivem as famílias em situação de pobreza”. (YASBEK, p. 113, 2003)

Alternativas estão sendo buscadas pela sociedade. Contudo, os objetivos possivelmente serão atingidos em longo prazo, pois a população não está totalmente organizada. No entanto, superar a questão social é uma ação que levará muito tempo e cuja previsão se torna praticamente impossível diante da atual conjuntura mundial. É preciso mudar mentalidades, inclusive e principalmente, das futuras gerações.

Vive-se num país em que a soberania se encontra abalada, a solidariedade foi posta de lado, o desenvolvimento não é o esperado, não se tem sustentabilidade. É necessário valorizar a população e o patrimônio brasileiro e trabalhar a questão da desigualdade. A noção de que poucos com muito e muitos com pouco gera conflitos sociais e mal estar humano, ainda é considerada a principal causa da desigualdade social no Brasil e em diversos países do mundo. A desigualdade social no Brasil, apesar dos avanços da primeira década dos anos 2000, ainda é considerada uma das mais altas do mundo.

Pode-se afirmar que o Brasil não é um país pobre, mas sim *repleto de pobres*, face à origem da pobreza que não está na escassez de recursos, mas na má distribuição dos mesmos, na concentração de renda. Surge desta forma, uma desigualdade estável, pois resistiu e resiste às mudanças estruturais e conjunturais dos últimos séculos.

Desigualdade e exclusão social, para Nascimento (Cadernos CEAS 52), “o excluído não é apenas aquele que se encontra em situação de carência material, mas aquele que não é reconhecido como sujeito que é estigmatizado, considerado nefasto ou perigoso à sociedade” são características marcantes da atual conjuntura brasileira, observadas claramente no cotidiano de cada cidade, de cada município do país, pois afetam diretamente a grande maioria da população. Desigualdade no que tange ao fato de não ter acesso a direitos, de não conseguir a satisfação das necessidades básicas para a sobrevivência de qualquer ser humano; enquanto alguns possuem muito, outros nada têm. Exclusão por não terem como reverter este quadro desigual e estarem à margem da sociedade, não possuem acesso às vantagens sociais, inclusive aquelas consideradas mínimas para se manter vivo. Numa ideologia neoliberal que busca e responsabiliza o indivíduo pela sua condição, num processo de culpabilização do mesmo.

DIMENSÃO DAS MORADIAS À LUZ DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A questão habitacional, assim como diversas outras, está calcada em desigualdade, pobreza e exclusão. Convive-se com uma lógica excludente, onde a maioria menos favorecida ocupa as piores localidades das cidades, normalmente em periferias e locais impróprios à moradia, os mais distantes de todo aparato institucional do qual carecem para suprir necessidades básicas, sua situação é de *pobreza estatizada*, ou seja, oriunda do próprio Estado, pois este, ao mesmo tempo em que desmonta as políticas sociais, acaba criando outras, mantendo sempre viva a chama do Estado de “bem-estar social”, cabe lembrar aqui, que o Brasil não alcançou a institucionalidade de um Estado de Bem Estar Social, embora sem um aprofundamento maior na questão.

Entre as diversas carências da população de baixa renda, a que aparece com mais evidência e centralidade é o déficit de moradia, pois se levada em consideração esta questão em

seu significado mais amplo, engloba saneamento, abastecimento de água, energia elétrica, transporte, entre outros fatores elementares para uma vida digna.

A cidade engloba um número variado de funções que se inter-relacionam e cuja prioridade está intrinsecamente condicionada às escolhas políticas. Com relação ao bem-estar dos habitantes, pressupõe-se um espaço igualitário impossível numa sociedade dividida, fragmentada em estratos sociais, que se reproduzem também na forma de ocupação do espaço urbano.

O contexto atual da política habitacional tem em evidência o Programa “Minha casa minha vida”, que surge como uma resposta do governo à crise econômica mundial, para impulsionar o mercado de construção civil, gerar empregos e ao mesmo tempo fazer face ao déficit habitacional, que se concentra em 89,4% na população de baixa renda de até três salários mínimos.

Quem precisa de moradia é *pobre*, definido aqui como aquele que é mal provido do necessário. Porém acreditar que o déficit habitacional na faixa de baixa renda seja resolvido somente com a política habitacional é o mesmo que dizer que as carências da população solucionam-se por si mesmas, somente com a assistência social.

O direito à moradia como integrante da categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, para ter eficácia jurídica e social pressupõe a ação positiva do Estado por meio da execução de políticas públicas habitacionais.

Buscando um equilíbrio para os problemas e contradições oriundos das cidades, vários são os instrumentos utilizados para alcançar objetivos propostos, que se operacionalizam a partir de políticas públicas. Dentre as políticas utilizadas para a busca deste equilíbrio encontram-se as de regularização fundiária.

Referindo-se à regularização fundiária, SANTOS (2001, p. 1) diz que:

Os programas de concessão de título de propriedade em áreas de favelas visam em última análise, permitir acesso à propriedade para aqueles que, via mercado de terras urbanas, não dispõem de condições de realizá-lo. É preciso compreender os valores de cada comunidade (e das pessoas que a compõe) que se pretende regularizar para que o processo tenha êxito.

Assim, o processo de regularização fundiária apresenta-se como proposta de enfrentamento da questão do *desfavelamento*⁵, englobando a moradia na magnitude de seu significado. O acesso à infraestrutura (água, luz, esgotamento sanitário, etc.) melhora consideravelmente as condições de vida da população e a legalização das ocupações levam à melhoria das condições habitacionais, face à garantia de permanência no local. Assim, o processo orienta-se pela manutenção dos ocupantes em seus locais de moradia, remoção de pessoas em situação de risco, democratização do acesso à terra, inversão de propriedade em investimentos e ações públicas, urbanização das áreas, participação popular e função social da cidade e da propriedade.

⁵ Ver conceito de favela (YASBEK, p. 113, 2003)

Neste sentido, a regularização fundiária tem por objetivo:

Reconhecer e integrar as ocupações irregulares no contexto da cidade; assegurar o direito à moradia e propriedade em consonância com padrões urbanísticos que garantam segurança, saúde e bem-estar; permitir aos ocupantes de áreas irregulares o acesso aos bens e serviços públicos ofertados; contribuir para a melhoria na qualidade de vida da população residente em áreas de ocupação irregular; proporcionar condições que favoreçam o resgate da dignidade e cidadania (COHAB, 1995).

O direito à moradia não se limita única e exclusivamente a uma casa. Trata-se de uma dimensão mais ampla e integrada que, compreende a moradia enquanto alojamento e também o ambiente num conjunto que incluem dimensões culturais, históricas, sociais, econômicas, políticas, legais, ambientais, físicas e territoriais que deveriam ser efetuadas com mais afinco, também levando em consideração a especificidade de cada região, de cada área ocupada e da população nelas instalada.

Uma vez que as ocupações irregulares tenham se originado de um “estado de necessidade social” sem obedecer aos padrões jurídicos e urbanísticos, observa-se que sob a

[...] desigualdade econômica que beira ao escândalo no nosso país, desconsiderar a regularização como direito equivale, no mínimo, a questionar, os quatro incisos do artigo terceiro da Constituição Federal que constituem objetivos da República do Brasil, estando entre eles a erradicação da pobreza no país. (DEMO, 1994)

Para Yasbek, os movimentos sociais surgem nestas relações de conflito, numa constante busca por reconhecimento e transformação. E para WARREN, (2011, p.54), a transformação de necessidades e carências em direitos, que se opera dentro dos movimentos sociais, pode ser vista como amplo processo de revisão e redefinição do espaço de cidadania.

A Teoria da Libertação em um de seus níveis de prática social prevê na *Mudança Cultural* a promoção de mudanças pessoais através da redescoberta da dignidade e da construção da crença na própria força para promover mudanças pessoais e sociais, mudanças essas que vêm ocorrendo na sociedade com a manifestação de grupos sociais, que almejam atuar no sentido de estabelecer um novo equilíbrio de forças entre Estado e sociedade civil, bem como no interior da própria sociedade civil nas relações de força entre dominantes e dominados, entre subordinantes e subordinados. (WARREN, 2011, p. 49)

Esta relação de forças entre Estado e sociedade civil é histórica, decorrente das condições socioeconômicas causadas pelo desemprego e reestruturação do mercado de trabalho. Com o “agravamento da questão social em virtude da desigualdade social, miserabilidade provocada pelo neoliberalismo e ineficácia das políticas focalizadas de inclusão social”, (Gohn, 2010, p.46) entre elas a de moradia.

Faz-se necessário resgatar a necessidade de construir uma política urbana e territorial que possibilite um real compartilhamento dos serviços públicos e equipamentos coletivos; que privilegie em suas diretrizes a elaboração e realização de planos e estratégias que possam

assegurar, com justiça e ética, a distribuição dos espaços urbanos para que os mesmos sejam a cidade, uma vez que este é um espaço vivido por todos

O direito à moradia é reconhecido como direito social mínimo pela Constituição Federal do Brasil, sendo essencial ao alcance de um padrão de vida digno às camadas mais economicamente desprovidas da população.

As políticas habitacionais do governo permeiam toda a evolução recente da economia brasileira, possuindo significativa importância no incentivo à moradia adequada. A intervenção governamental na habitação pode acontecer de forma direta, com a concessão de moradia destinada à população de baixa renda, ou de forma indireta, por meio de regulamentação e subsídios ao financiamento

Neste contexto, percebe-se que a habitação de interesse social, possui alguns requisitos básicos que a caracterizam:

- É financiada pelo poder público, mas não necessariamente produzida pelos governos, podendo a sua produção ser assumida por empresas, associações e outras formas instituídas de atendimento à moradia;
- É destinada sobretudo a faixas de baixa renda que são objeto de ações inclusivas;
- Embora o interesse social da habitação se manifeste sobretudo em relação ao aspecto de inclusão das populações de menor renda, pode também manifestar-se em relação a outros aspectos, como situações de risco, preservação ambiental ou cultural.

A habitação de interesse social e suas variáveis, portanto, interage com uma série de fatores sociais, econômicos e ambientais, e é garantida constitucionalmente como direito e condição de cidadania. Ainda que se manifeste de forma aquém das necessidades habitacionais requeridas pela população, em específico, as inseridas em segmentos sociais com baixo poder aquisitivo.

O mais recente programa governamental brasileiro voltado à habitação consiste no Programa Minha Casa Minha Vida, criado com base nas diretrizes da Política Nacional de Habitação, instituída em 2004. Este Programa tem como diretriz criar mecanismos de incentivo à produção de novas unidades habitacionais para famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Numa tentativa de reduzir o déficit habitacional e, ainda, estabelecendo parcerias entre União, Estados e Municípios, empresariado do setor e movimentos sociais.

PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

As políticas sociais no Brasil estão relacionadas diretamente às condições vivenciadas pelo país em níveis econômico, político e social. Seu estudo vem ampliando cada vez mais a sua relevância, na medida em que estas são fundamentais para o enfrentamento das manifestações da questão social na sociedade capitalista da atualidade.

Com o processo de industrialização no país, a partir de 1930, quando a população que emigrava da área rural em busca de melhores condições de vida e trabalho na cidade se alojava nos cortiços, que, naquela época, já eram uma opção para aquela população, provocando a concentração de domicílios nas grandes metrópoles. Vivendo, muitas vezes, em áreas degradadas com condições insalubres, habitando cômodos de alta densidade populacional, em imóveis sem ou com pouca iluminação interna, com vazamentos de água, acúmulo de lixo e constante riscos de desabamento, as chamadas favelas, que segundo Yasbek organizam-se pela ocupação de áreas públicas ou privadas, onde crescem habitações extremamente precárias, de tábuas velhas ou novas, zinco, latão, papelão e outros materiais, inclusive “blocos”. Localizadas em geral em terrenos íngremes sobre barrancos, à beira de córregos, ou sob viadutos, predominantemente nas periferias, constituem assentamentos habitacionais sem infraestrutura, socialmente muito desvalorizados, em áreas vedadas pela legislação que acabam por agravar as condições que vivem as famílias em situação de pobreza. (YASBEK, p. 113, 2003)

E nesse contexto de mazelas sociais percebe-se que,

O conceito de Moradia nos últimos anos vem sofrendo importantes transformações, não somente considerando a habitação, como uma edificação por si só, mas implantando a habitação numa conjuntura mais ampla, o de habitat, assegurando à moradia, condições de habitabilidade e de salubridade, garantindo condições ambientais apropriadas, privacidade, segurança, durabilidade, iluminação, ventilação, abastecimento de água, esgotamento sanitário, disposição de resíduos sólidos e adequada localização em relação ao emprego e aos equipamentos sociais e serviços urbanos.

A moradia ideal está bem além da moradia real encontrada nas comunidades carentes, que oferecem risco e vulnerabilidade social aos seus habitantes, interferindo diretamente na qualidade de vida dos mesmos.

Esta população de baixa renda depende efetivamente da qualidade dos serviços públicos para alcançar melhor qualidade de vida, tanto na área da educação, como na saúde, transportes coletivos, entre estes serviços está a condição de habitabilidade, com uma moradia digna, que ofereça segurança, luminosidade, serviço de água tratada, esgotamento sanitário, boas condições de meio ambiente físico e social, além de transporte, para o seu deslocamento, facilitando o acesso aos meios de produção para o sustento de si e de sua família.

Marshal (1950), que considerou o desenvolvimento da cidadania como desenvolvimento dos direitos civis, seguidos dos direitos políticos e dos direitos sociais, nos séculos XVIII, XIX e XX, respectivamente. Introduziu o conceito de direitos sociais, definindo que a cidadania só é plena se é adotada de todos os três tipos de direito e esta condição está ligada à classe social. Não é pretensão deste estudo aprofundar-nos na obra de Marshal.

De acordo com estudiosos o neoliberalismo pode ser caracterizado como uma contra ofensiva ideológica, uma forma de pensamento que surge em contraposição às mudanças sociais em curso, sua ideologia faz quebrar o poder dos sindicatos e movimentos operários, corta drasticamente os encargos sociais, é a favor da formação de um exército de reserva e da abolição de investimentos estatais. Assim, onde antes se encontravam normas que visavam proteção do trabalho e do trabalhador, passou-se a ter flexibilização de relações trabalhistas.

A concepção de Estado adotada pelo neoliberalismo é de um Estado que reduz ao mínimo o investimento social, mas ampliado ao máximo para o capital. Trata-se de um Estado que intervêm decididamente na economia, no mercado, a serviço dos interesses dos donos do capital disponível, mas se desresponsabiliza pela garantia dos bens e serviços aos indivíduos, transferindo para a sociedade civil.

Retoma-se a concepção e a redução de mínimos sociais à renda mínima, adotando-se a conotação de *menor*, de menos, oferecida para os mais pobres, ou seja, trata-se de mínimos sociais caracterizados, sobretudo pela seletividade e pelo focalismo, apenas para aliviar a pobreza e prestar serviços sociais básicos que as instituições privadas não têm interesse em produzir.

Assim, neste contexto se encontram as políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda, política seletiva, excludente e focalista, que não atende à demanda histórica por habitação, ou seja, dirigidas aos setores portadores de carecimentos emergenciais, contra o princípio universalista das políticas sociais, negando a sua condição de direito de cidadania.

De acordo com Pereira (2002, p. 16), a concepção de mínimos sociais, que ao longo da história da proteção social, estiveram presentes em ideias e tradições religiosas, ou conforme os interesses econômicos vigentes, como sinônimo de mínimos de subsistência, “(...) assumindo preponderantemente a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema”. (PEREIRA, 2002, p.15), que varia conforme o tipo, a lógica ou o modelo de proteção social adotado, podendo ser institucionalizada em alguns países ou restrita, isolada, não-institucionalizada em outros.

Porém, mínimos sociais resume-se, geralmente, em recursos mínimos destinados à pessoas incapazes de prover sua subsistência através do trabalho. Ainda segundo Pereira, esses recursos são frequentemente identificados como forma de renda, benefícios setoriais (nas áreas de saúde, educação, habitação, etc.) ou categoriais (idosos, pessoas com deficiências, crianças e adolescentes etc.).

É neste cenário de relação entre o Estado e a sociedade, limitando sua atuação no âmbito do sistema de políticas sociais, que ocorrem as desigualdades sociais e a precária proteção social dos indivíduos. Entenderemos aqui a desigualdade social como: a estruturação dos diversos modelos de desenvolvimento político, social e econômico que implicou na necessidade de criação de sistemas de proteção social, para superação destes riscos.

Neste cerne, a proteção social emerge, enquanto direito social, através do embate entre capital e trabalho, a partir da organização da classe trabalhadora, atingida pelos problemas sociais advindos da desigualdade social construída ao longo do processo da industrialização e da conseqüente acumulação capitalista.

A proteção social aparece como um pilar da justiça social, porque ela faz parte dos direitos econômicos, sociais e culturais, que supõe um nível de vida decente aos cidadãos.

Pereira (2002, p. 16) emprega a seguinte concepção de proteção social:

Proteção social é um conceito amplo que, desde meados do século XX, engloba a *seguridade social* (ou *segurança social*), o *asseguramento* ou *garantias* à seguridade e *políticas sociais*. A primeira constitui um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos. O asseguramento identifica-se com as regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito. E as políticas sociais constituem uma espécie de política pública que visa concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros. Neste sentido, a proteção social não é sinônimo de tutela nem deverá estar sujeita à arbitrariedades, assim como a política social – parte integrante do amplo conceito de proteção – poderá também ser denominada de política de proteção social.

A construção das proteções sociais que ocorrem historicamente são determinadas por fatores sociais, culturais, políticos, econômicos, sendo em determinados contextos alargadas, enquanto direito social, em outros, retrocedidos, na forma de benefícios focalistas seletivos.

Diante desse contexto, a provisão de proteção social é garantida de forma focalizada e seletiva, apesar de ter sido conquistada através de lutas e organizações políticas da classe trabalhadora que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, ultrapassando a questão social para a esfera pública, demandando a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos concluir que programas públicos de melhoria do espaço habitacional implementados no mesmo local aonde são construídos os imóveis dos Programas Habitacionais, deveriam favorecer a mobilidade social horizontal, e/ou até mesmo a mobilidade vertical, aqui entendidas como:

- **Vertical:** quando, ao obter melhor ou pior renda, o indivíduo e sua família muda de classe social, emergindo ou decaindo para outra classe social.
- **Horizontal:** é a mobilidade alcançada a partir de um estatuto sem alteração substancial na posição dentro das classes sociais, mas com melhores condições materiais e culturais de vida.

Evitando assim, o deslocamento de famílias para um espaço vazio, distante dos centros urbanos, dos meios de produção e dos bens e serviços oferecidos pelo município.

É importante concluir esta discussão ressaltando a importância da manutenção dos vínculos familiares e de amizade das famílias beneficiárias dos programas habitacionais, o que só pode se concretizar, mantendo estas famílias em seus espaços habitacionais de origem, contribuindo para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das mesmas, predominantemente aquelas em situação de risco e vulnerabilidades sociais, buscando esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como nas causas, promovendo assim a cidadania.

Neste contexto, entende-se que, habitar determinado espaço implica determinações sociais, econômicas e culturais, enquanto aspectos relevantes para a operacionalização desta política, na qual a estabelecer uma relação com as demais políticas ainda se coloca como um desafio.

REFERÊNCIAS

BONDUKI, N. G. **Origem da habitação social no Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1999.

BRASIL. Ministério das cidades. *Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br> Acesso em: 25 de novembro de 2013.

BRASIL. Lei 10.257/01, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da cidade*: Regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília

CASTEL, R. **As Transformações da Questão Social**. In: WANDERLEY, Mariângela Belfiori; BÓGUS, Lúcia; YASBEK, Maria Carmelita (org.). *Desigualdade e a Questão Social*. São Paulo: EDUC, 1997.

_____. **As Metamorfoses da Questão Social**: uma crônica ao salário. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CEF –Demanda Habitacional/Caixa Econômica Federal – Brasília: CAIXA – 2011/2012.

COHAB –Companhia de Habitação Popular – 1995.

DEMO, P. **Política, educação e cidadania**. São Paulo: Cortez, 1994.

GOHN, M^a. C. V. – *Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações Cívicas no Brasil Contemporâneo*. Petrópolis, RJ:Vozes, 2010.

IANNI, O. A idéia de Brasil Moderno. São Paulo: Brasiliense, 2004

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1950. Tradução de Meton Porto Gadelha

PEREIRA, P. A. P.- **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 3ª Ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. Sociedade e Estado, UnB, Dossiê: Movimentos Sociais, n.1, v.21, jan-abril, 2006.

YASBEK, M^a. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2003.

WANDERLEY, L. E. V. A questão social no contexto da globalização: o caso latino americano e caribenho. IN: BELFIORE-WANDERLEY, M. **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 1997. P. 49 – 160.