

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO  
NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM - CCH  
PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS - PGPS

Danielle Barros Duarte

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL:  
O CASO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. RJ  
2008

# **A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL: O CASO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

DANIELLE BARROS DUARTE

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Aprovada em \_\_\_\_\_

Comissão Examinadora:

---

Prof. José Luis Vianna da Cruz (Doutor, Planejamento Urbano e Regional)  
UFF – Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Marlon Gomes Ney (Doutor, Economia Aplicada)  
UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

---

Profa. Teresa de Jesus Peixoto Faria (Doutora, Estudos Urbanos)  
UENF - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

---

Prof. Ailton Mota de Carvalho (Pós-Doutor, Planejamento Urbano)  
UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro  
(Orientador)



**“A situação social é produzida comumente por um fato, esporadicamente pelas leis e mais freqüentemente pelas duas causas juntas; mas, uma vez que ela existe, podemos considerá-la, em si mesmas, como a causa primeira da maioria das leis, costumes e idéias que regulam a conduta das nações; aquilo que ela não produz, ela modifica”.**

***Tocqueville***

## **Agradecimentos**

Agradeço a Deus, pela maravilha da vida.

A todos os meus familiares Cilenio, Glauci, Graciele, Leandro; por terem compreendido a minha ausência durante toda esta fase solitária do mestrado.

A minha mãe, pelas palavras de calma e alegria, em momentos de angústia.

Ao meu grande amigo e orientador, Professor Ailton Mota de Carvalho, pela dedicação, compromisso, por compreender todas as minhas dificuldades e me ajudar a superá-las.

Aos professores Marcelo Gantos e Paulo Marcelo pelas sugestões enriquecedoras para este trabalho.

As colegas de mestrado Nádia, Gláuscia, Gutiélle pelos momentos de ajuda e pelas palavras de incentivo e determinação.

Aos que se colocaram à minha disposição para as entrevistas, principalmente, Luciano Aquino (EMHAB) e Claude Costa (CEF), pela disponibilidade e gentileza em me auxiliar com informações importantes e atualizadas neste trabalho.

A UENF pelo apoio financeiro durante o período de mestrado.

E, por fim, agradeço a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

Com imenso carinho,  
Dedico à minha *família*,  
Por me fazer acreditar que sou capaz...

Seja qual for o seu empreendimento,  
a força que o conduz ao  
êxito é a firme convicção  
de que você é capaz  
de realizá-lo.

## RESUMO

A descentralização de políticas públicas tem sido um dos caminhos para tentar resolver graves problemas sociais; tais como, falta de habitação, saúde pública e ensino público de qualidade, entre outros.

Compreender as origens do grandioso déficit habitacional brasileiro foi o primeiro passo deste trabalho. É necessário buscar as raízes desta situação diante da proliferação de tantas habitações irregulares e o aumento constante de solicitações da população para construção de casas.

A gestão deste problema é compartilhada desde 1988 entre as esferas federal, estadual e municipal de governo. Neste caso, a descentralização poderia representar uma forma mais eficiente de garantir habitações adequadas a todos os membros da sociedade.

Diante deste contexto, buscamos estudar o caso da descentralização da política habitacional em Campos dos Goytacazes, município que reserva simultaneamente, características tradicionais e inovadoras; com o objetivo de verificar se a descentralização contribuiu para atenuar o déficit habitacional no Município.

Foi realizado um estudo de caso no conjunto habitacional Parque Eldorado. Tal conjunto foi planejado, construído e entregue à população já contemplado pelas mudanças constitucionais de 1988.

Ressalte-se o fato de que, a política local é permeada por práticas populistas e a gestão de políticas públicas exhibe traços brasileiros do período da República Velha.

É nesse quadro que buscamos verificar se a descentralização de políticas públicas, tal como prevista na Constituição Cidadã, contribuiu ou não para atender a população que não possui renda financeira suficiente para comprar sua casa.

## ABSTRACT

The decentralization of public policies has been one of the ways to try to solve serious social problems, such as lack of habitation, public health and quality public education, among others.

The first step taken on this study was to understand the origins of the great habitational deficit . It is necessary to search for the roots of this situation in the face of the proliferation of such a great number of irregular housing and the constant increase on population demand for house construction. The management of this problem has been shared by federal, state and local administrations since 1988. Therefore, decentralization could be a more efficient way to assure adequate housing to all members of the society.

On this context, we carried out a study on the decentralization of the habitational policies in Campos dos Goytacazes, which is a city that comprises traditional and innovative characteristics simultaneously, aiming at verifying if the decentralization contributes to diminish the city's habitational deficit.

A case study on the housing project Parque Eldorado was carried out. Such housing project was designed, built and delivered to the population after meeting all constitutional changes of 1988.

We must emphasize that local politics are based on populist practices and the management of public policies shows signs of the old government regime of *República Velha* ( a historical period of Brazil from 1889 to 1930 ).

Based on this picture, we tried to verify if the decentralization of public policies, as the ones contained on the *Constituição Cidadã* ( citizen constitution ), contributed or not to solve the habitational deficit of Campos dos Goytacazes.

## SUMÁRIO

Lista de gráficos.....	p.X
Lista de tabelas.....	p.XI
Lista de figuras.....	p.XII
Lista de Anexos.....	p.XIII
INTRODUÇÃO.....	p. 01
CAPÍTULO 01 – <i>Por que moro na areia?</i> .....	p. 06
1.1. O conceito de déficit habitacional.....	p. 16
CAPÍTULO 02 - As políticas habitacionais enquanto Políticas Sociais.....	p.22
2.1. A descentralização de Políticas Sociais.....	p. 27
CAPÍTULO 03 - A descentralização de Políticas Sociais no Brasil.....	p.33
CAPÍTULO 04 - “ <i>Campos formosa, intrépida amazona</i> ” - Estudo de caso no Município de Campos dos Goytacazes.....	p. 48
4.1. A questão política em Campos dos Goytacazes.....	p. 49
4.2. A questão habitacional.....	p. 55
4.3. A descentralização de políticas habitacionais no Município.....	p.60
4.4. Situação atual.....	p.71
4.5. O conjunto habitacional Parque Eldorado.....	p.76
Considerações finais.....	p.86
Referências Bibliográficas.....	p.90

## **Lista de gráficos:**

Gráfico 1. Concentração da população brasileira – 2000.....	p. 02
Gráfico 2. Royalties do petróleo – 1999/2007.....	p.53
Gráfico 3. Número de casas entregues à população campista antes e depois da Constituição de 88.....	p.65
Gráfico 4. Renda mensal dos moradores do conjunto Parque Eldorado em 2001.....	p.79
Gráfico 5. Situação empregatícia dos moradores do conjunto Parque Eldorado em 2001.....	p.80
Gráfico 6. Situação domiciliar dos moradores do conjunto Parque Eldorado ao serem contemplados com as moradias em 2001.....	p. 81
Gráfico 7. Nota atribuída pelos moradores para qualidade da construção das casas.....	p.82

## Lista de tabelas:

Tabela 1. Componentes para o cálculo do Déficit habitacional.....	p.19
Tabela 2. Déficit habitacional por região no Brasil.....	p.20
Tabela 3. Déficit habitacional por área no Brasil.....	p.20
Tabela 4. Financiamento da Carta Individual.....	p.43
Tabela 5. <i>Royalties</i> do petróleo, 1999/2007.....	p.53
Tabela 6. Casas populares entregues no Município de Campos entre 1990 e 2008. (Programa Pode Entrar que a Casa é Sua).....	p.62
Tabela 7. Construção de conjuntos habitacionais de acordo com o governo municipal.....	p.64

**Lista de figuras:**

Figura 1. Foto de casa do conjunto habitacional Parque Eldorado.....p.84

Figura 2. Foto de casa do conjunto Habitacional Parque Eldorado.....p.84

**Lista de Anexos:**

Anexo 01. Questionário.....p.102

Anexo 02. Relação de obras habitacionais e de urbanização período entre 29 de agosto de 2007 até (junho/2008).....p. 106

Anexo 03. Entrevista na EMHAB.....p.109

## Introdução

“O Brasil precisa explorar com urgência a sua riqueza - porque a pobreza não agüenta mais ser explorada”.

*Max Nunes*

A carência de habitação adequada constitui um grave problema com que se defrontam os governos federal, estadual e municipal. A situação é crítica, principalmente entre as camadas de renda mais baixa da população, atingindo, além das metrópoles, também os centros de pequeno e médio porte. Nos dias atuais, as chamadas áreas urbanas desfavorecidas - favelas, mocambos ou invasões, entre outras - são uma presença marcante na paisagem urbana brasileira, espelhando uma crise que começa no início do século XX e, agrava com o avanço do processo de urbanização.

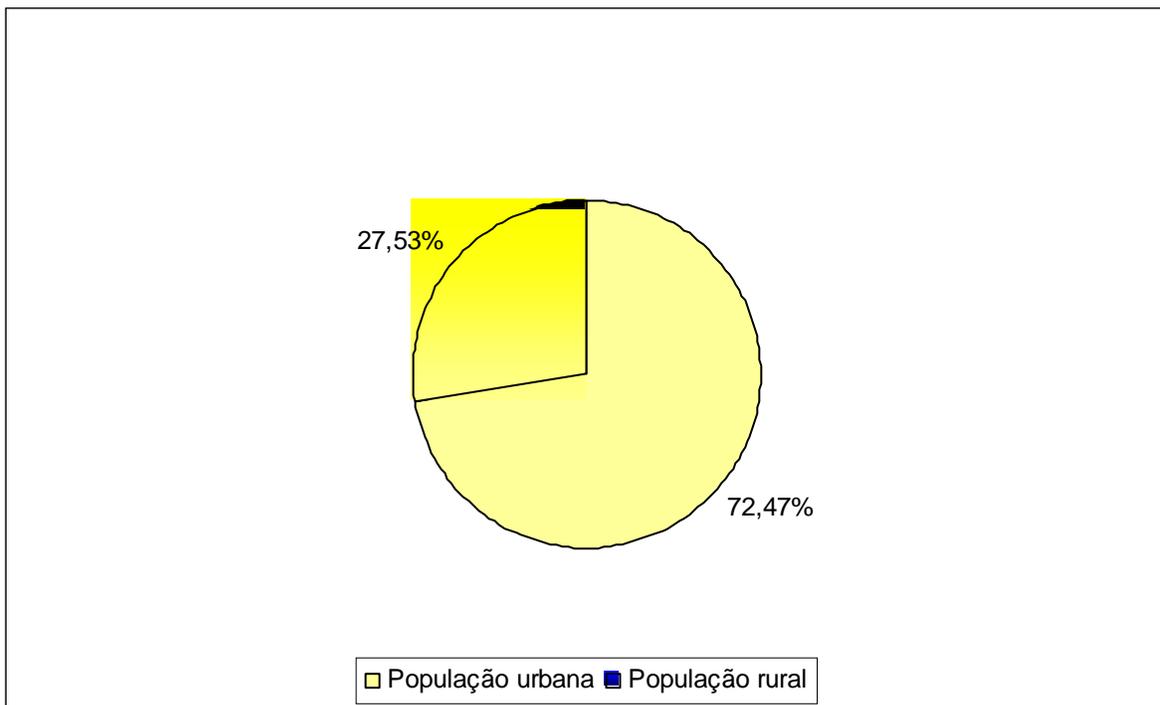
Embora o problema não seja exclusivamente brasileiro, no nosso caso, o descompasso entre o crescimento da população urbana e a capacidade de instalação de infraestrutura necessária é muito acentuado. O índice de urbanização aumentou de 31% em 1940 para 75% em 1990, atingindo 81% em 2002<sup>1</sup>, crescimento este marcado pela grande concentração populacional nas áreas metropolitanas. Os números demonstram uma situação acentuada: segundo o IBGE, somos quase 180 milhões de habitantes no

---

<sup>1</sup> IBGE Censo Demográfico 2002.

Brasil, deste número cerca de 38 milhões de pessoas vivem em área rural e os outros 138 milhões de habitantes vivem na área urbana, conforme o gráfico abaixo.<sup>2</sup>

**Gráfico 1 . Concentração da população brasileira – 2000**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico – 2000

O intenso processo de urbanização, entretanto, não teve paralelo na geração de empregos suficientes, nem na oferta de moradias, infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos, resultando na ocupação desordenada do solo e na expansão contínua das periferias. A precariedade do saneamento básico, os problemas de tráfego e a deficiência nos sistemas de transportes públicos agravam o cenário e revelam a baixa qualidade do ambiente urbano na maioria das grandes cidades brasileiras, fazendo com que as chamadas áreas urbanas desfavorecidas sejam uma presença marcante na paisagem urbana brasileira.

<sup>2</sup> Relatório Nacional Brasileiro para a Conferência Istambul +5, com base em estudo do IPEA (2001).

Acrescenta-se à esta situação a incapacidade e inércia histórica para a solução deste problema, de uma forma integrada e permanente, como deve ser. O resultado está a mostra em qualquer cidade brasileira: submoradias, favelização, ocupações ilegais e moradores de rua. Por justiça, devemos dizer que não é um problema apenas da sociedade brasileira, pois acontece em quase todas as cidades do mundo.

Neste trabalho, analisaremos esta situação no município de Campos dos Goytacazes e, em um de seus bairros, o Conjunto habitacional Parque Eldorado; tendo como objetivo constatar empiricamente as informações e análises coletadas durante os trabalhos de campo.

Frente a esta realidade surge, inevitavelmente, uma busca das causas e, sobretudo, da responsabilidade de solução para a falta de habitação social.

De um ponto de vista mais crítico, podemos considerar que a responsabilidade em solucionar este problema deve ser assumida pelo Estado, dentro de um quadro mais amplo de responsabilidade social com os mais pobres. Esta opção se baseia na idéia de que o sistema capitalista, e, portanto a cidade capitalista, é injusto e segregador, impedindo aos mais pobres terem acesso a terra e a moradia, apropriadas por aqueles de maior posse. Há que se fazer "justiça social" na cidade e dar "direito à cidade" de forma eqüitativa.

Resta saber se o Estado possui os recursos financeiros necessários para a solução do déficit habitacional, considerando o elevado custo da construção, e a necessidade de terrenos urbanos e urbanizados disponíveis, e públicos. E mais, se existe vontade política de resolver este problema.

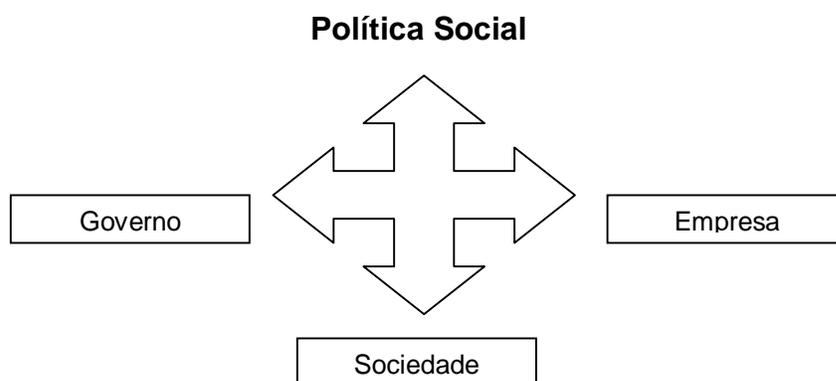
A forma como o Estado intervém na economia e na sociedade varia de acordo com o momento histórico, sua situação econômica e de acordo com os jogos de interesse envolvidos e; atualmente, o Estado brasileiro vive a situação de equilibrar gastos com a

área social e ajustes de instituições financiadoras; equilibrar tarefas compensatórias do século XX e as novas demandas do século XXI. (BRUNNER, 2002)

No outro extremo do espectro teórico, podemos pensar que em se tratando de um bem material de expressivo valor econômico, e havendo uma demanda reprimida, que a solução habitacional poderia ser dada pelo mercado de construção civil.

Esta linha teórica prega a não intervenção do Estado neste mercado, ou que ela seja limitada e focalizada aos casos de extrema pobreza, o que podemos identificar como uma corrente contemporânea de pensamento liberal, que é a que vem predominando nos países latino-americanos, e no Brasil.

Uma outra forma de analisar a questão seria através das parcerias; ou seja, a cooperação público-privada com participação social, repartindo responsabilidades e o trabalho. Como nos mostra HERNÁNDEZ (1995), a proposta de uma nova forma de gerência pública “A Nova Gerência Pública”, onde a busca em atender as parcelas da população que carecem dos serviços públicos, ganha uma “força” da esfera privada. Sendo assim, teríamos uma situação que poderia ser expressa da seguinte forma<sup>3</sup>,



---

<sup>3</sup> Gráfico da autora baseado na leitura de HERNÁNDEZ, José Gpe Vargas. Lãs relaciones de los fundamentos teóricos entre la “Nueva Economía Política”, da “Nueva Gerencia Pública” y la “Nueva Política Social”. (ANO)

Mas, a experiência nos mostra que as empresas imobiliárias têm um interesse muito limitado com este tipo de demanda social; então, a situação passa a ser contemplada pela sociedade e pelo governo.

É nesse momento que elucidamos a grande questão que orienta este trabalho, ou seja, a descentralização contribuiu ou não para atenuar os problemas habitacionais no Município.

Sendo assim, no intuito de compreendermos melhor e nos aproximarmos do problema habitacional e a perspectiva da descentralização, este trabalho foi organizado em quatro capítulos.

No capítulo 1 – *Por que moro na areia?* – num primeiro momento, analisaremos o problema habitacional de uma maneira geral. Partindo da urbanização acelerada provocada pela Revolução Industrial e; num segundo momento, focalizando a específica situação do Brasil.

No capítulo 2 – *As políticas habitacionais como Políticas Sociais* – buscamos realizar algumas considerações a respeito do conflituoso campo das políticas sociais e olhar com mais atenção para as políticas sociais voltadas para habitação.

No capítulo 3 – *A descentralização de Políticas Sociais no Brasil* – trataremos da descentralização no caso específico do nosso país.

No capítulo 4 “Campos formosa, intrépida amazona” apresentaremos a situação de Campos dos Goytacazes desde a Constituição de 88 até os dias atuais, assim como dados do trabalho de campo realizado no Conjunto Habitacional Parque Eldorado.

Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

## **CAPÍTULO 1**

### ***Por que moro na areia?***

*“Eu não tenho onde morar  
É por isso que eu moro na areia  
Eu não tenho onde morar  
É por isso que eu moro na areia*

*Eu nasci pequenininho  
Como todo mundo nasceu  
Todo mundo mora direito  
Quem mora torto sou eu  
(...)*

*Autor: Dorival Caymmi*

A pergunta que dá nome a este capítulo, inspirada na música de Dorival Caymmi, é a mesma que me faço desde a graduação. Ou seja, por que existe um número tão grande de pessoas que simplesmente não tem onde morar? Por que tantas pessoas sem um referencial tão essencial quanto a própria alimentação diária?

Refletindo sobre tudo isso, pesquisando e buscando respostas é que este capítulo começou a ser escrito e ficou organizado da seguinte forma: primeiramente, um olhar sobre o problema habitacional, em seguida, suas raízes no nosso país.

Frederich Engels em *A situação da Classe Operária na Inglaterra*, já constatava nas cidades a falta de habitação para atender os migrantes, oriundos da Revolução Industrial; chamando a atenção para o problema da urbanização descontrolada. (ENGELS: 1846).

As formas de urbanização são, antes de tudo, formas de divisão social (e territorial) do trabalho, já que “a urbanização é um elemento chave das relações de produção” (LOJKINE, 1981:121). Logo, a cidade capitalista, reúne as condições gerais para a produção e os meios de reprodução do capital e do trabalho, de modo que ficam explícitas as contradições das relações construídas a partir da apropriação privada dos bens socialmente produzidos, entre eles, o solo urbano, primeiro passo para o acesso à moradia.

O direito à habitação foi devidamente reconhecido e aceito pela comunidade internacional com a sua inclusão na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, cujo texto, em seu artigo 25, proclama que todos têm o direito a um padrão de vida adequado à saúde e bem-estar de sua família. Assim diz o referido artigo:

“Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais disponíveis, e direitos à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstância fora de seu controle(...)”.  
(DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948)

A Declaração de Vancouver, resultante da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT I), em 1976, indica um consenso internacional relativo às políticas públicas acerca dos assentamentos humanos, reafirmando a

moradia adequada como um direito humano básico e apontando a responsabilidade dos governos por ações visando assegurar este direito. (LORENZETTI, 2001)<sup>4</sup>.

Duas décadas depois (1996), assistimos à realização, em Istambul, da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II), que reafirma, como princípios e objetivos essenciais, a moradia adequada para todos, como um direito que deve ser progressivamente assegurado, e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos<sup>5</sup>.

Fica claro nestes documentos, o reconhecimento de que a moradia adequada é crucial para a saúde e o bem-estar dos indivíduos, famílias e grupos; além de instrumento fundamental para a criação de cidadania.

Mais do que uma necessidade, a habitação pode ser identificada como um direito que integra o direito à subsistência, o qual, por sua vez, representa a expressão mínima do direito à vida. Ressaltando que a habitação, enquanto direito, deixa de ser fruto da capacidade econômica ou produtiva das pessoas.

HEITMANN reitera a concepção da habitação como necessidade fundamental. Segundo ele,

“(…) la construcción de un hábitat humano digno constituye una exigência connatural Del hombre que se encuentra respaldada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos em forma direta o indireta em vários de sus artículos”. (1993: 38)

---

<sup>4</sup> *Maria Sílvia Barros Lorenzetti* é Consultora Legislativa da Área XIII: Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transportes. Realizou estudo sobre A questão habitacional no Brasil em julho de 2001.

<sup>5</sup> Na primeira semana de junho de 2001, realizou-se em Nova York uma Sessão Especial da Assembléia-Geral das Nações Unidas para Revisão Geral e Avaliação da Implementação do Resultado da Conferência Habitat II, que foi chamada Conferência Istambul +5. Nessa ocasião, foram renovados os compromissos acerca do direito à moradia adequada para todos, a despeito do reconhecimento de alguns obstáculos para a implementação da Agenda Habitat.

Acrescenta ainda que a construção de habitações adequadas é uma tarefa de carácter permanente, assim como também é constante a necessidade de comer, dormir e vestir; e atender tal demanda não deveria ser uma política de governo apenas, ou seja, deveria constituir-se como política de Estado.

No entanto, HEITMANN assume que mesmo sendo um direito, a habitação é adquirida com muito esforço; e ressalta o papel do estado e da família,

“Família y Estado comparten su cuota de responsabilidad. El Estado se reserva para si las funciones de normar, planificar y controlar esse proceso, pudiendo también subsidiar, em forma direta, a los sectores de más bajos ingresos...” (1993: 25)

Em contrapartida, a família, o cidadão deve buscar participar na construção dessa realidade. Observa-se que para HEITMANN, o Estado deve proporcionar a habitação para seu povo e critica o lucro sobre a mesma.

“La vivienda no puede ser objeto de lucro sino de necesidad y condiciones sociales. El suelo urbano debe ser administrado em función de tales requerimientos, dando posibilidad al Estado de realizar su política de Vivienda dentro de una concepción unitária del uso del suelo, vivienda y equipamiento doméstico (...). Los conjuntos residenciales deben evitar la segregación de la ciudad”. (1993: 21)

HEITMANN, chama a atenção também para a segregação do espaço físico da cidade, de modo que se evitem quaisquer formas de estereótipos ou constrangimentos. Ou seja, além do problema em si (déficit habitacional) há de se pensar na organização da cidade como um espaço para todos.

Frente à estas considerações é interessante fazer uma revisão bibliográfica de onde se encontram as raízes do problema habitacional no Brasil.

Na passagem do final do século XIX e início do século XX, com abolição da escravidão, com a crise da lavoura cafeeira e o incipiente processo de industrialização, uma massa de trabalhadores foi atraída subitamente para as grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo que se converteram em centros industriais. Soma-se à migração interna uma política de atração de migrantes europeus que, por estarem acostumados à disciplina da indústria, poderiam melhor contribuir para o desenvolvimento da industrialização no país.

Esse processo de urbanização que se deu de forma acelerada muda o cenário urbano. O traçado das velhas cidades já não corresponde às exigências do novo padrão de desenvolvimento nem ao seu grande movimento. As ruas, sem uma infra-estrutura necessária, são alargadas, abrem-se novas vias de acesso e surgem novas formas de transporte como os trens e os bondes.

A cidade passa a refletir não só as transformações que se realizam no âmbito do capitalismo mundial, mas também se prepara para oferecer as condições necessárias para o desenvolvimento industrial. Nesse contexto destaca-se a precariedade das habitações, sobretudo da classe operária.

É nesse período (fins do século XIX e início do século XX) que surgem no Brasil as favelas e multiplicam-se os cortiços (subdivisão de moradias em um número possível de cubículos) enquanto espaço de habitação coletiva das camadas empobrecidas da população. O cortiço passa a ser então uma atividade de grande rentabilidade para o especulador uma vez que, para maior parte da população, torna-se a única opção possível de moradia, simbolizando a humilhação imposta pelo sistema sócio-econômico de então.

O problema habitacional no Brasil persiste desde fins do século XIX<sup>6</sup>. Vários acontecimentos históricos, conforme citados, nos fazem compreender a questão a partir

---

<sup>6</sup> Ver AZEVEDO (1981) e TASCHNER (1996).

desse referido momento. Segundo TASCHNER (1986), as primeiras manifestações em prol do problema habitacional datam da segunda metade do século XIX e

“(...) correspondem às épocas do início da urbanização e industrialização, das grandes transformações das estruturas econômicas, políticas e culturais, em geral, assim como das estruturas espaciais. Entre elas, a abolição da escravatura (1888) e a conseqüente expansão do trabalho remunerado, o surgimento de grandes mercados e entrepostos comerciais, a decadência da economia cafeeira e a criação de indústrias e uma nova definição política com a abolição do império e a proclamação da República (1889). Ao mesmo tempo se produziu um crescimento acelerado dos pólos no Sudeste”. (1996: 93)<sup>7</sup>

Tais fatores como, escravos libertos e chegada de imigrantes; fizeram com que as cidades recebessem um número cada vez maior de pessoas em busca de moradia e emprego.

No final do século XIX e início do século XX, São Paulo expandiu-se muito mais rapidamente do que todas as outras principais cidades brasileiras<sup>8</sup>. Entre 1872 e 1890, sua população duplicou, subindo de 31.385 para 64.934. No entanto, nos dez anos seguintes a população de São Paulo quadruplicou, atingindo 239.820 em 1900. No início do século, São Paulo tinha 579.093 habitantes. (HAHNER: 1993)

Mas, este crescimento não ocorreu de maneira orientada ou controlada, pois para os fazendeiros que tinham total controle sobre a máquina do governo estadual, melhorias urbanas, significavam ostentação.

“A elite embelezaria a cidade em vez de orientar seu crescimento. Ao final do século XIX, o governo municipal de São Paulo reivindicou (...) “a

---

<sup>7</sup> Apud PÓVOA.

<sup>8</sup> Capital do Estado e líder nacional da produção de café, São Paulo servia como centro regional de comércio e residência principal para os fazendeiros do café. (HAHNER, 1993).

transformação radical de nossas praças antigas e mal-iluminadas, cheias de buracos, os quais serviam de depósito de lixo e, freqüentemente, como refúgio e zona de atuação de criminosos, agora transformadas em praças arborizadas, margeadas por passeios cimentados, com vias pavimentadas e gramados extensos””. (HAHNER, 1993: 167)

A limpeza e pavimentação das ruas, a rede de esgoto, o depósito de lixo, não acompanhavam o crescimento veloz de São Paulo. Os cortiços foram retirados do centro da cidade, rumo aos subúrbios, originando os loteamentos periféricos. As favelas paulistas surgem nos anos 40, mas somente proliferaram na década de 70 do século XX.

A elite governamental brasileira procurou sanear, embelezar e modernizar as principais cidades do país. São Paulo, a principal cidade brasileira em função do seu crescimento econômico, foi a primeira a receber os benefícios. No entanto, a atenção maior foi para o Rio de Janeiro, centro político e principal porto da nação.

“Para a elite, o progresso muitas vezes significava prédios pomposos e largas avenidas arborizadas, em vez do fornecimento adequado de água, iluminação e rede de esgotos para todos os bairros das cidades. Os serviços públicos não acompanhavam o crescimento urbano, deixando os bairros pobres muito mais atrasados. As novas vias de comunicação, que dividiram as áreas povoadas do Rio de Janeiro, causaram o aumento de aluguéis e a falta de moradia para o trabalhador pobre”. ( HAHNER, 1993: 165)

Observa-se que a idéia de progresso surge sem preocupação alguma com as camadas populares.

Em Belo Horizonte, cidade construída para ser a capital do Estado de Minas Gerais, as favelas surgiram durante a construção da cidade. O projeto urbanístico inicial não previa um lugar para alojar os operários. O poder público, agindo discriminadamente, só permitia o acesso às propriedades urbanas, aos funcionários públicos mais abastados.

Entre 1893 e 1897, período de construção da capital, a população local passou de 2.650 para 12.000, o que representou um crescimento de 45,9% ao ano, provocando desde logo um déficit de moradias. Por todo lado começaram a surgir barracos improvisados e em 1895, dois anos antes de sua inauguração, Belo Horizonte já tinha duas áreas invadidas com aproximadamente 3.000 pessoas.

Todavia, a cidade foi construída para abrigar a burocracia estatal e os moradores pobres eram indesejáveis de acordo com o modelo elitista e segregacionista de ocupação da terra. Como consequência, dessa política em poucos anos todas as favelas existentes na parte central foram removidas, mais uma vez sob justificativa de realizar obras de saneamento de “interesse comum” e de eliminar os perigosos focos de epidemias. (CARVALHO, 1995)

Nesse momento (início do século XX), a política urbana no Rio de Janeiro, capital da República, implementada na administração Pereira Passos<sup>9</sup>, coloca-se como um tipo de intervenção estatal com um caráter muito mais urbanístico e de embelezamento da cidade.

Fundada e inspirada nos ideais urbanísticos de modernidade a Reforma Pereira Passos com projetos de renovação urbana, construção de grandes e arborizadas avenidas pretendia transformar o aspecto colonial da cidade dando-lhe uma aparência de metrópole moderna comparável aos grandes centros europeus, com o fim de atrair investimentos do capital estrangeiro para a economia.

Os princípios que orientavam a Reforma fundavam-se na prática sanitária desse período baseada em conhecimentos científicos tradicionais de origem europeia, que preconizava que os locais com grande aglomeração humana, com pouca circulação de ar, com águas estagnadas e sem esgotamento e limpeza adequados se tornavam

---

<sup>9</sup> Francisco Pereira Passos foi um engenheiro brasileiro e prefeito da cidade do Rio de Janeiro entre 1902 e 1906, nomeado pelo presidente Rodrigues Alves.

ideais para a propagação do cólera, peste, febre amarela e outras doenças que assustavam a classe dominante no início do século.

A expulsão da população pobre do centro da cidade, local onde se estabeleceu a maior parte dos cortiços, levou ao incremento das favelas. Na realidade os cortiços e as favelas aparecem como a forma mais viável para o capital, de reproduzir a classe trabalhadora a baixos custos.

A modernização da cidade, através da Reforma Pereira Passos, ao retirar a população pobre do centro urbano implicou no aprofundamento do processo de segregação da cidade que passa a ser marcado pela divisão entre centro e periferia. A primeira área e suas adjacências dotada de infra-estrutura e recursos naturais, habitada pela população mais abastada, enquanto a última desprovida de condições de vida adequada, ocupada pela população mais empobrecida. Nessa época, conforme foi reconhecido pelos historiadores, a questão social era ainda uma questão de polícia.

Em meio a esta reforma urbanística e higiênica na cidade, ocorreu um crescimento em larga escala da população pobre nos morros. Grandes avenidas foram abertas, ruas foram alargadas, casas foram derrubadas, moradores ficaram sem teto; os cortiços eram os mais visados, ou seja, exatamente os lugares onde estava a população mais pobre. São estas pessoas que foram expulsas de seus domicílios e que ficam sem suas casas que vão constituir os primeiros aglomerados denominados “favelas”.

Para eliminar a velha estrutura do Rio de Janeiro e adaptá-la à demanda dos novos tempos era preciso terminar com a imagem de cidade insalubre e insegura, com uma enorme população de gente rude plantada no seu âmago, no maior desconforto, imundície e promiscuidade. As concepções de caráter negativo – suja, promíscua – eram (e ainda são) diretamente associadas à população mais pobre.

De acordo com Alvito e Zaluar (1998), as favelas tornaram-se uma marca do Rio de Janeiro, devido às tentativas dos republicanos radicais e teóricos do embranquecimento em torná-la uma cidade européia. No entanto, hoje as favelas não estão presente

apenas no Rio. Elas fazem parte do cenário urbano de todos os estados e estão de norte a sul do Brasil. Nos dias atuais, as favelas impressionam pelo número e onipresença. Neves e Santos<sup>6</sup> comprovam que há registros de favelização da Amazônia ao Rio Grande do Sul. Este é o cenário histórico que nos remete a origem do déficit habitacional atual<sup>10</sup>.

O mais intrigante é que o direito à habitação além de constar na Declaração Universal dos Direitos Humanos, conforme já citamos, é também um direito consagrado na Constituição Federal e constitui uma pré-condição à dignidade da pessoa; já que tal bem não conjuga apenas valores econômicos ou patrimoniais, mas também valores intrínsecos à dignidade humana. Assim consagra o artigo sexto do capítulo II da Constituição:

“(…) São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988)

Pois bem, não tendo como conseguir a casa própria pelas vias legais, um caminho conseqüente da maioria da população que não consegue comprá-la é buscar o acesso através da posse pela via clandestina, aumentando as estatísticas do déficit habitacional no Brasil

Visando uma melhor compreensão deste conceito, no tópico a seguir trataremos especificamente desta variável que orienta todo este trabalho.

---

<sup>6</sup> NEVES, Rogério & SANTOS, Carlos. Um tema dos mais solicitados: como e o que pesquisar em favelas. In.: Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: vol. 28, fascículo 161,1981.

<sup>10</sup> Ler: Déficit Habitacional no Brasil/2005 da Fundação João Pinheiro.

## 1.1 – O conceito de déficit habitacional

A variável *déficit habitacional* neste trabalho é utilizada de acordo com a definição da Fundação João Pinheiro (FJP) de Belo Horizonte, a qual retrata a situação habitacional brasileira desde 1991.

Em relação à habitação, a Fundação trabalha com dois conceitos distintos: o *déficit habitacional* e a *inadequação de moradias*. Como déficit habitacional entende-se,

“(...) a noção mais imediata e intuitiva de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em um certo momento”. (FJP, 2005: p. 12)

O conceito de inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores;

“(...) não está relacionado ao dimensionamento do estoque de habitações e sim aa especificidades internas do mesmo. Seu dimensionamento visa a (...) melhoria dos domicílio existentes”. (FJP, 2005: p.12)

São considerados inadequados os domicílios com carência de infra-estrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva. Caracterizando cada um desses itens, temos:

- Domicílios com carência de infra-estrutura: todos os domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

- Adensamento excessivo de moradores: ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos. Entende-se como cômodo todo o compartimento integrante do domicílio separados por paredes, inclusive banheiros e cozinha. Não são considerados os corredores, varandas abertas e outros compartimentos para fins não-residenciais, como garagens, depósitos etc.
- Problemas de natureza fundiária: refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza.
- Unidade sanitária domiciliar exclusiva: define o domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio.

Esclarecidos ambos os conceitos; ressalta-se que trabalharemos com o primeiro conceito citado – déficit habitacional; ou seja, deficiência do estoque de moradias.

O conceito de déficit habitacional engloba as moradias sem condições de habitabilidade devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Inclui ainda à coabitação familiar ou à moradia em imóveis construídos com fins não residencial.

O déficit habitacional pode ser entendido como “*déficit habitacional por incremento de estoque*” ou como “*déficit habitacional por reposição de estoque*”.

- *Déficit habitacional por incremento de estoque*: contempla os domicílios improvisados e a coabitação familiar. A definição de domicílios improvisados engloba todos os locais construídos sem fins residenciais e que servem como moradia, o que indica claramente a carência de novas unidades habitacionais. A coabitação familiar compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto a outra família em um mesmo domicílio e das que vivem e,

cômodos – exceto os cedidos por empregador. As famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal.

- *Déficit habitacional por reposição de estoque*: refere-se aos domicílios rústicos acrescidos de uma parcela devida à depreciação dos domicílios existentes. Domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade. A depreciação de domicílios está relacionada ao pressuposto de que há um limite para a vida útil de um imóvel a partir do qual são exigidos reparos em sua estrutura física, visando à conservação de sua habitabilidade. A FJP considera 50 anos de construção como o limite que define a necessidade de reposição do estoque.

A esses dois componentes do déficit habitacional, a FJP agregou o *ônus excessivo com aluguel*, que corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda em aluguel.

Resumidamente, os componentes do déficit habitacional são os seguintes:

**Tabela 1 : Componentes para o cálculo do Déficit habitacional**

Componentes
<ul style="list-style-type: none"><li>• Incremento do estoque<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Domicílios improvisados</li><li>➤ Coabitação familiar:<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Famílias conviventes secundárias</li><li>✓ Cômodos alugados e cedidos (coabitação disfarçada)</li></ul></li></ul></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Reposição do estoque<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Domicílios rústicos</li></ul></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ônus excessivo com aluguel</li></ul>

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

Para obter o número equivalente ao déficit habitacional, os componentes que formam o conceito de déficit habitacional são somados e a partir daí; fornecem a estimativa do total de carências habitacionais no país.

Dados da FJP de 2005 estimam que tal déficit no Brasil é de 7.902.699 de habitações. Em números absolutos, o déficit habitacional está predominantemente concentrado nas áreas urbanas. Sendo que as regiões Sudeste e Nordeste são responsáveis por 71,4% das carências habitacionais. Na primeira, onde o problema é mais acentuado, o déficit registrado é de 2.898.928 habitações.

**Tabela 2: Déficit habitacional por região no Brasil**

<i>Déficit habitacional por região no Brasil</i>		
		<i>Total da população</i>
<b>Norte</b>	850.355	14.623.316
<b>Nordeste</b>	2.743.147	51.534.406
<b>Centro-Oeste</b>	536.561	13.222.854
<b>Sul</b>	873.708	26.733.595
<b>Sudeste</b>	2.898.928	77.873.120
<b>Total:</b>	<b>7.902.699</b>	<b>183.987.291</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

Esses dados englobam a população urbana e rural e, caso separemos as duas, podemos visualizar com muita clareza a predominância do déficit habitacional na área urbana; como demonstram os dados da tabela abaixo.

**Tabela 3: Déficit habitacional por área no Brasil**

<i>Déficit habitacional por área no Brasil</i>			
	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
<b>Norte</b>	850.355	<b>614.573</b>	<b>235.782</b>
<b>Nordeste</b>	2.743.147	<b>1.844.068</b>	<b>899.079</b>
<b>Centro-Oeste</b>	536.561	<b>474.708</b>	<b>61.853</b>
<b>Sul</b>	873.708	<b>755.589</b>	<b>118.119</b>
<b>Sudeste</b>	2.898.928	<b>2.725.205</b>	<b>173.723</b>
<b>Total:</b>	<b>7.902.699</b>	<b>6.414.143</b>	<b>1.488.556</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005

Podemos constatar que do número total de déficit habitacional no país cerca de 18,83% está na área rural, enquanto 81,17% encontra-se concentrado na área urbana brasileira.

Após delinear a origem do problema habitacional no Brasil e ratificarmos a sua importância para todo cidadão, discutiremos no capítulo 2, a tentativa de solucionar este problema através das chamadas políticas sociais e a tendência de descentralização em busca de igualdade e equidade.

## Capítulo 2

### As políticas habitacionais enquanto Políticas Sociais

“A política social tem se apresentado como uma política fundamental para o “bem estar dos cidadãos”, além de se constituir em objeto de reivindicação dos mais diferentes movimentos sociais e sindicais (...)”.

(Ednéia Maria Machado e Renato Obikawa Kyosen, 1998)

As Políticas Sociais compõem um campo complexo do conhecimento, e numa fase onde os países periféricos adotam – ainda que por tabela – políticas neoliberais, tal situação tende a se agravar; pois ao adotar políticas – principalmente sociais – que não agradam aos países centrais, os primeiros sentem o veto imediato, pela via política ou pela via de investimentos. (BRUNNER, 2002)

Em um sentido mais amplo, as Políticas Sociais podem ser entendidas como formas de intervenção do Estado na sociedade. No entanto, vários autores discutem tal assunto, como, ABRANCHES, CARDOSO, SANTOS, MAIGÓN, FALEIROS entre outros.

De acordo com ABRANCHES (1987), é necessário levar em consideração que qualquer política é conflito que envolve interesses e poder, pois a adoção de determinada política envolve vários setores do governo e da própria sociedade. Isto faz com que seja tão complicado a adoção de certas políticas, já que sempre haverá quem defenda outros usos para quaisquer recursos públicos. Sempre haverá resistência ideológica para qualquer tipo de intervenção estatal. Sempre haverá controvérsias em torno de políticas públicas e de suas prioridades.

CARDOSO (2004) também admite que estabelecer critérios para partilha dos recursos públicos não é tarefa fácil:

“A insistência em privilegiar os mais pobres na distribuição dos programas sociais nos coloca diante de outro dilema: qual o critério para estabelecer a partilha dos recursos públicos entre os programas com público-alvo específico e aqueles que correspondem ao direito de todos os cidadãos e que costumam ser chamados de programas universais?” (CARDOSO, 2004: 46)

O difícil equilíbrio na distribuição dos recursos públicos tem de ser encontrado, mas de acordo com SANTOS (1987), há várias complicações na adoção de critérios de justiça para desencadear políticas sociais. Para o autor, as sociedades modernas convivem com o dilema da equidade (justiça) e eficiência (administração da escassez). Por fim, considera que política social,

“(...) é toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente. Sendo assim, a política social é em realidade uma ordem superior, metapolítica que justifica o ordenamento de quaisquer outras políticas”. (SANTOS, 1989:37).

O dilema é tão evidente que o autor afirma que a política social é, na verdade, uma metapolítica. Eis porque o autor vê no ordenamento de políticas sociais uma escolha trágica; devido ao próprio caráter dos beneficiados por tais políticas.

Soma-se a este quadro, a estratégia de inserção mundial adotada pelo Brasil e por quase toda América Latina no processo de globalização. É uma estratégia que acaba reduzindo na prática, o papel do Estado a exclusiva função de guardião dos equilíbrios macroeconômicos, o que os torna relativamente incapazes de dar proteção social às suas populações. (BRUNNER, 2002)

Sendo assim, dá-se início a um jogo de responsabilidades entre o Estado e o setor privado. O primeiro, colocado na camisa-de-força do equilíbrio macroeconômico, fazendo com que nenhum governo consiga resolver seus problemas sociais. O segundo, na busca de garantia para retorno de investimento; já que os pobres representam uma parcela da população cujas garantias de pagamento não são tão sólidas.

Até aqui estamos constituindo nosso problema, mostrando, por um lado, uma incapacidade histórica do Estado em atender à demanda por habitação social e, por outro lado, um manifesto desinteresse do setor privado para com o assunto.

Somando as duas “incapacidades”, ao longo da história, o problema da habitação social ganha grandes proporções e passa a ser gritante dentro das cidades; ganha visibilidade política e começa a ser visto como uma questão social, em virtude, principalmente, do surgimento de habitações inadequadas e cortiços, estruturas que não contribuem para a estética das cidades, mas sim, para a proliferação de doenças, além de outros problemas sociais.

Com as informações apresentadas até aqui, já é possível constatar que são profundas e antigas as raízes do problema habitacional, assim como as alternativas de solucioná-las através de políticas sociais.

O déficit de moradias encontra-se presente nas mais diversas cidades e as soluções para resolver tal problema estão sempre surgindo. No entanto, numa era de sociedades globalizadas, o atendimento às demandas sociais sofre uma série de restrições;

inclusive a sua inserção entre as políticas sociais não é muito clara, enquanto função exclusiva do Estado.

Ainda em busca de uma definição, MAINGÓN (1992) entende que política social pode ser definida como a provisão de serviços sociais, ações dirigidas para parcelas da população. Ou seja,

“(...) política social es uma decisión política construída socialmente y por lo tanto es um resultado de la dinámica de procesos conflictivos o cooperativos entre demandas de distintos grupos y actores com diferentes intereses y valores de lo que debe ser la sociedad.” (MAIGÓN, 1992: 65)

A política social seria então, resultado de conflitos entre demandas de distintos grupos sociais.

De acordo com CARDOSO (2004), para alguns grupos a persistência da pobreza é a prova da ineficiência das políticas governamentais; para outros, é preciso mais verbas destinadas à área social.

A autora enfatiza ainda a importância de não confundir práticas assistencialistas com as políticas sociais. Pois, as primeiras não eliminam a pobreza e não criam envolvimento da população alvo para combatê-la; ao contrário das políticas sociais, as quais abandonam o olhar que vê carências buscando potencialidades.

Ou seja,

“(...) para ser incluído no mercado, quer como consumidor quer como trabalhador, é preciso ir além da superação da fome, da doença, etc. É necessário desenvolver auto-estima, capacidade de comunicação e, ainda, confiança em seus saberes e em sua capacidade de aprender”. (CARDOSO, 2004: 44)

Nesta concepção, fica evidente a necessidade de envolvimento da população contemplada pelas políticas sociais, sendo esta, um pré-requisito para mudança do quadro social.

No entanto, esse envolvimento de maneira ativa não faz parte da nossa cultura, como nos mostra FALEIROS (1992), ao enfatizar que na América Latina, ocorreu a formação de um Estado burocrático-autoritário; no qual as estruturas econômica e política desembocaram na oscilação entre populismo e autoritarismo. Houve então, a consolidação de um Estado excludente apoiando-se em táticas clientelistas; envolvendo-se neste híbrido, as políticas sociais.

Daí, a confusão pertinente e persistente entre o assistencialismo e a política social.

Sociologicamente, a política social exerceria então, a função de reprodução da força de trabalho e controle da ordem social. Da mesma forma, PINHEIRO (1995) argumenta que desde o modelo primário-exportador até o presente, as políticas sociais foram concebidas como parte integrante do funcionamento dos sistemas econômicos. E, ao contrário do que ocorreu nas nações desenvolvidas, na América Latina o Estado foi concebido pelo poder oligárquico e imposto ao resto da sociedade.

Assim,

“As políticas sociais também se associavam à lógica dos interesses da oligarquia regional e, portanto, à operacionalização do modelo primário-exportador. A intervenção do Estado direcionava-se para a construção da identidade nacional e a garantia das condições de trabalho tanto dos imigrantes como do restante da população, que vinham sendo mobilizados para fazer prosperar o sistema econômico.”. (PINHEIRO, 1995: p. 69)

Com a crise do modelo primário-exportador<sup>11</sup>, surge o Estado desenvolvimentista trazendo consigo o centralismo, o autoritarismo, o nacionalismo e o populismo. Então, as políticas sociais passam a ter dois objetivos: proteger o trabalhador assalariado, cooptando-o; e apoiar a consolidação de grupos sociais com capacidade de demandar os novos bens manufaturados nacionais<sup>12</sup>.

Observa-se historicamente que a política social tende a ser utilizada como estratégia do governo na cooptação de grupos e manutenção da ordem social. Além disso, podemos constatar que o campo das políticas sociais é um campo minado, onde alguns antagonismos se confrontam: intervencionismo x liberalismo; Estado x mercado; universalismo x focalização. Assim, a busca da equidade permanece como objetivo distante; até porque para alcançá-lo é necessário estabelecermos critérios de justiça e aí recomeça o dilema.

Por fim, as políticas sociais recebem tratamento diferente de acordo com a orientação de governos centralizados ou descentralizados. Então, no próximo tópico analisaremos esta questão buscando elucidar a dinâmica de tais formas de governo.

## **2.1 - A descentralização de Políticas Sociais**

Ao longo da história observamos sucessivos processos de centralização e descentralização de políticas: ao centralismo romano sucedeu a descentralização feudal, porém, esta foi gradualmente substituída pela formação dos Estados nacionais unificados e pela conseqüente centralização do poder.

O centralismo foi importante historicamente e apresentou aspectos positivos no que se refere à integração nacional e cobertura de serviços básicos, inclusive no que se refere

---

<sup>11</sup> Ler FURTADO, Celso. "O modelo brasileiro de subdesenvolvimento". In.: \_\_\_\_\_. O mito de desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1974. p. 95-109.

<sup>12</sup> PINHEIRO e FALEIROS. *Opus Cit.*

à industrialização; mas foi também um fator coadjuvante para que o crescimento econômico se concentrasse em alguns países, em poucas regiões. (FINOT, 2001)

O Estado nacional forte, centralizador e provedor de bens sociais foi formando-se aos poucos. Durante vários anos, esta foi a postura do Estado, através do modelo conhecido como Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*; criado na Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial..

O Estado de Bem-Estar Social pressupunha a idéia de que o Estado deve ser provedor de condições mínimas consideradas direitos dos cidadãos, como saúde, educação, habitação entre outros.

Mas, este Estado provedor entra em crise em fins da década de 70, devido a diversos fatores. A burocratização excessiva dos programas sociais e a centralização exagerada dos processos decisórios, assim como endividamento externo, e, por conseguinte, déficit público; foram indicativos das principais ações que inibem ou obstaculizam a democracia; as quais são em potencial capazes de provocar crises de administração.

A crise do Estado de Bem-Estar Social é marcada então, por uma crise de legitimidade e perda da eficácia social de diversos programas sociais. Neste momento, ressurgem as teses liberais: não à regulação econômica pelo Estado; não à sua intervenção social; sim ao Estado reduzido, encolhido, mínimo.

O impulso nacional centralista prevaleceu não só no Brasil, mas, na América Latina por muitos anos. No entanto, por volta dos anos 70, o centralismo passa por uma crise caracterizada essencialmente pela ineficiência estatal, que se manifestou pelo crescente endividamento externo. A complexidade da administração estatal foi se multiplicando, restringindo qualquer forma de participação e favorecendo o clientelismo e a corrupção.

Diante deste cenário, uma incessante busca pela recuperação da democracia é travada, e, de uma maneira geral, a recuperação da democracia foi favorecida por uma troca na política dos Estados Unidos, que após apoiar ditaduras militares; passou a apoiar a restituição dos direitos humanos no governo de Jimmy Carter<sup>13</sup>. No novo cenário mundial, a participação do cidadão passa a ser fator primordial de governabilidade nos governos democráticos. Uma transformação completa no aparato estatal estava em curso, na qual visava uma descentralização do poder até alcançar o cidadão. (FINOT, 2001)

Após o governo de Carter, quem assume a presidência dos Estados Unidos é Ronald Reagan, determinando uma alta das taxas de juros; no intuito de ajustar a economia. A eleição deste presidente representou a explosão do ressentimento contra as instituições de Bem-estar; a ordem do dia era eliminar todas as intervenções do Estado na economia.

Durante a década de 80, um novo cenário mundial é articulado e passa a ser caracterizado pela necessidade de ajustes econômicos e pela recuperação da democracia. Neste momento, se pretende reduzir efetivamente o protagonismo dos governos nacionais e descentralizar a gestão de políticas sociais para as iniciativas locais, como estratégia de desenvolvimento.

Ressalta-se que a crise do centralismo deixa espaço livre para outro paradigma econômico; o neoliberalismo, que visava basicamente devolver ao livre mercado a função primordial de regulação e reduzir o Estado ao papel de assegurar a estabilidade econômica.

---

<sup>13</sup> Presidente dos Estados Unidos entre 1977 e 1981. Tal governo caracterizou-se pelo uso da diplomacia para manter a paz mundial priorizando as questões sociais. influenciou o processo de abertura democrática de países da [América Latina](#), quase todos então governados por [ditaduras](#) militares.

A extrema exclusão política e a crescente inflação conduziram o centralismo a uma crise de governabilidade. O acontecimento que marca a crise do centralismo é a crise da dívida externa em 1982.

Em outras palavras, o neoliberalismo prega a absoluta liberdade de mercado e uma restrição à intervenção estatal sobre a economia, só devendo esta ocorrer em setores imprescindíveis e ainda assim num grau mínimo.

Mas, ao mesmo tempo em que surge o Estado mínimo, emerge também a necessidade de um Estado regulador e redistribuidor. Frente a este desafio, a descentralização surge como uma condição para aprofundar a democratização e como estratégia para enfrentar a crise da dívida externa e consolidar o novo paradigma de complementaridade entre as esferas pública, social e privada. (FINOT, 2001)

A descentralização, então, seria o meio por excelência para que o Estado desempenhasse de maneira eficiente suas novas funções, pois ela propicia:

- (i) uma melhor adequação na provisão de serviços públicos, levando-se em consideração as diferenças territoriais;
- (ii) um melhor aproveitamento da administração pública e;
- (iii) uma maior participação do cidadão nos processos sociais e no controle dos gastos. (FINOT, 2001)

No entanto BRUNNER (2002), apresenta uma outra visão em relação à descentralização. Para o autor, no contexto atual, o Estado vem afastando-se das responsabilidades sociais consideradas não rentáveis e assumindo um papel mais tecnocrático capaz de contribuir decisivamente na modernização da economia e da sociedade.

Para o autor, a municipalização é uma estratégia de organização no âmbito social, já recomendada pelo Banco Mundial desde a década de 70. No entanto, as avaliações de programas descentralizados mostraram a ineficácia da administração municipal; pois, a descentralização caracteriza-se pela flexibilização e fragmentação.

De acordo com ARRETCHE (1996), a descentralização pode ser vista sob dois prismas. No primeiro, ela representaria uma estratégia pela qual se criariam instituições (ou se conferiria poder efetivo a elas) que viabilizassem a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Neste, o ideário da radicalização democrática estaria fortemente presente, defendida por círculos políticos de esquerda.

No segundo ponto de vista, inspirada no modelo político norte-americano e nos tradicionais princípios do liberalismo político, a descentralização seria um instrumento de fortalecimento da sociedade civil, sufocada por um Estado excessivamente centralizador. Assim,

“(...) a descentralização seria condição para rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades (...) essa concepção vê na descentralização a condição para uma revolução no comportamento social, capaz de gerar comportamentos político e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependentes do Estado”. (ARRETCHE, 1996: p.4)

Em comum, estas duas visões possuem a expectativa de que o âmbito no qual se processam as decisões políticas viabilizam a realização de determinados conteúdos do ideal democrático. No entanto, segundo ARRETCHE,

“É a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu carácter, e não a escala ou âmbito das decisões”. (p.6)

Em outras palavras, a democracia precisa estar contemplada nas próprias instituições políticas e não esperar apenas, que suas decisões sejam democráticas. Mas, isto não significa que a descentralização de um conjunto significativo de decisões políticas não possa ser um elemento de radicalização e aprofundamento da democracia. (ARRETCHE, 1996)

É necessário ainda, levar em consideração que os processos de descentralização diferem quanto ao contexto histórico de cada país. No capítulo que segue, veremos mais detalhadamente como se deu a descentralização de Políticas Sociais no Brasil; um país marcado por uma forte centralização política econômica pelo menos até fins da década de 80.

### Capítulo 3

#### A descentralização de Políticas Sociais no Brasil

“A estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro vem sendo profundamente redesenhada. À exceção da área de previdência, nas demais áreas da política social — educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular — estão sendo implantados programas de descentralização que vêm transferindo, paulatinamente, um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo”.

*Marta Arretche, 1999.*

No caso do Brasil, um Estado marcado pela consolidação do Sistema Brasileiro de Proteção Social, a centralização financeira e administrativa foi predominante durante vários anos, conforme a citação acima. Então, no momento de descentralizar, estados e municípios encontraram dificuldades para colocar em prática a gestão de políticas sociais; além do que a sociedade estava completamente despreparada para assumir as responsabilidades vindas de tal mudança.

Devido ao Sistema Federativo Brasileiro, a descentralização significou repassar a Estados e Municípios uma grande parte das responsabilidades que eram centralizadas pela União. Daí pode-se inferir que houve uma “municipalização” de algumas destas responsabilidades, como por exemplo, a educação fundamental.

Até o início da década de 90, a gestão de políticas sociais, encontrava-se centralizada no governo federal. A descentralização então, inicia-se a partir da Constituição Cidadã de 1988, com uma participação importante de municípios como diz ARRETCHE,

“... o escopo da descentralização depende diretamente da continuidade no tempo da implementação de estratégias de indução destinadas a compensar obstáculos derivados da capacidade fiscal e/ou administrativa dos governos locais. Políticas continuadas de capacitação municipal revelaram-se decisivas para explicar variações no escopo da transferência de atribuições sociais às administrações municipais em cada estado..”<sup>14</sup> (ARRETCHE, 1999: p. 136 )

Em outras palavras, é necessário num primeiro momento, que haja uma participação forte da esfera federal perante os municípios, principalmente devido à realidade de grande parte dos mesmos; para que assim, tais municípios sintam-se capazes e de fato, possam gerir políticas sociais. Já que tal situação é inerente em toda sociedade, especialmente, após a década de 90; como afirma Hochman (2005):

“Se tivesse que escolher uma palavra para sintetizar a dinâmica e a direção das políticas sociais no Brasil da década de 1990, esta palavra seria *descentralização*. Diante das críticas ao caráter centralizador e excludente do Sistema de Proteção Social conformado durante o regime militar, não seria descabido afirmar que a literatura sobre o tema produzida na segunda metade da década de 80 concordaria que, enquanto estratégia e objetivo de reforma do sistema, e do próprio Estado, o processo de descentralização esteve

---

<sup>14</sup> ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. In.: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 14, nº 40. pp. 111 a 141, 1999.

condicionado pelo ambiente político democrático, pelas inovações e regras estabelecidas pela Constituição de 1988, em especial a descentralização fiscal e a extensão de direitos sociais, e pela estrutura socioeconômica do país. Descentralização, a palavra escolhida, rimava com democratização. A intenção ou a decisão de *descentralizar* tornou-se virtude, um valor político positivo, que passou a ser compartilhada por um expressivo número de legisladores, gestores e analistas de políticas”. (HOCHMAN, 2005: p. 01)

No entanto, desde as décadas de 1970 e 1980 já haviam reivindicações democráticas no país visando a descentralização das políticas públicas.

Plasmou-se em toda a sociedade a idéia de que o regime militar havia produzido ineficiência e corrupção, desta forma, centralização e autoritarismo eram vistos como conseqüências diretas da ditadura, enquanto descentralização e democratização eram entendidos como eficiência da gestão pública. (ARRETCHE, 1999)

A partir deste clamor, várias políticas sociais obtiveram um grau satisfatório de descentralização no Brasil. Foi o caso da política da merenda escolar, do ensino fundamental e da saúde. No entanto, em relação às políticas habitacionais foco deste trabalho - os índices de descentralização são extremamente baixos, o que nos remete ao dilema mencionado anteriormente relativo à uma incapacidade política e financeira do Estado e das empresas em resolver o déficit de habitações sociais.

É fato que não é barato descentralizar a política habitacional. A Caixa Econômica Federal estima um valor em torno de R\$ 20.000,00 para construção de uma casa popular,<sup>15</sup> o que, considerando o déficit acumulado representa uma despesa impossível de ser assumida pelos frágeis orçamentos dos municípios brasileiros.

Nos parágrafos seguintes tentaremos ordenar, cronologicamente, o longo caminho da política habitacional brasileira até os dias atuais, de forma a entender a possibilidade de municipalização.

Desde a segunda metade da década de 40, a intervenção do Estado na questão da habitação foi liderada pelo governo federal através de políticas habitacionais. Inicialmente, no Governo Dutra (1946-1951), com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), criada através da Lei nº 9.218, de 1º de Maio de 1946, tendo como finalidade, centralizar a política de habitação.

A Fundação da Casa Popular tinha, entre outras atribuições, proporcionar a aquisição ou construção de moradia própria para a população brasileira; assim como, financiar, a construção, reparo ou melhoria, de habitações para os trabalhadores, de arquitetura simples e de baixo custo, mas que atendesse aos requisitos mínimos de higiene e conforto.

A partir de 1964 temos um marco nesta história, com o início de uma série de governos militares no país. Neste mesmo ano, uma das principais medidas foi a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) com a finalidade de resolver politicamente o problema habitacional que ameaçava se transformar em um problema social de grandes proporções.

Mas, as políticas desencadeadas por essa instituição não davam conta das demandas da população de baixa renda no país, tal como ocorreu com a Fundação Casa Popular.

Era eminente a necessidade de reativação da economia e de legitimação do novo governo junto à população. Os esforços então, foram concentrados na política habitacional, com a pretensão de facilitar o acesso à casa própria, construindo habitações populares e eliminando as favelas, assim como, auxiliando na recuperação

---

<sup>15</sup> Um quarto, uma sala, uma cozinha, um banheiro.

da economia pelo estímulo à construção civil e, o mais importante, favorecendo a estabilidade social.

Neste contexto o BNH tinha por função o atendimento às demandas sociais de habitação; a realização de operações de crédito - sobretudo de crédito imobiliário - bem como a gestão do [Fundo de Garantia do Tempo de Serviço \(FGTS\)](#).

Após dez anos de sua criação, o BNH passou a ser um referencial para a produção e o consumo de moradia no país. Mas, as preocupações do Estado com a habitação diminuíram no decorrer do tempo. O Banco não se interessava mais em fornecer habitações para a parcela de baixa renda da população e aos poucos o foco do programa foi alterado no intuito de atender famílias com da classe média; já que acumulava um grande número de inadimplentes.

Mais uma vez a demanda por habitações sociais era deixada de lado pela incapacidade política do Estado e do mercado.

Envolvido em escândalos de corrupção, o Banco foi extinto em 1986, através do Decreto Legislativo nº 2.291/86, no governo Sarney tendo suas atribuições transferidas para a Caixa Econômica Federal.

A partir de 1989, a Caixa passou a centralizar todas as contas recolhedoras do FGTS existentes na rede bancária e a administrar a arrecadação desse fundo e o pagamento dos valores aos trabalhadores. Fundo este, utilizado no financiamento da Casa Própria.

A partir da promulgação da Constituição de 1988 uma mudança significativa foi introduzida na política nacional. Estados e municípios passaram a ser, de fato, politicamente autônomos; ou seja, desde então, estão sendo implementados programas de descentralização que vêm transferindo atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo.

Assim diz o artigo 30 da Constituição do país;

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”. (CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988)

A partir de então, as obrigações do município foram ampliadas; conseqüência de uma certa autonomia em prol da descentralização. Atender às demandas locais é um dos principais objetivos da constituição.

No novo quadro da política nacional, a saúde, a educação; assim como a habitação passariam a ser também, responsabilidade dos governos municipais. Ou seja, a partir de então, os municípios seriam responsáveis pelo planejamento e pela tomada de decisões nas referidas áreas.

No caso da saúde, esta tendência é notável, estando inscrita em diversos artigos da Constituição, sendo bastante significativo o artigo 198:

“(...) as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as

seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo”.

A ampliação experimentada pela sociedade brasileira em termos de ações e serviços que lhe são prestados foi sem precedentes na história da nação. Da mesma forma, foi intensamente incrementada a responsabilização pública pela saúde e educação, bem como a definição mais exata de quem detém o comando das várias instâncias e serviços que compõem os setores saúde e educação. (GOULART, 2007).

Desde então, a descentralização passou a ser entendida como uma forma sábia para resolução de problemas sociais e, no caso, o problema de moradia para os pobres. A idéia subjacente era a de que o governo central era incapaz de resolver a maior parte dos graves problemas sociais, incluindo a falta de habitação para grande parte da população e que, assim, deveria repartir esta responsabilidade com os estados, municípios, empresas e sociedade.

No entanto, para que tal medida funcione de fato, são necessárias estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais. Assim, em parte, o sucesso da descentralização depende de uma dada estrutura de incentivos à adesão, amparada por fatores como riqueza econômica, capacidade de gasto e capacitação administrativa, que também são levadas em consideração no cálculo para tomada de decisão de uma dada política social. (ARRETCHE, 1999)

Neste momento, devemos lembrar que no contexto mundial, o momento é de adoção de políticas neoliberais e aqui no Brasil não foi diferente. Com a necessidade de fazer ajustes fiscais; os governos passam a adotar tais políticas agravando a discussão em torno da responsabilidade do governo em relação à habitação.

Assim aconteceu no governo que marcou a abertura política no país, tendo como presidente José Sarney (1985-1990), que determinou o fechamento do BNH com a justificativa de contenção de despesas e redução de pessoal.

O governo seguinte, Fernando Collor de Melo (1990-1992) determinou o confisco das cadernetas de poupança e do FGTS, comprometendo severamente a política habitacional.

“O Estado reduziu sua participação no mercado de terras, dificultando ainda mais o acesso da classe mais pobre à moradia. A especulação imobiliária constitui-se no principal fator gerador da crise habitacional. A omissão do Estado acentuou-se cada vez mais e o acesso à terra passou a ser regido tão somente pelas leis de mercado”.<sup>16</sup>

Após o Impeachment sofrido pelo presidente Collor, assume a presidência o vice-presidente, Itamar Franco (1992-1995). O cenário político e econômico do país era caótico; recessão prolongada e desemprego, eram alguns dos problemas mais latentes. Ainda assim, no governo de Itamar Franco foi elaborado o mais bem-sucedido plano de controle inflacionário da Nova República: o Plano Real, organizado pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

No entanto, os gastos com a área social, mais uma vez foram adiados.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi significativamente alterada a distribuição de competências entre as esferas de governo. No primeiro mandato, o governo apresentou como proposta para o triênio 1996-1999 a aplicação de 26,5 bilhões para beneficiar 1.394.900 famílias na área habitacional.

O programa habitacional deste primeiro mandato sugeria reforçar o papel das esferas municipais como agentes promotores da habitação popular. (AZEVEDO, 2000).

Uma outra inflexão significativa neste período foi a transferência do financiamento do imóvel para o mutuário final, contrariando o modelo anterior - durante a Ditadura. De acordo com ARRETCHE (1999)

---

<sup>16</sup> Site Jornal Pequeno visitado em 12/05/2008. Disponível em [www.jornalpequeno.com.br](http://www.jornalpequeno.com.br).

“(…) na política social da habitação, o financiamento à produção, do modelo anterior, implicava que o crédito hipotecário só pudesse ser obtido para imóveis cuja produção tivesse sido executada pelas companhias municipais de habitação. Como nesse modelo não é o mutuário que tem um financiamento e sim o imóvel que será objeto da compra, sua conseqüência direta é a reduzida margem de escolha do mutuário final no mercado imobiliário, assim como a impossibilidade de ativar o mercado de imóveis usados. O financiamento direto ao mutuário final, habilitando-o a adquirir um imóvel diretamente no mercado, era uma das principais críticas inclusive de setores da esquerda ao modelo anterior”. (1999: p. 5)

A partir dessa fase, temos então a maior participação das outras esferas de governo, além da federal e, também uma maior liberdade de escolha para quem for financiar sua casa através dos recursos dispostos pelo governo.

Destacam-se, o programa *Pró-Moradia* e o programa *Habitar Brasil* (criados em 1999 e funcionando até os dias atuais), voltados para o poder público (estados e municípios) e financiados, respectivamente, com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União. Ambos direcionados para atender a população com renda mensal de até três salários mínimos.

- ***Programa Pró-Moradia***

Programa que visa contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias; assim como, estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como nas causas, que os originam. É destinado a atender famílias com renda mensal de até R\$ 1.050,00.

Para atingir esses objetivos, o Programa foi dividido em dois subprogramas. São eles: o Subprograma de Desenvolvimento Institucional – DI, com objetivo de capacitar as prefeituras em todos os aspectos pertinentes à gestão do setor habitacional urbano e o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS, que trata da

implantação e execução de projetos integrados para urbanização de assentamentos subnormais<sup>17</sup>.

- ***Programa Habitar Brasil***

Programa idealizado com o objetivo de financiar obras e ações nos municípios, capitais de estado ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos.

Dentre os objetivos do programa, podemos citar o estímulo aos governos municipais no intuito de desenvolver esforços para atenuar os problemas habitacionais no país; assim como, aprofundar o conhecimento dos problemas de habitação.

Participam do programa o Ministério das Cidades; a Caixa Econômica Federal; Município, Distrito Federal, estados (eventualmente) e Entidade Representativa dos Beneficiários – ER.

Outra linha de financiamento, o Programa *Carta de Crédito Individual*, rompe com o paradigma do modelo anterior – voltado para população carente.

Este possui como público-alvo a população de até 12 salários mínimos e atua na aquisição de unidade habitacional nova, construção de unidade habitacional, aquisição de unidade usada, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional.

Os parâmetros a seguir orientam o financiamento da Carta Individual.

---

<sup>17</sup> Ministério das Cidades, 2008.

**Tabela 4 – Financiamento da Carta Individual**

<b>MODALIDADE OPERACIONAL</b>	<b>Valores Máximos (em R\$)</b>		<b>Renda familiar bruta</b>
	<b>Venda avaliação</b>		
Aquisição de unidade habitacional nova	72.000,00	-	3.900,00
Construção de unidade habitacional	-	72.0000,00	3.900,00
Aquisição de unidade habitacional usada	72.000,00		3.000,00
Conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional	-	62.000,00	2.400,00
Aquisição de material de construção	-	62.000,00	1.500,00
Aquisição de lote urbanizado	20.000,00	-	1.500,00

Fonte: limites operacionais da Carta de Crédito Individual

Observa-se que nesta linha de financiamento o governo deveria conceder financiamentos diretamente ao mutuário final para que este pudesse adquirir uma unidade habitacional nova ou usada, ou mesmo construir ou reformar sua própria casa.

No entanto, no segundo mandato do governo FHC, o desempenho do governo no setor habitacional foi aquém do esperado, como constata AZEVEDO (2000); devido ao reduzido investimento no setor.

Mas, na agenda presidencial, a descentralização não deixou de ter espaço,

“A agenda de reformas do Governo Fernando Henrique Cardoso objetivou rever esse paradigma: descentralizar a alocação dos recursos federais e introduzir princípios de mercado para a provisão de serviços. Com relação a este último, a política visou a abrir espaço para a participação do setor privado na provisão de serviços e introduzir uma política de crédito ao mutuário final” (ARRETCHE, 2002)

O governo que sucedeu Fernando Henrique Cardoso foi Luiz Inácio Lula da Silva (2003 até a presente data) e por ainda está em exercício, as considerações à respeito de seu governo serão referentes até o momento da conclusão deste trabalho.

Fato importante a ressaltar em seu governo foi a criação do Ministério das Cidades, em 1º de janeiro de 2003; com a missão de combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte<sup>18</sup>. Através da Caixa Econômica Federal, operadora dos recursos, o Ministério trabalha de forma articulada com os Estados e Municípios.

A partir desse novo ministério, o Governo Federal tem uma orientação mais adequada no momento da implementação das políticas setoriais de habitação, planejamento urbano, saneamento ambiental. De acordo com o governo, trata-se de uma iniciativa que visa conferir coerência às políticas públicas que antes ou inexistiam ou eram realizadas de forma dispersa por diferentes órgãos.

A preocupação com o déficit habitacional parece ser uma das preocupações centrais em seu governo,

“A habitação deu um salto de qualidade e vive um novo momento histórico, de reestruturação do sistema habitacional e de expansão - iniciada em 2004 - da

---

<sup>18</sup> Fonte: <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades>. Visitado em 06/05/2008.

construção civil brasileira. O país, finalmente, enfrenta com decisão o déficit habitacional, favorece as famílias de menor renda e embarca em um ciclo favorável ao mercado imobiliário. É também verdade que ainda há muito por fazer visando a aceleração no enfrentamento do déficit habitacional”. (Fundação Perseu Abramo, 2006)<sup>19</sup>.

Este é mais um passo rumo à descentralização das políticas direcionadas para habitação social.

Contemplando o mesmo objetivo foi criado o Sistema e Fundo Nacional de Habitação Social e seu Conselho Gestor, de acordo com a Lei Federal nº 11.124 de 16/06/05.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observados os princípios e diretrizes estabelecidos pela Política Nacional de Habitação.

O SNHIS tem como objetivo principal garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro.

Além disso, o SNHIS estabelece que o acesso à moradia deve ser assegurado aos beneficiários de forma articulada entre as três esferas de Governo. Enfim, o SNHIS é a definição de um modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo.

Os recursos utilizados no Sistema são oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; do Fundo de Garantia do tempo de Serviço – FGTS; do Fundo Nacional de

---

<sup>19</sup> A Fundação Perseu Abramo (FPA) foi criada em 1996 pelo Partido dos Trabalhadores para desenvolver projetos de caráter político-cultural; é um espaço para o desenvolvimento de atividades de reflexão político-ideológica, estudos e pesquisas, destacando a pluralidade de opiniões, sem dogmatismos e com autonomia.

Habitação de Interesses Social – FNHIS e outros fundos que podem ser incorporados ao Sistema.

No intuito de colaborar com o entendimento do Sistema e incentivar a adesão ao mesmo, foi lançado o Guia de Adesão para Estados, DF e Municípios da União; no qual são encontradas orientações gerais para que os entes federativos cumpram de forma qualitativa os requisitos previstos na Lei 11.124.

No entanto, para aderir ao SNHIS, a Lei determina como requisitos básicos para os entes da União, a constituição de seus respectivos fundos e conselhos gestores; além da elaboração de seus planos de habitação. Como veremos no capítulo seguinte, no Município de Campos dos Goytacazes procurou-se obedecer a esta determinação.

O agente operador do FNHIS é a Caixa Econômica Federal, a qual deve atuar como instituição depositária dos recursos do Fundo, além de controlar a sua execução físico-financeira. Cabe a CEF, ainda, acompanhar e atestar a implantação do objeto das contratações efetuadas com recursos do FNHIS.

Deste modo, o Governo Federal visa estimular a mobilização de Estados, Distrito Federal, prefeituras e agentes sociais a elaborarem e regulamentarem seus instrumentos de planejamento e gestão na área habitacional. Para o ano de 2006, o FNHIS contou com o orçamento de R\$ 1 bilhão, destinados às famílias com renda mensal de até três salários mínimos.

Mas, não se pode crer que a descentralização junto com todas suas propostas e guias, nos levará a práticas bem sucedidas e a alcançar todos os objetivos propostos; pois este pensamento não estaria levando em consideração a diversidade de municípios existentes no Brasil. Tal como mostra AZEVEDO,

“Embora a descentralização em certas ocasiões possa ser mecanismo importante para maior eficácia, transparência e melhor acesso a serviços e equipamentos urbanos, especialmente para a população carente, é terapia que não pode ser generalizada, estando longe de ser uma panacéia aplicável em qualquer caso”. (AZEVEDO, 1994)

Ou seja, até mesmo os autores que nos trazem reflexões sobre a descentralização de políticas públicas, ressaltam que a mesma deve ser feita baseada nas peculiaridades de cada local.

No capítulo 4, trataremos sobre o município de Campos dos Goytacazes: a questão habitacional, as práticas governamentais e um estudo de caso no conjunto habitacional Parque Eldorado.

Conforme dissemos na introdução deste trabalho, sentimos a necessidade de verificar empiricamente as informações coletadas durante este trabalho. No entanto, ressalte-se que a escolha deste conjunto deveu-se, principalmente, ao fato de que este conjunto foi o responsável pela suspensão de recurso federal para habitação em Campos dos Goytacazes. Já que o mesmo havia sido entregue à população desde o ano de 2001 e até fins de 2007, não havia sido realizada a prestação de contas desta obra junto à Caixa Econômica Federal.

A prestação de contas e conseqüente liberação de recursos federais para habitação no Município, ocorreu em meados de 2008, quando uma nova administração assumiu a EMHAB e buscou realizar acordos para regularizar a situação.

## **Capítulo 4**

### **Aspectos da política habitacional em Campos dos Goytacazes**

“Campos Formosa, intrépida amazona  
Do viridente plaino goitacás  
Predileta do luar como Verona  
Terra feita de luz e madrigais  
(...)”.

*Hino do Município de Campos dos Goytacazes*

O município de Campos dos Goytacazes encontra-se localizado na região Norte Fluminense e possui cerca de 426.154 habitantes de acordo com a Contagem Populacional realizada pelo IBGE no ano de 2007; sendo o maior do interior fluminense.

O município tem a sua história política e econômica atrelada aos prósperos períodos da cana-de-açúcar e, mais tarde, a descoberta e exploração de petróleo e gás natural na Bacia de Campos.

Além disso, o município possui seus setores de comércio e de serviços com grande dinamismo; o que colabora para explicar o crescimento da cidade, com áreas novas de expansão urbana. Ressalta-se também que o mesmo concentra um grande número de Instituições de Ensino, o que colabora para movimentar o comércio interno.

Como em muitas outras cidades brasileiras, o espaço urbano de Campos também é segregado e os lugares mais baratos para se morar encontram-se, conseqüentemente na periferia da cidade com grandes contrastes em relação às habitações das áreas centrais.

Neste último capítulo, trataremos da questão habitacional especificamente em Campos dos Goytacazes; município no qual se desenvolveu todo estudo de caso desta pesquisa objetivando esclarecer se a descentralização ocorreu ou não no Município, como determina a Constituição de 88.

Será apresentada uma visão ampla sobre a situação municipal desde o BNH até os dias atuais; depois, trataremos da descentralização da política habitacional; e ao final, trataremos do trabalho de campo realizado no conjunto habitacional Parque Eldorado.

#### **4.1 - A questão política em Campos dos Goytacazes**

No município de Campos dos Goytacazes, a questão habitacional, assim como no restante do país é um problema acentuado.

O Município apresenta inúmeras ocupações irregulares, assim como moradores de rua; possuindo um déficit habitacional equivalente a 11.822 (onze mil e oitocentos e vinte e dois) em números absolutos; sendo que 11.079 (onze mil e setenta e nove) correspondem ao déficit na área urbana do município e 743 (setecentos e quarenta e três) na área rural. Se considerarmos na média de quatro pessoas por domicílio, temos um total aproximado de 48 mil pessoas (10% do total) vivendo de forma precária no município<sup>20</sup>.

Em percentuais, o déficit habitacional municipal fica em torno de 11,02% do número de domicílios na área urbana.

---

<sup>20</sup> Fundação João Pinheiro: Déficit Habitacional no Brasil – municípios selecionados e microrregiões geográficas. 2005. (software).

Os primeiros conjuntos habitacionais do Município foram construídos no final da década de 60, através do BNH. No entanto, sem recursos financeiros, a Prefeitura limitava-se a fazer a intermediação entre proprietários dos terrenos e a Companhia Estadual de Habitação do Estado do Rio de Janeiro – CEHAB-RJ, criada pela Lei nº 263 de 29/XII/62, com o objetivo de desenvolver a política habitacional.

As moradias destes conjuntos foram destinadas a atender a população com renda mensal de 1 (um) a 3 (três) salários mínimos, mais tarde isto foi ampliado para famílias com renda até 5 salários mínimos.

Entre 1966 e 1980, durante a era BNH no país, foram construídos em Campos quatro conjuntos habitacionais para a população de renda até cinco salários mínimos, totalizando 1.186 unidades habitacionais e 2.369 unidades habitacionais para a população com renda superior a cinco salários mínimos.

No ano de 1970, é instalada em Campos uma agência da CEHAB, que construiu o conjunto Habitacional João Paulo II, em 1980, em Ururá, 1º subdistrito de Campos. (PÓVOA, 2002)

Até o final da década de 80 não foi registrada nenhuma iniciativa da Prefeitura Municipal no setor e não havia uma destinação de recursos para a área habitacional.

No entanto, no final da década de 80, a partir da Constituição de 88 e a conseqüente municipalização das políticas sociais, a Prefeitura de Campos passou a observar e elaborar ações para o problema habitacional. A sistematização da Prefeitura para atender às novas necessidades, tornou-se mais evidente a partir da gestão do prefeito Anthony William Matheus de Oliveira – Garotinho.

Neste ponto, são interessantes algumas observações a respeito da organização política do município nesta época.

Primeiro, é necessário deixar claro que o planejamento e gestão de políticas públicas foram legalmente transferidos para os municípios a partir da constituição de 88. Ou seja, isso não foi feito em Campos simplesmente por vontade política, mas sim, por que fazia parte das atribuições municipais. Ao contrário do que veio transparecer para a população; já que para a mesma, a imagem do então prefeito é associada ao crescimento e ao atendimento das necessidades do povo campista.

De acordo com PANTOJA e PESSANHA (2004) a nova conjuntura iniciada com o processo de redemocratização do país, colocava em foco a situação de abandono e de extrema miséria da grande parcela dos excluídos dos bens mínimos existenciais. Frente a esse quadro, Anthony Garotinho, jovem radialista em Campos, considerou o momento propício para ingressar na carreira política.

“Beneficiando-se do programa diário que dirigia em rádio com grande audiência, em horário especialmente voltado para donas de casa, desempregados e necessitados em geral, deu início à sua própria campanha, construindo em torno de si a imagem de um novo modelo de representação dos interesses populares, através de um discurso fortemente oposicionista e claramente divergente das práticas que caracterizavam as tradicionais elites dirigentes. Popular e populista, rapidamente passou a ser identificado pelas camadas menos favorecidas da população como um contundente defensor dos “pobre, fracos e oprimidos”. (Pessanha e Pantoja, 2004)

Desde sua campanha para eleição do poder executivo, o discurso de Garotinho era um discurso populista assistencialista.

Entretanto, a despeito da imensa discrepância entre o prometido e o realizado, Garotinho contemplou, significativamente, as políticas assistenciais, ao longo de seu primeiro mandato. A imagem que formou em torno de si, com a marca política “Viva Campos”, rendeu-lhe altos ganhos políticos, levando a população de Campos a firmar uma nítida separação entre antes e depois do seu governo.

Mas o então prefeito também buscou o apoio da elite intelectual do município, criando o Centro Cultural Trianon, com cinema, teatro, escola de arte, orquestra sinfônica e corpo de baile. (PANTOJA e PESSANHA, 2004)

A imagem e poder político de Anthony Garotinho no plano municipal era tão sólida que nas eleições realizadas em outubro de 1992, não teve maiores dificuldades para eleger seu candidato Sérgio Mendes à prefeitura de Campos, com o seguinte slogan na campanha “Sérgio Mendes é povo. É Garotinho de novo!”

No entanto, a aliança entre ambos durou apenas até 1996, quando começaram a acusar-se mutuamente por improbidade administrativa. Garotinho então se candidata à prefeitura nas eleições de 1996 e vence com 66% dos votos da população campista.

Mas, o objetivo do então prefeito era alcançar o poder executivo estadual e em virtude disso, Garotinho passou o executivo municipal para o vice-prefeito, Arnaldo Vianna, fiéis aliados até então. Nas eleições realizadas em outubro de 1998, Anthony Garotinho, conseguiu eleger-se chefe do executivo estadual, em 1º turno, obtendo 57,98% dos votos do eleitorado estadual.

Importante ressaltar que neste período, Campos já contava com um volumoso repasse de recursos oriundos dos royalties do petróleo, como mostra a tabela a seguir.

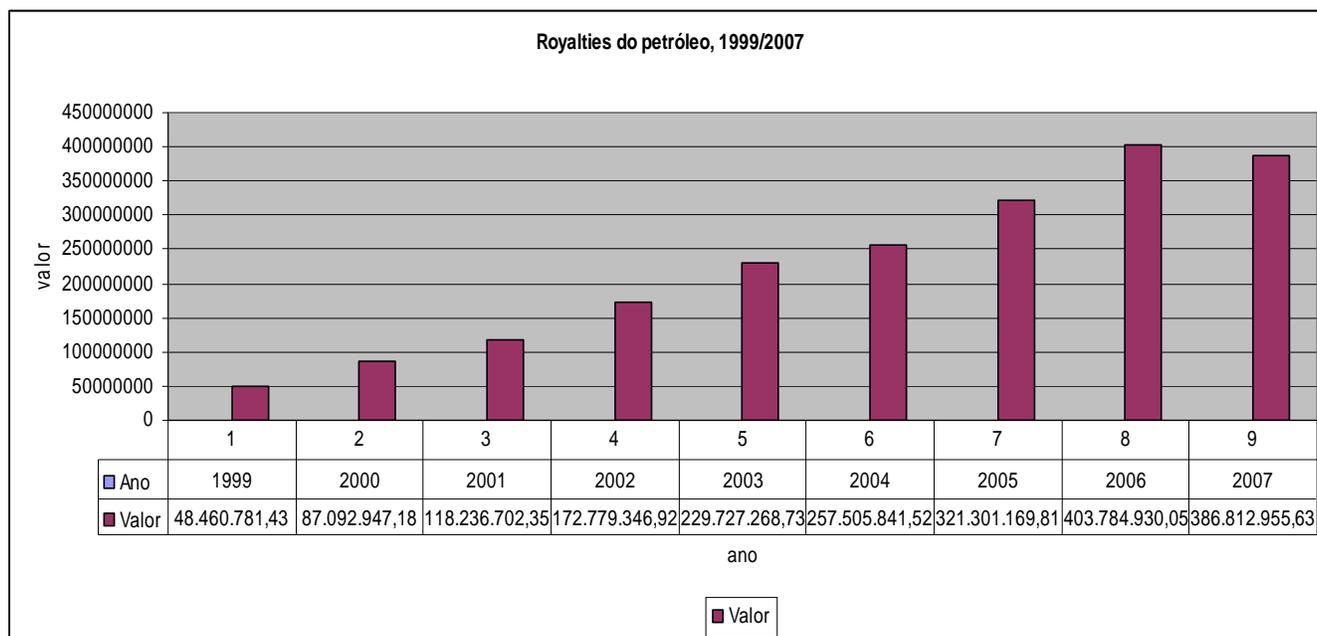
**Tabela 5 – Royalties do petróleo, 1999/2007**

<b>ANO</b>	<b>VALORES EM R\$</b>
<b>1999</b>	48.460.781,43
<b>2000</b>	87.092.941,18
<b>2001</b>	118.236.702,35
<b>2002</b>	172.779.346,92
<b>2003</b>	229.727.268,73
<b>2004</b>	257.505.841,52
<b>2005</b>	321.301.169,81
<b>2006</b>	403.784.930,05
<b>2007</b>	386.812.955,63

Fonte: inforoyalties, ucam, campos, 2008

Com o auxílio de um gráfico, podemos melhor visualizar o progressivo aumento dos valores dos royalties para o município de Campos.

**Gráfico 2 – Royalties do petróleo – 1999/2007**



Fonte: inforoyalties, ucam, campos, 2008

Observamos que desde o ano de 1999 até o ano de 2006, o valor dos royalties subiu vertiginosamente, havendo uma pequena queda no ano de 2007. Levando-se em consideração de que este dinheiro deve ser utilizado *a priori* em melhorias de serviços públicos para a população, deveríamos encontrar o município de Campos dos Goytacazes em ótimas condições.

Retomando a história política do município, na gestão do seu governo estadual (1999-2002), Anthony Garotinho adotou uma administração nitidamente populista assistencialista, como os restaurantes populares subsidiados pelo Estado, com o valor simbólico de R\$ 1,00. No entanto, a sua gestão no governo estadual não atendeu as expectativas da população campista. Deixando sua imagem um tanto abalada no município.

Assim, nas eleições de 2000 em Campos, Arnaldo França Vianna, vence as eleições, mas, as eleições foram suspensas e o então presidente da Câmara dos Vereadores, Alexandre Mocaiber assume o poder executivo municipal.

Assim que assume, o prefeito interino solicita novas eleições municipais, as quais acontecem em 2005 com a vitória de Alexandre Mocaiber. Desde então, constantes escândalos na gestão do dinheiro público municipal vem ocorrendo em Campos dos Goytacazes e foi nesse cenário de tensão e ânimos aflorados que ocorreu essa pesquisa.

É possível observar que o poderio municipal de Campos gira em torno de pequenos grupos políticos; os quais buscam se revesar no poder. E os royalties do petróleo contribuem para que as eleições no município seja uma das mais disputadas do interior do Estado.

No tópico a seguir, trataremos da questão habitacional no município de Campos dos Goytacazes, em meio à esta agitada vida política municipal.

## 4.2 - A questão habitacional

O estudo sobre habitação no Município foi realizado a partir de levantamentos bibliográfico e documental de fontes primárias, tais como:

- Empresa Municipal de Habitação (EMHAB);
- Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional de Campos (IPPUCAM);
- Centro de Informações e Dados de Campos (CIDAC);
- Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional (FUNDENOR) e;
- Caixa Econômica Federal (CEF).

E de informações de fontes secundárias, tais como,

- jornais locais: O Diário e a Folha da Manhã;
- dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV);
- dados da Fundação João Pinheiro (FJP) e;
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No caso de Campos dos Goytacazes, grande parte das habitações populares construídas a partir da proposta de reforma do estado, conta com o apoio dos royalties do petróleo; destinados à construção de casas, infra-estrutura, saneamento básico.

A partir desta época (1989), a implementação das políticas sociais passa a ser de responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social (SMDPS), em relação às políticas habitacionais, a responsabilidade fica a cargo da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo (SMOU).

Em março de 1990 é promulgada a Lei Orgânica do Município, e em dezembro do mesmo ano o Plano Diretor, ambos criados para atender os requisitos da Constituição de 88; como pré-requisitos para liberação de recursos.

A Lei Orgânica do Município no capítulo III, artigo 170 trata da política urbana do Município e diz assim,

“(...) A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, atenderá às funções sociais da cidade, compreendidas estas como o direito de todo o cidadão de acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural (...)”.

Em parágrafo único no mesmo artigo, registra-se

“A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor”.

O Plano Diretor do Município busca orientar as ações municipais no sentido de concretizar melhorias para Campos dos Goytacazes, garantindo um crescimento municipal organizado.

A participação comunitária nos conselhos municipais também é uma das questões prioritárias para a implementação dos princípios políticos da democracia participativa preconizados na Constituição de 88.

Três anos após a elaboração da Constituição Cidadã, foi criada no Município a Empresa Municipal de Habitação e Saneamento – EMHAB, a partir da Lei nº 5.172 de 18 de junho de 1991, cujo artigo 1º diz,

“Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir a Empresa Municipal de Habitação, Urbanização e Saneamento – EMHAB, sob forma de Empresa Pública, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, duração indeterminada, com sede e foro na

Cidade de Campos dos Goitacazes, para atuar como Agente Financeiro e/ou Promotor do Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP, mediante credenciamento a ser obtido junto à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL”.

No 2º artigo da Lei, os objetivos da Empresa são previamente delineados,

“Art. 2º - A Empresa terá por objetivo a execução da política de habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano integrado, regularização de áreas ocupadas e as pertencentes ao Município, com a finalidade de promover a integração econômica e social da população de baixa renda proporcionando-lhe o acesso a casa própria mediante a produção e a comercialização de conjuntos constituídos por habitações e/ ou lotes urbanizados, obras de infra-estruturas e/ou equipamentos comunitários correspondentes e a aquisição, a construção e a melhoria de unidades habitacionais isoladas, através de atendimentos individuais ou processo de auto-construção”.

A Empresa possuiria um capital inicial e caso fosse extinta, os bens ficariam para a Prefeitura Municipal.

Observa-se que a função da Empresa Municipal não é restrita à construção de unidades habitacionais, mas também, a reparos em casas e saneamento básico. No trabalho de campo observou-se que tal situação é motivo de indefinição entre EMHAB e Secretaria de Obras; comprometendo o bom funcionamento de ambas.

Em trabalho de campo<sup>21</sup>, um assessor da EMHAB relata que,

“(…) ter que fazer serviços de água (abastecimento) atrasa o andamento das obras habitacionais; isso poderia ser feito pela Secretaria de Obras e Saneamento”.

---

<sup>21</sup> Entrevista realizada no dia 23/07/2008.

Então, o que podemos contatar é que há uma superposição de tarefas em relação ao saneamento básico e reparos de obras no Município.

A Lei de criação da EMHAB também previu sobre o quadro de funcionários da Empresa, dispondo no artigo 6º da seguinte forma,

“Art. 6º - A Empresa Pública terá quadro próprio de Pessoal, regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas, podendo contar, para atender às necessidades de seu funcionamento, com servidores municipais, estaduais e federais da Administração Direta e Indireta”.

Ou seja, a Empresa possui então, autonomia na escolha de seus funcionários, já que os mesmos seriam regidos pela CLT. Com relação aos membros da Diretoria, os mesmos são comissionados (cargos de confiança), e os mandatos podem durar até o prazo máximo de dois anos, indicados pelo chefe do Poder Executivo.

Assim dispõe o artigo 9º da Lei,

“Art.9º - A Administração da Empresa será exercida por uma Diretoria composta por 01 (um) Diretor Financeiro e Contábil e por 01 (um) Diretor-Assessor Técnico, podendo o Chefe do Executivo Municipal em face ao Parágrafo Único da Art. 6º, da Lei nº 5.127 de 18/06/91, criar outros que se fizerem necessários”.

Desde então, a implementação dos programas habitacionais em Campos dos Goytacazes fica a cargo dos seguintes órgãos municipais: Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social (SMDPS), Empresa Municipal de Habitação (EMHAB) e Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo (SMOU).

No entanto, através dos trabalhos realizados para esta pesquisa, percebeu-se que o limiar entre as funções de tais instituições é bastante tênue, conforme dito anteriormente; o que provoca disputa de poderes e diluição de responsabilidades.

A SMDPS trabalha realizando a triagem da população a ser atendida pelas habitações sociais; e encaminha as solicitações de novas unidades a EMHAB. O trabalho é realizado por assistentes sociais, atendendo às demandas que chegam até a Secretaria.

Mas, as assistentes sociais da SMDPS também vão até a localidade onde há pessoas a serem removidas para um conjunto habitacional. As assistentes realizam o cadastro dos moradores, assim como um histórico de vida dos mesmos.

O cadastro serve para saber exatamente quais famílias serão atendidas quando as casas estiverem prontas. Já o histórico de vida, orienta soluções para situações nas quais, por exemplo, os moradores não querem deixar as antigas residências.

A SMOU atua na construção de unidades habitacionais, e também na linha de urbanização da cidade; através de reformas. A Secretaria faz reparos em casas em área de risco, ou em casas condenadas pela Defesa Civil.

A EMHAB conforme já foi explicado, também exerce a função de construção e reparos habitacionais, atendendo também solicitações da Defesa Civil municipal<sup>22</sup>.

No entanto, na pesquisa direta foi possível identificar uma diferença entre ambas: a EMHAB possui autonomia para realização de convênios federais, enquanto a SMOU fica mais submetida à Prefeitura.

O orçamento da EMHAB e da SMOU é disponibilizado de acordo com a previsão de gastos da Prefeitura e das solicitações encaminhadas pela Defesa Civil à EMHAB e a SMOU.

---

<sup>22</sup> Em anexo encontra-se a listagem de obras e reformas sob responsabilidade da EMHAB no ano de 2007. Através de tais informações, podemos perceber nitidamente a tênue linha que separa as funções da EMHAB e da SMOU.

Para obras e reparos o valor é liberado de acordo com as solicitações que surgem no decorrer do ano. Já para os conjuntos habitacionais existe uma previsão orçamentária municipal.

Em suma, até a Constituição de 88 não foi encontrado nenhum registro de realizações do governo municipal no sentido de atender a demanda de habitação social em Campos dos Goytacazes.

A partir de 88 é que foi possível verificar uma determinada organização e mobilização no intuito de responder as demandas deste problema social.

Temos, desde então, a SMDPS, a SMOU e, mais tarde, a EMHAB atuando na busca de alternativas para sanar o déficit habitacional municipal; mas, paralelamente, criando uma confusão na responsabilidade das obras municipais, devido à falta de clareza sobre a função de cada uma.

Ao que parece, há um indicativo bastante forte, de que a partir da Constituição de 88, o município de Campos trabalhou mais no sentido de solucionar este problema, indicando que a descentralização proposta pela mesma, começou a ser efetivada por aqui.

#### **4.3 – A descentralização de políticas habitacionais no Município**

A descentralização das políticas públicas de habitação começa a acontecer durante a administração do Prefeito Anthony William Matheus de Oliveira, em 1989, e desde então, vários programas habitacionais foram criados no município através do Programa Municipal de Habitação Popular; permanecendo até os dias atuais.

Podemos citar os seguintes programas habitacionais integrantes do Programa Municipal:

- *Pode Entrar que a Casa é Sua;*

- *Vale-construção;*
- *SOS Habitação;*
- *Cada Família tem um lote;*
- *Comunidade Legal ;*
- e o *Casa Nova.*

### ***Pode Entrar que a Casa é Sua***

Programa criado em 1989 destinado a construção de moradias. A realização da triagem e identificação do perfil sócio-econômico era realizado pelo Departamento de Habitação da SMDPS.

Através do programa foram entregues 1839 casas no Município entre 1990 e 2008 (realizadas com recursos municipais).

Em ordem cronológica, temos:

**Tabela 6: Casas populares entregues no Município de Campos entre 1990 e 2008.  
(Programa Pode Entrar que a Casa é Sua)**

<b>ANO</b>	<b>LOCAL</b>	<b>NÚMERO DE CASAS</b>
1990	Esplanada	90
1990	Morro do Coco	59
2001	Eldorado	248
2004	Aldeia	300
2004	Novo Eldorado	269
2005	Chatuba do Carvão	300
2005	“atrás do Asilo”	9
2005	Rio Preto	26
2007	Três Vendas	29
2007	Travessão	46
2008	Matadouro	46
2008	Parque Rio Branco (Dos Nogueiras / HGG)	300
2008	Santa Helena	117
<b>Total:</b>		<b>1839</b>

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social (SMDPS) e Empresa Municipal de Habitação (EMHAB), 2007.

Cabe ressaltar que para obter estas informações um árduo caminho teve de ser percorrido nas secretarias do município, na Emhab e nas fontes citadas como base

neste trabalho de campo. Não é possível encontrar dados sobre conjuntos habitacionais, número de famílias contempladas ou qualquer que seja a informação requisitada, em um local devidamente organizado e disponível.

A memória das ações municipais não são preservadas, os computadores são formatados e não há cópias de projetos. O que existe são relatórios nos quais constam o ano de construção das casas populares, localidade, quantidade de famílias atendidas e em qual governo isso aconteceu.

Na tabela a seguir, enumeramos quais conjuntos habitacionais e quantas casas foram entregues nos governos municipais de Campos.

**Tabela 7: Construção de conjuntos habitacionais de acordo com o governo municipal**

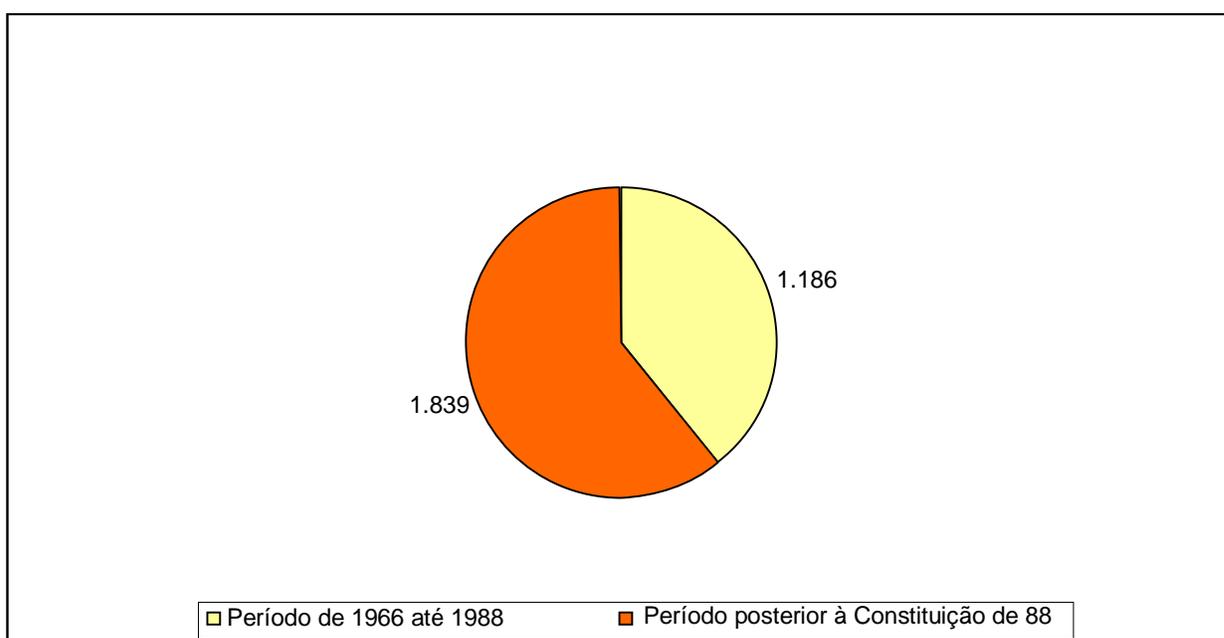
<b>GOVERNO MUNICIPAL</b>	<b>PERÍODO DE GOVERNO</b>	<b>CONJUNTO HABITACIONAL</b>	<b>NÚMERO DE CASAS</b>
<b>Anthony William Matheus de Oliveira (Garotinho)</b>	1989 - 1992	Esplanada Morro do Coco	149
<b>Sérgio Mendes</b>	1993 - 1996	-----	0
<b>Anthony William Matheus de Oliveira (Garotinho)</b>	1997-1998 <sup>23</sup>	-----	0
<b>Arnaldo França Vianna</b>	1998 - 2000	-----	0
<b>Arnaldo França Vianna</b>	2001 - 2004	Eldorado Aldeia Novo Eldorado	817
<b>Alexandre Mocaiber</b>	2005 - 2008	Chatuba do Carvão "atrás do Asilo" Rio Preto Três Vendas Travessão Matadouro Parque Rio Branco (Dos Nogueiras / HGG) Santa Helena	873
<b>Total:</b>			<b>1.839</b>

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social (SMDPS) e Empresa Municipal de Habitação (EMHAB), 2007

As famílias contempladas pelas casas populares são famílias carentes e que moravam em áreas de risco<sup>24</sup>, devidamente cadastradas e triadas pela SMDPS.

Analisando quantitativamente o número de casas entregues à população campista antes e depois da Constituição de 88, temos o seguinte panorama:

**Gráfico 3: Número de casas entregues à população campista antes e depois da Constituição de 88**



Fonte: Secretaria de Promoção Social do Município/2008.

No entanto, podemos observar que entre os anos de 1991 e 2001 não consta à entrega de nenhum conjunto habitacional. No trabalho de campo, pode-se verificar que isto se deve a uma conjuntura de fatores, dentre eles: a escassez de orçamento Municipal (entre 1995 e 1999, o programa estava suspenso); e em seguida, o prazo para retomada do programa após algum tempo parado. Um outro fator possível para essa

<sup>23</sup> Abandonou o cargo em 98 para se candidatar a governador e foi eleito.

<sup>24</sup> De acordo com a SMDPS, podemos compreender área de risco, as populações que moram próximas ao rio, ou aquelas que moram em locais nos quais é mais fácil ocorrer deslizamentos, ou outras catástrofes naturais.

pausa, deve-se a falta de entendimento político de que essa é uma política de Estado e não de governo.

As casas entregues a população são doadas pelo poder Executivo, insinuando práticas assistencialistas e populistas e gerando uma falta de compromisso e responsabilidade para com o imóvel, por parte de alguns moradores.

De acordo com a SMDPS, a entrega de casas populares sem a cobrança efetiva de uma taxa pode ser a tentativa de solucionar um problema, gerando outros. Como por exemplo, o caso recente de um morador que trocou seu apartamento por um carro; ou outra moradora que vendeu sua casa por R\$ 5.000,00 (cinco mil reais); apesar de constar no Termo de Permissão de Uso<sup>25</sup>, assinado pelos moradores, a seguinte cláusula:

“Parágrafo único – Fica vedado ao PERMISSIONÁRIO ceder, doar, vender, locar, sublocar ou transferir a terceiros os direitos decorrentes desta permissão, mesmo que parcialmente”.

Mesmo assim, a venda de um imóvel recebido pelo governo não é uma prática incomum. Nesses casos, tanto a pessoa que vendeu, quanto a pessoa que comprou, perdem o direito sobre a casa e a mesma será doada para outra família.

Em 1995 começam a ser liberados recursos do FGTS para as Prefeituras, ainda assim, as regras eram extremamente rígidas com os municípios.

Somente seis anos após a nova Constituição, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) é que a parceria entre os governos federal e municipal começa a ser elaborada de fato.

---

<sup>25</sup> Termo de Permissão de Uso da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes; Empresa Municipal de Habitação, Urbanização e Saneamento e Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social.

A prefeitura então firmou convênio com a Caixa Econômica Federal, através do Programa Habitar Brasil; e também com a Companhia Estadual de Habitação (CEHAB/RJ).

### ***Vale construção***

Programa criado em 1991 com o objetivo de doar material de construção, em caso de emergência, para atender famílias com renda de até 1 (um) salário mínimo que possuíssem imóvel próprio.

Em 1995, o programa tornou-se parte da política de Assistência Social do município e em 1998, a prefeitura realizou um convênio com a Caixa, ampliando o atendimento para aumento de cômodos nas moradias.

Para aqueles que fossem contemplados pela Prefeitura o material de construção seria gratuito. Já para quem fosse contemplado pela Caixa, o material deveria ser financiado.

A partir de 2000, a Prefeitura passa a definir uma verba fixa no valor de R\$ 60.000,00 por ano proveniente do Fundo Municipal de Assistência Social para atender ao programa.

O programa existe até hoje atendendo famílias que precisam de uma reforma em seu imóvel. Não foi possível encontrar um registro com o número de pessoas contempladas pelo Vale Construção. Aliás, a falta de registros e de memória relativos aos projetos é notória na Prefeitura. Existe uma prática, como na administração pública brasileira de “queima os arquivos” para ocultar responsabilidades.

### ***Cada Família tem um lote***

Programa criado em 1991 com o objetivo de doar lotes urbanizados à população que recebesse de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos. A verba destinada ao Programa era própria da Prefeitura.

Deste programa resultou a Terra prometida, localizado na Codin. Foram construídas cerca de 80 (oitenta) casas de um cômodo e sem banheiro.

Sem qualquer assistência, sem infra-estrutura básica, o local rapidamente passou a ser conhecido como favela e o programa foi um fracasso.

Atualmente, o programa não está ativo no Município, provavelmente, devido ao fracassado Terra Prometida.

### ***SOS Habitação***

Criado em 1993, com o objetivo de oferecer auxílio para pagamento de aluguel, por prazo determinado, para qualquer família atingida por calamidade pública. A verba utilizada era oriunda de recursos municipais.

Em 1995, assim como o programa *Vale construção*, o *SOS Habitação* começa integrar o quadro de Política de Assistência Social do município; e em 2000, começa a receber uma verba mensal de R\$ 2.000,00 (dois mil reais); proveniente do Fundo de Assistência Social Municipal.

O programa continua atuando no município pagando aluguéis sociais provisórios para aqueles que são diretamente atingidos por catástrofes naturais.

Recentemente, o programa atendeu solicitações para obras no bairro de Donana; após um forte vendaval na cidade.

Assim consta no site da Prefeitura Municipal em 09 de janeiro de 2006:

“Outra família atingida na localidade foi a da dona-de-casa Therezinha do Espírito Santo Barreto, 51 anos, que mora com mais cinco filhos. Ela teve a casa parcialmente destruída e está provisoriamente, ficando na casa do filho, mas também será incluída no

Programa SOS Habitação. Ainda nervosa com o susto que passou, durante o vendaval, Therezinha diz que não vê a hora de poder estar em casa novamente. “Tenho fé em Deus que vou voltar para minha casinha”, disse, emocionada, a dona-de-casa, que também terá a casa reconstruída”.

O aluguel social é pago após a Defesa Civil constatar o risco da habitação e encaminhar a solicitação de reparos para a SMOU ou a EMHAB.

O aluguel social é pago pela Prefeitura até o período máximo de 6 (seis) meses.

### ***Comunidade Legal***

Programa criado em 2000 tendo como objetivo a construção, reforma e ampliação de casas nas favelas da cidade.

A primeira favela contemplada foi a Tamarindo, a mais antiga da cidade, foi a primeira a ser remodelada pelo Programa e transformada na Vila Tamarindo. Todos os barracos, vielas e valas negras desapareceram. Após cadastramento de todas as famílias pela Secretaria de Promoção Social, a de Obras providenciou a demolição gradativa dos barracos e construiu o sistema de infra-estrutura e as novas moradias.

Além das casas em alvenaria com acabamento em piso frio e forro em madeira, o condomínio foi dotado de água tratada e sistema de esgotamento sanitário.

O programa ficou estagnado após a remodelação da Tamarindo, estando na fase de planejamento para novas obras.

Este programa remeteu-me às recordações durante o período em que atuei na Extensão Universitária da UENF (2004 e 2005). Nesta época, trabalhei em um projeto na Comunidade da Tira-Gosto e havia uma intenção de estender este programa para

esta área. Mas, esta ação acabou não se concretizando e a comunidade permanece até hoje no mesmo local.

Recentemente, em março de 2007 foi feita uma previsão de reestruturação de bairros e localidades a partir da construção de conjuntos habitacionais na Chatuba, Matadouro e Oriente. Ao todo, serão construídas 442 casas e o poder público municipal pretende utilizar a mão-de-obra disponível em cada comunidade, a exemplo do que foi feito na Vila Tamarindo, que ascendeu o conceito – de favela a vila – na primeira gestão do prefeito Arnaldo Vianna.

A verba destinada ao Programa vem da prefeitura e a mão-de-obra dos próprios moradores do local, também é paga com recursos municipais.

### ***Casa Nova***

Programa mais recente, criado em 2007 com o objetivo de recuperar as casas que foram atingidas pelas enchentes do mesmo ano.

Segundo o presidente da EMHAB, já está sendo feito todo um mapeamento do município, que será dividido em regiões, para o início dos trabalhos de reforma e reconstrução das unidades habitacionais, levando-se em consideração um levantamento a cargo da secretaria de Promoção Social e da Defesa Civil em cima de todas as necessidades detectadas. A previsão inicial é a de que os investimentos no projeto cheguem a aproximadamente R\$ 10 milhões, com a recuperação de cerca de 400 casas.

A verba para o programa provém da Prefeitura Municipal, contando com os royalties do petróleo.

É possível constatar que o pontapé inicial para tais programas e projetos habitacionais foi dado na gestão do Prefeito Garotinho; mas, os prefeitos seguintes também tinham como obrigação atender para o atendimento desta Política Social. Por isso, vários projetos tiveram continuidade e outros convênios com a Caixa foram firmados no município no intuito de atender a demanda local.

Mas, apesar do aumento do número de pessoas contempladas por habitações sociais a partir de 88, ressalte-se dois pontos.

O primeiro, diz respeito ao fato de que os atendimentos à tais demandas apresentam caráter emergencial, não sendo esta a situação adequada.

O segundo ponto, é que a participação popular em Conselhos, garantindo uma gestão democrática, conforme preconiza a Constituição, na prática não ocorreu. Até porque, até o ano de 2007 ainda não havia sido constituído em Campos, o Conselho Municipal de Habitação.

No entanto, devido à inadimplência municipal a partir de contrato Habitar Brasil assinado em 22/12/1997 e sua conclusão em 22/12/2001, sem a prestação de contas da prefeitura; até 2007 – quando a situação foi regulamentada, Campos não estava sendo contemplada com financiamentos federais. Convênios e parcerias com a União estavam suspensos.

Após a regularização da situação três convênios já foram assinados com a Caixa, garantindo apoio federal às políticas habitacionais.

#### **4.4 – Situação atual**

As manchetes dos jornais locais estão sempre anunciando construção e entrega de conjuntos habitacionais. O prefeito da cidade, juntamente com o presidente da EMHAB e outras secretarias, parecem estar comprometidos em solucionar este problema.

No entanto, para o gerente regional de negócios da Caixa Econômica Federal, em recente visita ao município, às perspectivas não são muito boas. De acordo com o mesmo, é “utopia acreditar que o país vai acabar com déficit habitacional, diante do crescimento populacional e da falta de investimentos durante longos anos”.

De fato, há um longo caminho a ser percorrido no intuito de realizar o sonho da casa própria de todos os campistas. Mas, a inserção da política habitacional na agenda municipal já demonstra um avanço e um passo na concretização deste sonho.

O gerente disse ainda que em Campos já foi firmado “convênio com o governo municipal para atendimento às famílias que têm renda mensal entre R\$ 900 e R\$ 1,8 mil, a partir da construção de 498 apartamentos no bairro da Penha”.

Além disso, o gerente relembra que a CEF atua em duas frentes para atender a população de baixa renda: uma delas é o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e a outra é a partir da utilização dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para o financiamento.

Neste tipo de programa (PAR), as casas não são doadas à população; os moradores precisam fazer o pagamento de algum valor pela sua casa, criando laços de responsabilidade com a mesma. As linhas de crédito disponíveis na CEF atualmente são:

- *PAR*

O PAR é uma política habitacional diferenciada do Governo Federal, com o objetivo de proporcionar moradia à população com renda familiar até R\$ 1.800,00.

O arrendatário paga um valor mensal que lhe dá direito a uma moradia. O contrato é feito pelo prazo de 15 anos e ao final deste prazo, é possível optar pela compra do imóvel. Todas as parcelas que você pagou ao longo do contrato serão consideradas, e só será preciso quitar o saldo residual, se houver, e pagar as taxas relativas à

transferência de propriedade do imóvel. No final deste período, também é possível a devolução do imóvel, sendo que não há restituição dos valores pagos.

- *FGTS*

A Carta de Crédito FGTS Individual é uma linha de financiamento que utiliza recursos do FGTS para auxiliar o cidadão na compra do seu imóvel.

Com ela, é possível financiar até 100% de um imóvel, com juros acessíveis e até 30 anos para pagar.

Em relação à EMHAB, a Empresa tem realizado convênios com a Caixa, o que facilita o atendimento da população que precisa de uma moradia. O primeiro deles, em final de 2007, foi assinado pelo prefeito Alexandre Mocaiber juntamente com dirigentes da Caixa Econômica Federal e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

A previsão é de que o repasse de recursos federais seja da ordem de mais de R\$ 60 milhões para a prefeitura. Os recursos vão ser aplicados nas áreas de infra-estrutura e de habitação, com impacto positivo na redução do déficit habitacional, proporcionando o surgimento de mais 3.780 imóveis.

Os recursos foram distribuídos para a construção de 480 unidades no Programa de Arrendamento Residencial na Penha, 375 unidades no Aeroporto e Donana e 1.000 casas na comunidade da Margem da Linha.

No mesmo período, o prefeito através da Empresa Municipal de Habitação, Urbanização e Saneamento, assinou outro convênio com a Caixa Econômica Federal. O objetivo do contrato é a construção de 300 novas unidades habitacionais no Parque Eldorado.

A assinatura do convênio conta com um investimento do governo federal de R\$ 5,4 milhões, através do Ministério das Cidades, com a contrapartida da prefeitura de Campos chegando a R\$ 3,6 milhões.

Paralelamente à assinatura de tais convênios, a Prefeitura também realizou a entrega de 228 apartamentos da comunidade do Matadouro; sendo considerada uma das maiores obras da Prefeitura no setor.

O terceiro convênio firmado com a Caixa permitiu a liberação para Campos de R\$ 146.959,00, provenientes do programa “Pró-municípios” do Ministério das Cidades, a partir de uma contra partida da prefeitura de aproximadamente R\$ 102.000,00.

Outra medida importante que projeta uma melhoria para o município é a criação, do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e também foi instituído e regulamentado o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS).

No artigo 1º da lei 7.989 de 21 de dezembro de 2007, a qual normatiza o Fundo, consta:

“Art. 1º. Esta lei estabelece as diretrizes e normas da Política de Habitação de Interesse Social – PMHIS e cria e regulamenta o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS”.

Além disso, a lei define o que será tratado como habitação de interesse social,

“Art. 2º. IV – a habitação de interesse social – a habitação urbana, nova ou usada, com o respectivo terreno e serviços de infra-estrutura, os serviços urbanos, os equipamentos comunitários básicos, a ser obtida de forma imediata ou progressiva, localizada em área com situação legal regularizada com destinação às famílias de baixa renda”.

O principal objetivo do Fundo é assegurar às famílias, especialmente, às de menor renda; o acesso, de forma gradativa à habitação; criando condições para o planejamento a médio e longo prazo com vistas à erradicação do déficit habitacional no município.

Em relação ao CMHIS, o mesmo deverá ser composto dos seguintes órgãos:

- EMHAB – Empresa Municipal de Habitação;
- Secretaria Municipal de Promoção Social;
- Procuradoria Geral do Município;
- Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo;
- Associação de Moradores, escolhida dentre as associações existentes no Município;
- Organização não governamental ligada à área de habitação;
- Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes, representada por 01 (um) vereador escolhido pelo Plenário.

Cada entidade ou órgão será representado por um titular e um suplente, cujos mandatos serão de dois anos, podendo ser renovado uma única vez por igual período.

No entanto, a presidência do Conselho será sempre exercida pelo presidente da EMHAB e o seu voto será o voto de qualidade.

A criação do FMHIS e do CMHIS atende à exigência do SFDHIS para repasse de verbas. Desta forma, o município fica habilitado a receber recursos do referido Sistema. De uma maneira geral, o quadro que retrata a situação do município em relação à questão habitacional pode ser descrito da seguinte forma<sup>26</sup>:

- O município possui órgão específico para a implementação de política habitacional: EMHAB.

- Existe cadastro de famílias interessadas em programas sociais: elaborado mais precisamente pela SMPDS.
- Nos últimos anos, foram executados programas e ações na área de habitação.
- Há a construção de novas unidades habitacionais, não sendo esta, iniciativa exclusiva da Prefeitura.

Mas, ainda existe muito trabalho a ser feito, como a prática do CMHIS, parte fundamental para a real concretização das políticas habitacionais.

Após este relato geral sobre o panorama da política campista de habitação social, e para completar nosso estudo, fizemos uma pesquisa “in-loco” no conjunto habitacional Parque Eldorado.

O objetivo foi o de conhecer de perto um conjunto habitacional e entrevistar os seus moradores e a escolha deste estudo de caso foi motivado pelo fato deste conjunto ser o que deu origem a dívida do governo municipal com a Caixa Econômica Federal.

#### **4.5 – O conjunto habitacional Parque Eldorado**

Eldorado é uma lenda que se iniciou nos anos 1530 com a história de um cacique de uma tribo da Colômbia, que se cobria com pó de ouro e mergulhava em um lago dos Andes. Inicialmente um homem dourado, índio dourado, ou rei dourado, foi depois fantasiado como um lugar, o reino ou cidade desse chefe legendário, riquíssimo em ouro.

Eldorado nos remete, então, a idéia de um lugar, uma cidade rica onde abunda o ouro. No entanto, não é bem essa a realidade do Parque Eldorado, nem tão pouco, do conjunto habitacional Parque Eldorado em Campos dos Goytacazes.

---

<sup>26</sup> Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública, 2004.

O conjunto habitacional está localizado na periferia do município de Campos dos Goytacazes, próximo à BR - 101 no sentido Campos – Vitória, na altura do Km 6 e o acesso ao local é realizado apenas por uma linha municipal de ônibus. O horário da condução não é muito estável e, por vezes, o espaçamento entre um ônibus e outro é bastante longo.

O contato com os moradores do conjunto habitacional foi facilitado através da Secretaria de Promoção Social, mas, principalmente através de contatos pessoais. Foram realizadas vinte e oito entrevistas definidas através de uma amostra aleatória. Algumas pessoas, identificadas como líderes da comunidade, foram especialmente escolhidas. Além disso, as informações coletadas durante conversas com os moradores também foram levadas em consideração nesta análise.

Os questionários foram aplicados entre os dias 1º de fevereiro de 2008 até 20 de fevereiro do mesmo ano. Durante este período, passei grande parte do tempo na comunidade, pois foi necessário ser reconhecida como pesquisadora, para depois conseguir fazer as entrevistas. Alguns contatos pessoais contribuíram para agilizar este processo.

A inauguração do bairro ocorreu em novembro de 2001, no governo do Prefeito Municipal Arnaldo Viana (um dos atuais candidatos à Prefeitura de Campos); no entanto a iniciativa para construção do conjunto foi do governo estadual, exercido por Antony Garotinho (1999 – 2002).

Cada família recebeu um carnê no valor mensal de R\$ 1,00, respectivamente, pagando um valor anual de R\$ 12,00. A construção do conjunto fazia parte das práticas populistas adotadas pelo então governador estadual.

A popularidade de ambos – prefeito e governador – foi materializada no sentimento de gratidão dos contemplados pelas casas, ilustrando o fato de que, a política social pode ser utilizada em proveito próprio dos governantes que a executam; conforme foi o caso.

Como foi o prefeito Arnaldo Viana que realizou a entrega das chaves para os moradores, a sua imagem foi mais marcante e permanece até os dias de hoje como sendo o grande responsável pela *gentileza* das casas populares.

O conjunto Parque Eldorado foi construído para atender famílias carentes que ocuparam áreas da cidade no Parque Santa Rosa, Parque Guarus e Nova Canaã. A necessidade era de 1.500 moradias para completa remoção das famílias que ocupavam tais áreas, mas foram construídas apenas 300 casas e as mesmas foram entregues às famílias selecionadas pela SMDPS, através do Departamento de Habitação.

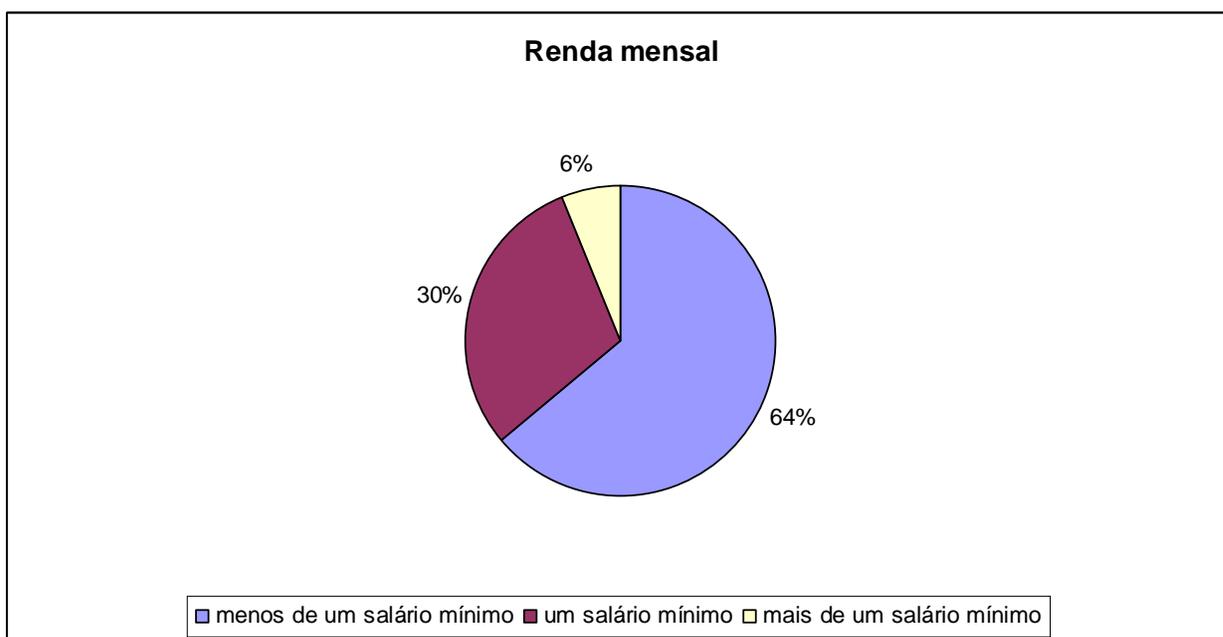
Todos os moradores, sem exceção, afirmaram ter feito um cadastro na SMDPS para terem acesso às novas casas. No entanto, de uma maneira geral, todos os entrevistados afirmam terem conseguido as casas através do Prefeito.

Esta situação demonstra a confusão que há na consciência das pessoas no que diz respeito às funções do Governo e representantes do Governo.

Nas visitas e entrevistas procuramos identificar o perfil sócio-econômico das famílias contempladas pelas casas do conjunto Parque Eldorado à época em que receberam as mesmas.

A renda mensal dos moradores pesquisados ao receberem as suas casas girava em torno de 01 salário mínimo ou menos, conforme o gráfico abaixo.

**Gráfico 4: Renda mensal dos moradores do conjunto Parque Eldorado em 2001.**

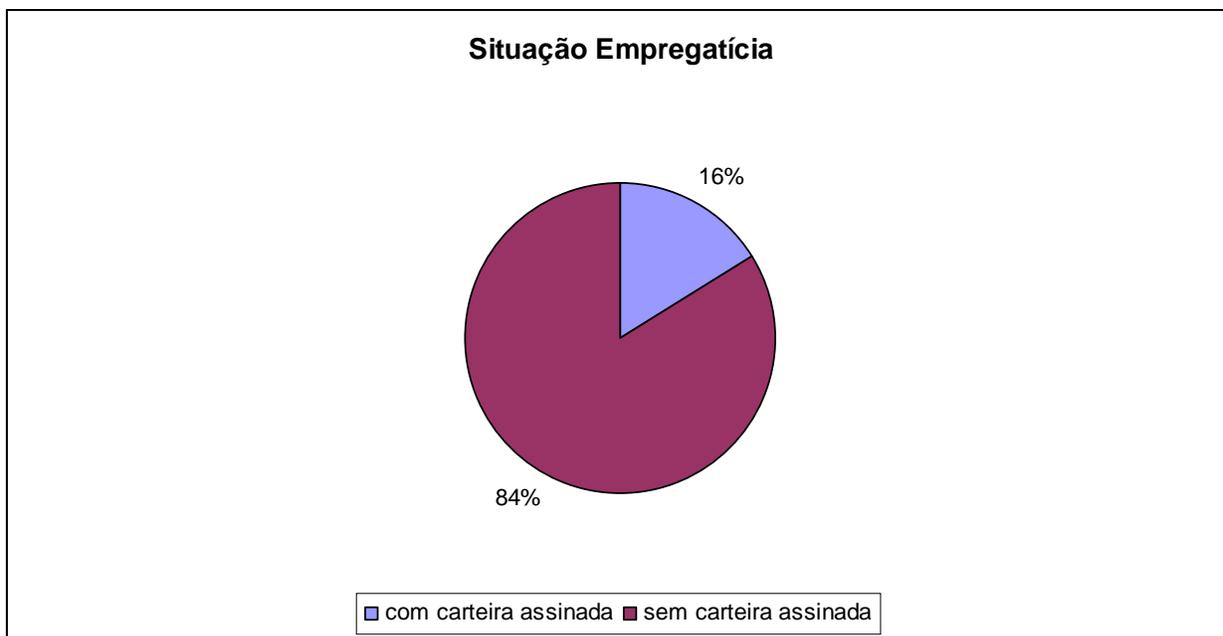


Fonte: Questionários aplicados entre os dias 01/02/2008 e 20/02/2008.

Pode-se verificar que, de fato, a triagem realizada pela SMDPS atende as famílias que de fato, precisam do auxílio governamental.

Em relação a situação empregatícia dos responsáveis pelo imóvel na época em que foi contemplado, o resultado é alarmante: apenas 16% do total entrevistado possuía carteira assinada no período. Os outros 84% trabalhavam como catadores de papel, no lixão do município ou fazendo alguns “bicos”. Graficamente, temos o seguinte desenho.

**Gráfico 5: Situação empregatícia dos moradores do conjunto Parque Eldorado em 2001.**



Fonte: Questionários aplicados entre os dias 01/02/2008 e 20/02/2008.

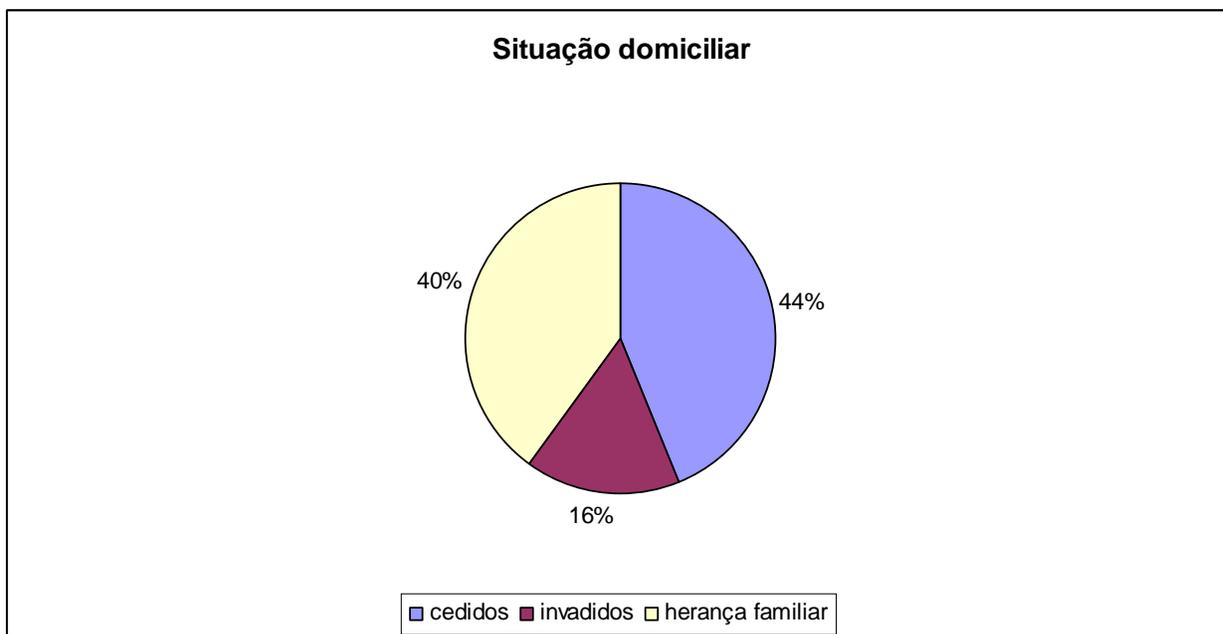
Importante ressaltar que durante todo o trabalho, nas conversas informais, ou entre um cafezinho e outro, a imagem do então prefeito Arnaldo Viana era sempre lembrada com um carinho fraternal pelas pessoas; ainda que o local apresente alguns problemas,

“(...) é a casa que eu tenho... (risos) é a primeira vez que moro na casa de tijolo”

disse a Sra. Ana Maria, de 50 anos de idade, durante a sua entrevista.

Quando perguntados a respeito da situação domiciliar anterior às acomodações no conjunto habitacional, verificou-se que grande parte das famílias eram oriundas de imóveis cedidos ou invadidos. Apenas uma pequena parcela morava em casa própria, herança de família e não construção própria.

**Gráfico 6: Situação domiciliar dos moradores do conjunto Parque Eldorado ao serem contemplados com as moradias em 2001**



Fonte: Questionários aplicados entre os dias 01/02/2008 e 20/02/2008.

Em relação à infra-estrutura do local, o mesmo possui rede de água e esgoto, as ruas são asfaltadas, há iluminação pública e também serviço de limpeza pública.

Ao serem instigados a atribuírem uma nota para o imóvel que receberam do governo, numa escala de zero a dez, obtivemos o seguinte resultado.

### Gráfico 7: Nota atribuída pelos moradores para qualidade da construção das casas



Fonte: Questionários aplicados entre os dias 01/02/2008 e 20/02/2008.

De acordo com um entrevistado, “é nota dez minha filha. Essa casa é uma maravilha”, demonstrando sua satisfação com sua casa.

Mas, de acordo com os moradores, o serviço de segurança pública, assim como o serviço dos Correios poderiam ser realizados de forma mais eficiente.

Em relação à qualidade do serviço público no entorno do bairro, a maior parte dos entrevistados, o classificou como ruim ou muito ruim. O posto médico havia sido fechado e não há creches ou escolas próximas ao mesmo, ou não tão próximas quanto desejado.

Os moradores não possuem escritura das casas, mas possuem um termo de posse das mesmas.

Após sete anos de realização do sonho da casa própria e despreocupados com aluguel ou aparição do dono de um imóvel invadido; enfim, tranquilos em relação aquilo que ainda é um problema para milhões de brasileiros, a qualidade de vida desses moradores pouco foi alterada.

A renda familiar não sofreu alteração significativa do período em que os moradores receberam as casas para os dias atuais; a expectativa em torno do que pode ainda ser oferecido pelo poder público continua.

Existe uma certa acomodação dos moradores, conseqüência de não terem pago pelo imóvel, já que apesar de ter sido entregue o carnê com as mensalidades, nas visitas de campo, foi possível verificar que não há um controle sobre este pagamento. Algumas famílias afirmam que realizam o mesmo enquanto outras, afirmam que já deixaram de fazer há bastante tempo; sem qualquer contestação por parte da Prefeitura ou de outra esfera do governo.

Em relação aos pressupostos da descentralização, tais como, participação popular e atendimento às necessidades locais; pode-se constatar que a população interagiu com o poder público apenas na hora de realizar o cadastro na SMDPS e no momento de receberem as chaves; as quais confirmaram terem sido entregues pelo Prefeito de Campos na época, Arnaldo Viana.

Exceto esses momentos, não há qualquer relação direta da população com o poder público no processo de oferta de habitações, nem após a ocupação dos mesmos.

No que se refere à preservação das moradias, pode-se verificar que houve uma grande depredação dos imóveis com a retirada de pias, tanques e com a construção de “puxadinhos”. Não há uma preocupação em preservar o imóvel recebido, como mostra as fotos a seguir de um determinado imóvel.

## Fotos de moradia no Parque Eldorado



Figura 1



Figura 2

Fonte: Fotos tiradas em 02/02/2008 no Conjunto Habitacional Parque Eldorado

A ausência de preservação do imóvel pode ser explicada, em grande parte, pela falta de dinheiro dos donos das casas. Mas, este fato é preocupante; pois fica explícito a ausência de resultado continuado no sentido de melhoria da qualidade de vida para os contemplados por esta política social no município.

Finalmente, constatou-se que após o assentamento das famílias, não há registro de qualquer participação popular assim como outrora, não houve esboço de qualquer participação; o que pode ser explicado pela ausência de um Conselho de Habitação no Município e de uma Associação de Moradores.

A impressão que tivemos após este breve convívio com esta comunidade é a de que a política habitacional se reduz à construção das unidades físicas e a entrega apropriada no sentido de angariar apoio político para futuras eleições. Não há uma preocupação com as pessoas, nem antes e nem após a ocupação.

## Considerações Finais

Em Campos dos Goytacazes, durante vários anos, a política habitacional não era reconhecida como parte das obrigações municipais. Não havia uma preocupação com a continuidade, com a permanência desta política na agenda pública.

Esta preocupação começa a ocorrer, de fato, e tomar forma apenas a partir da Constituição Cidadã de 1988. Ainda que de uma forma lenta, o problema habitacional começa a ser inserido nas tarefas do município.

Até então, o que temos é uma enorme lacuna na história habitacional de Campos, fazendo com atualmente tenhamos de resolver as pendências do passado somada com a agenda do presente.

Isto faz com que seja bastante árduo o processo de descentralização das políticas habitacionais no município e a sua solução.

A hipótese inicial deste trabalho era que a descentralização pouco havia modificado o quadro habitacional do município.

Com o início das pesquisas e dos trabalhos de campo, foi possível constatar algumas alterações significativas, o que nos levou a refutar a hipótese inicial.

A primeira delas se refere ao fato de que até 88, somente eram feitas obras/reparos na área habitacional que possuíssem caráter emergencial. Após este período passa a existir um corpo consistente de programas e um direcionamento, através de análises sócio-econômica da população contemplada com novas moradias.

Mas, este processo, não anula um outro, constatado nos trabalhos de campo. Estes programas apresentavam e continuam apresentando nuances clientelistas. As pessoas contempladas pelas moradias são eternamente gratas ao agente que lhe entregou a

mesma. As novas habitações são utilizadas então como barganha político-partidária, isto foi nitidamente observado nas visitas de campo;

Não há uma percepção, por parte da população, de que isto não é uma política pessoal e sim uma política de um Estado. Em contrapartida, também não há maior interesse em elucidar isto para os moradores; delineando um acordo tácito.

Soma-se a isto, o fato de que as moradias de interesse social são doadas a população, deixando a mostra o caráter assistencialista e paternalista das políticas sociais no município.

Este foi um dos fatos que mais chamou a atenção neste trabalho. Os moradores não pagarem por suas casas; não gerando a relação de responsabilidade e valorização da nova moradia.

No que se refere à participação popular, em todo processo, ela é mínima. Após as pessoas serem acomodadas nas suas novas casas, a proposta é de que as mesmas recebam acompanhamento social, garantindo sua adaptação ao local. Na prática, isto não foi constatado.

Por outro lado, também não há um interesse manifesto da população em participar do planejamento das ações ou em fiscalizar o poder público. O objetivo imediato e único é assegurar a nova moradia.

Constata-se também que nos conjuntos habitacionais mais recentes, há uma preocupação mais acentuada com a estrutura básica do bairro, como praça, telefones públicos; acenado um interesse maior com a qualidade de vida dos moradores; assim como, insinuando uma conscientização de que não é suficiente colocar as pessoas em novas casas; é preciso um processo de infra-estrutura e atenção para a continuidade do sucesso de um programa.

Em suma, é possível inferir que em Campos coexistem grandes contrastes no que se refere à política habitacional: possuímos uma estrutura administrativa buscando enquadrar-se nos novos parâmetros propostos, mas, ao mesmo tempo, o caráter assistencialista de outrora permanece.

Por fim, podemos afirmar que a descentralização ocorreu de fato em Campos dos Goytacazes. Mas não plenamente, já que a demanda ainda é muito maior que a oferta; além disso, a demanda tende a crescer muito mais rápido do que a oferta.

Levando-se em consideração o fato de que desde 88 até os dias atuais são transcorridos 20 anos e, ainda, o fato de que a organização da política habitacional no município data de 1991; podemos verificar que a quantidade de casas construídas para a população carente é bem superior ao período anterior.

Além do mais, não é apenas isso. A existência de programas voltados para atender pequenas obras, reparos, o aluguel social pago pela prefeitura; demonstram, por um lado, a responsabilidade municipal em cumprir às demandas registradas na Constituição Cidadã.

Por outro lado, concomitantemente, os dispositivos legais são utilizados de tal forma nas práticas municipais, que a construção de casas populares parece muito mais “boa vontade” do Prefeito vigente, do que o cumprimento de uma lei Federal.

No que se trata em assumir novas responsabilidades, buscar parcerias e convênios, o município cumpre seu papel em prol da descentralização, com evidências de obter ganhos políticos com esta intervenção facilitados pela captação de recursos do governo federal.

Mas, no que se trata da participação popular, esta não se deu de fato, nem na teoria, nem na prática, haja vista, que apenas em 2007 foi oficializado o Conselho de

Habitação do município e até a conclusão deste trabalho, o mesmo ainda permanecia inoperante.

Aguardemos, pois, o desfecho do CMHIS para em um outro momento, verificarmos o que de fato foi alterado no município no que concerne a habitação de interesse social.

## Referências Bibliográficas:

ABRANCHES, Sérgio Henriques, SANTOS, Wanderley Guilherme, COIMBRA, Marcos Antônio. “Política Social e combate à pobreza: a teoria da prática”. Rio de Janeiro, Zahar: 1987.

AFONSO, Almerindo Janela. “Políticas contemporâneas e avaliação educacional. In.: Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo”. LIMA, Licínio C.. *Et al.* Porto: Rainho & Neves Ltda, 2002. Edições Afrontamento.

ALVITO, Marcos & ZALUAR, Alba. “Introdução”. In.: \_\_\_\_\_. Um Século de Favela. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas: 1998.

ALVITO, Marcos. “Um bicho-de-sete-cabeças”. In.: \_\_\_\_\_ & ZALUAR, Alba (orgs.). Um Século de Favela. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas: 1998.

AMARAL, Luiz Eduardo franco do. “Vozes da Favela – representações da favela em Carolina de Jesus, Paulo Lins e Luiz Paulo Corrêa e Castro”. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: março de 2003.

ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”. In.: Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático. GENTILI, Pablo & SADER, Emir (orgs.). São Paulo, Paz e Terra: 2000.

ATKINSON, Rob. “Combatendo a Exclusão Social Urbana: o papel da participação comunitária na regeneração das cidades européias”. In.: *Cadernos IPPUR/UFRJ*. Rio de Janeiro, vol. XII, nº 01, jan./jul. 1998.

ARRETCHE, Marta T. S.. “Mitos da descentralização: mais eficiência e democracia nas políticas públicas?” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 31, 1996, pp. 44-66.

\_\_\_\_\_. “Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”.  
In.: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 14, nº 40. pp. 111 a 141, 1999.

AZEVEDO, Sérgio de. “Planejamento, cidades e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90”. In: Diniz, E., Lopes, J. S. L., Pradi, R. (Org.) *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: Anpocs/Ipea/Hucitec, p. 244-270.

\_\_\_\_\_. “Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências”. In.: *Habitação social nas Metrôpoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre, Coleção Habitare: 2007. pp.13-41.

BABBIE, Earl. “Estatística Social”. In.: *Métodos de Pesquisas de Survey*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

\_\_\_\_\_. “Coleta de Dados”. In.: *Métodos de Pesquisas de Survey*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

\_\_\_\_\_. “A lógica da Amostragem do Survey”. In.: *Métodos de Pesquisas de Survey*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

BARBETTA, Pedro Alberto. “Análise de dados categorizados”. In.: *Estatística Aplicada às Ciências Sociais*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

BALL, Stephen J.. “Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar’. In.: *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n.89, p. 1105-1126, set.Dez. 2004.

BARROS, Ricardo Paes de. HENRIQUES, Ricardo. MENDONÇA, Rosane. “Desigualdade e Pobreza no Brasil”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 15. nº. 42, pp. 123 a 142.

BERGER, Peter L.. A perspectiva Sociológica – A Sociedade no Homem. In.: *Perspectivas Sociológicas: Um visão Humanística*. Petrópolis, 26<sup>a</sup>. ed., Editora Vozes: 1986.

BURGOS, Marcelo Baumann. “Dos parques-proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”. In.: ALVITO, Marcos & ZALUAR, Marcos (orgs.). *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas: 1998.

BRUYNE, Paul de. “Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais: os pólos da prática metodológica”. Rio de Janeiro: F. Alves, 1997.

BRUNNER, José Joaquim. “Globalização e o futuro da educação: tendências, desafios, estratégias”. In: *Educação na América Latina: análise das perspectivas*. Brasília: UNESCO, OREALC, 2002.

CARDOSO, Ruth. “Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21”. In.: *São Paulo em Perspectiva*. 18 (2): pp. 42 a 48, 2004.

CARVALHO, Ailton Mota de. “Estado e Políticas Públicas de Habitação Social: um estudo comparativo do Brasil e Chile”. Programa de Doutorado Conjunto Flacso/UnB em Estudos Comparativos Sobre a América Latina e o Caribe. Brasília, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. “Cidadania no Brasil: o longo caminho”. 3<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. “Cidadania, estadania, apatia”. *Jornal do Brasil*, 24 de junho de 2002.

\_\_\_\_\_. “Rui Barbosa e a Razão Clientelista”. In.: *Dados: Revista de Ciências Sociais*, IUPERJ: 2000, volume 43.

CARNOY, Martin. "A articulação das reformas da educação na economia mundial". In: Mundialização e Reforma na Educação: o que os planejadores devem saber. Martin Carnoy; tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: UNESCO, Brasil, IPE, 2003. pp. 69-86.

CASTRO, Silvia Regina Pantoja Serra de & SALES, Diomar Pessanha de. "Reordenamento político e circulação das elites em Campos dos Goytacazes: representações sociais da imprensa local (1982-2004)". Disponível em [http://www.achegas.net/numero/vinteeum/silvia\\_e\\_diomar\\_21.htm](http://www.achegas.net/numero/vinteeum/silvia_e_diomar_21.htm). Acesso em 10/08/2007.

CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO(2005). Anuário Estatístico do Rio de Janeiro.

COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO (2007). Disponível na Internet via [www.cehab.rj.gov.br](http://www.cehab.rj.gov.br). Acesso em 11/09/2007.

\_\_\_\_\_. Disponível na Internet via [www.cehab.rj.gov.br](http://www.cehab.rj.gov.br). Acesso em 23/07/2008.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasil, Brasília, Senado Federal: 1988.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembléia Geral das Nações Unidas. 10 de dezembro de 1948.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. DECRETO nº 48, de 10 de julho de 1991.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. DECRETO nº 49, de 11 de julho de 1991.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. DECRETO nº 72 de 03 de abril de 1998.

ENGELS, Friedrich. “A situação da classe operária na Inglaterra”. In: MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. Textos. São Paulo: Edições Sociais, 1977. v.1.

ESTATUTO DA CIDADE. “Guia para implementação pelos Municípios e Cidadãos”. Produzido pela Câmara dos Deputados, Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Caixa Econômica Federal e Instituto Pólis. Brasília, 2001.

FALEIROS, Vicente De Paula. Estado, Sociedad y Políticas Sociales. In.: Estado y Políticas Sociales em América Latina. Sonia Fleury Teixeira (orgs.). Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco. México, abril, 1992. 375 páginas.

FAORO, Raymundo. “Traços gerais da organização administrativa, social, econômica e financeira da colônia”. In: \_\_\_\_\_. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 1991, p. 169-240.

FARIA, Teresa de Jesus Peixoto. “As reformas urbanas de Campos e suas contradições. O plano de 1944 uma nova ordem social e urbana”. CD – ROM dos Anais do 6º Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Rio Grande do Norte, Natal: 2000.

\_\_\_\_\_. Gênese da rede urbana no Norte e Noroeste Fluminenses. In.: “Formação Histórica e econômica do Norte Fluminense”. CARVALHO, Ailton Mota de & TOTTI, Maria Eugênia Ferreira (orgs.). Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

FINOT, Ivan. “Tendência histórica e situación actual”. In.: *Descentralización em América Latina: teoria y práctica*. Chile: Instituto Latinoamericano y Del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, 2001.

\_\_\_\_\_. “Bienes públicos: la descentralización como solución”. In.: Descentralización em América Latina: teoria y práctica. Chile: Instituto Latinoamericano y Del Caribe de Planificación Econômica y Social – ILPES, 2001.

\_\_\_\_\_. “Descentralización y participación”. In.: Descentralización em América Latina: teoria y práctica. Chile: Instituto Latinoamericano y Del Caribe de Planificación Econômica y Social – ILPES, 2001.

FOLHA DA MANHÃ. “Posses, danos e soluções”. 23 de março de 2007.

\_\_\_\_\_. “Prioridades na saúde, educação e habitação”. 28 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_. “Mocaiber empossa Anomal na EMHAB”. 31 de agosto de 2007.

\_\_\_\_\_. “Projeto Habitacional até 2020 “. 02 de setembro de 2007.

\_\_\_\_\_. “Investimentos para habitação em pauta”. 03 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. “Mercado imobiliário: uma nova forma de gestão”. 23 de janeiro de 2008.

\_\_\_\_\_. “Prefeitura entrega 64 apartamentos”. 28 de janeiro de 2008.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. “O homem comum, a administração e o Estado”. IN: \_\_\_\_\_. Homens livres na ordem escravocrata. São Paulo: EDUNESP, 1997, p.115-166. (1ª. ed: 1969).

FREYRE, Gilberto. “Características gerais da colonização portuguesa: formação de uma sociedade agrária, escravocrata e híbrida”. In.: \_\_\_\_\_. Casa-Grande & Senzala. Rio de Janeiro: Record, 1997, p.3-87. (1ª. ed: 1934).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. “Déficit Habitacional no Brasil 2005”. Belo Horizonte, 2005.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Disponível na Internet via [www.  
http://www2.fpa.org.br/portal/](http://www2.fpa.org.br/portal/). Acesso em 19/08/2008.

FURTADO, Celso. “O modelo brasileiro de subdesenvolvimento”. In.: \_\_\_\_\_. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, Paz e Terra: 1974. pp. 95-109.

\_\_\_\_\_. “O desenvolvimento como processo endógeno”. In.: \_\_\_\_\_. Cultura e desenvolvimento em época de crise. Rio de Janeiro, Paz e Terra: 1984. pp. 105-124.

\_\_\_\_\_. “Subdesenvolvimento e distribuição da renda”. In.: \_\_\_\_\_. Raízes do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p.103.

GOULART, Flávio. “A descentralização, em dez provocações...”. Texto preparado para o *Café com Idéias* de 25 de outubro de 2007. Consultor da CGIP/DAD/Secretaria Executiva/MS, 2007.

GUIA DE ADESÃO PARA ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS: SISTEMA E FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Ministério das Cidades: Secretaria Nacional de Habitação. Abril: 2006.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Como trabalhar com “raça” em Sociologia. Educação e Pesquisa: Revista da Faculdade de Educação da USP. São Paulo: USP, pp. 97-103.

HAHNER, June E. “Pobreza e Política: os pobres urbanos no Brasil – 1870/1920”. Brasília, Edunb: 1989.

HARNECKER, Marta. "O Capital: conceitos fundamentais". São Paulo, Global: 1978. p.15.

HERNÁNDEZ, José Gpe Vargas. Lãs relaciones de los fundamentos teóricos entre la "Nueva Economía Política", da "Nueva Gerencia Pública" y la "Nueva Política Social". 1995.

HOCHMAN, Gilberto. Resenha de "Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização" de ARRETCHE, Marta. Rev. Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, vol.16, no.45: 2001

HOLANDA, Sérgio Buarque de. "O homem cordial". In: \_\_\_\_\_. Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympo, 1991, p.101-112 (1ª. ed: 1936).

IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública, 2004.

JORNAL PEQUENO. Disponível na Internet via [www.jornalpequeno.com.br](http://www.jornalpequeno.com.br). Acesso em 21/05/2008.

JÚNIOR, João dos Reis Silva. "O papel político da municipalização educacional na construção de novos traços da sociedade civil na década de 1990". In.: MARTINS, Ângela Maria. *Et al.* Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

LEI nº 5.172, de 18 de junho de 1991.

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, de 28 de março de 1990.

LEEDS, Elizabeth. "Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças à democratização em nível local". In.: ALVITO, Marcos & ZALUAR, Marcos

(orgs.). *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas: 1998.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. “A questão habitacional no Brasil”. Brasília: Consultoria Legislativa: 2001.

LOCKE, John. Textos de Locke. In.: WEFFORT, Francisco C.. “Os Clássicos da Política”. São Paulo, Ática: 2001.

MAINGÓN, Thaís. “Las Políticas Sociales: discusión teorica, conceptual y metodológica. In.: Cuaderno Del Cendes, nº 19. Enero/abril, 1992. Caracas/ Venezuela.

MARQUES, E. “Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos”. In: BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais. 1997, nº 43, pp. 67-102.

MILONE, Paulo César. “Crescimento e Desenvolvimento Econômico”. In.: Manual de Economia. São Paulo, Edusp: -----.

MONITOR CAMPISTA. “Ritmo intenso nas 300 casas atrás do HGG”. 02 de março de 2007.

\_\_\_\_\_. “Infra-estrutura reforçada com recursos dos royalties”. 02 de março de 2007.

NEVES, Rogério & SANTOS, Carlos. Um tema dos mais solicitados: como e o que pesquisar em favelas. In.: *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: vol. 28, fascículo 161, 1981.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. “As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização”. IN: COUTINHO, Carlos Nelson & Teixeira, Andréia de Paula. Ler Gramsci: entender a realidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 215-233.

O DIÁRIO. “Habitação não é para todos”. 18 de janeiro de 2007.

\_\_\_\_\_. “Habitação Federal é restrita”. 22 de janeiro de 2007.

\_\_\_\_\_. “Investimentos no setor de habitação em toda região – CEF vai investir R\$ 100 milhões em 2008”. 28 de janeiro de 2008.

\_\_\_\_\_. “Estados e municípios já podem buscar recursos para habitação”. 25 de julho de 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. “O ornitorrinco”. In.: \_\_\_\_\_. Crítica á razão dualista. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003, p. 121-150.

\_\_\_\_\_. “Neoliberalismo à brasileira”. In.: Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. GENTILI, Pablo & SADER, Emir (orgs.). São Paulo, Paz e Terra: 2000.

OYARZÚN, Pablo Trivelli. “Getion Del suelo urbano para la vivienda y el desarrollo de las ciudades”. In.: Gestión Urbana e de vivienda. Comision Econômica para America Latina y el Caribe. 29 de noviembre al 2 de diciembre de 1993.

PESSANHA, Roberto Moraes. “Favelas/Comunidades de Baixa Renda no Município de Campos dos Goytacazes – Boletim Técnico nº05”. Observatório Socioeconômico da região Norte Fluminense: CEFET-UENF-UFF-UFRRJ-UNIVERSO, 2001.

PINHEIRO, Vinícius C. In.: Modelos de Desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina em um perspectiva histórica, 1987.

POCHMANN, Márcio. “Proteção Social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil”. In.: *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2), 2004, pp. 03 a 16.

PÓVOA, Fabiana Machado Rangel. “A municipalização da política de habitação popular em Campos dos Goytacazes – RJ (1989 – 2001)”. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense, Centro de Ciências do Homem. Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes: 2002.

RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO: ISTAMBUL + 5. Assembléia Geral das Nações Unidas para assentamentos humanos –CNUAH - HABITAT. Brasília, junho de 2001.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. “Articulações entre a Globalização e a Descentralização. Impactos na Educação Brasileira”. In: Globalização Pós-Modernidade e Educação: história, filosofia e temas transversais. José Claudinei Lombardi (org.) 2ª. ed.rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDER Caçadores, SC UNC 2003.

SANTOS, W. G.. A trágica condição da política social. In: *Política Social e Combate à Pobreza* (S. H. Abranches, W. G. Santos & M. A. Coimbra, org.). Rio de Janeiro, Jorge Zahar: 1989. pp. 33-63.

TERMO DE PERMISSÃO DE USO. Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes; Empresa Municipal de Habitação, Urbanização e Saneamento e Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social.

THERBOM, Goran. “As teorias do Estado e seus desafios no fim do século”. In: Pós-neoliberalismo II. Que Estado para que democracia? Atílio A Boren ... [et al]; Emir Sader e Pablo Gentili (orgs.). Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

ROUSSEAU, J.J. Do contrato social. Trad.: NASSETTI, P. *Do contrato social ou princípios do direito político*. São Paulo: Martin Claret, 2004. 125p.

VALLADARES, Lícia do Prado (org.). “Habitação em questão”. Rio de Janeiro, Zahar:1980.

## ANEXO 01: Questionário

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro  
Mestrado em Políticas Sociais - Mestranda: Danielle Barros Duarte  
Orientador: Dr. Ailton Mota de Carvalho

Nome: \_\_\_\_\_

Endereço: Rua \_\_\_\_\_ Nº. \_\_\_\_\_

1 – Sexo:

(        ) 1 Masculino        (        ) 2 Feminino

2 – Qual é o seu estado civil?

- (        ) 1 – Solteiro (a)
- (        ) 2 – Casado (a) (civil)
- (        ) 3 – Convivente
- (        ) 4 – Divorciado (a) / Separado (a)
- (        ) 5 – Viúvo (a)

3 – Idade: \_\_\_\_\_ Anos

4 - Qual é a relação com a pessoa responsável pelo domicílio?

- (        ) 1 – Pessoa responsável
- (        ) 2 – Cônjuge, companheiro
- (        ) 3 – Filho (a), Enteadado (a)
- (        ) 4 – Pai, Mãe, Sogro (a)

Outra: \_\_\_\_\_

5 - Sabe ler?

- (        ) 1 – Sim
- (        ) 2 – Não

6 - Sabe escrever?

(      ) 1 – Sim

(      ) 2 – Não

7 – Até que série você estudou?

R.: \_\_\_\_\_

8 - Quanto era a sua renda pessoal ao ser contemplado com a moradia?

(      ) 1 – Menos de 1 salário mínimo

(      ) 2 – 1 salário mínimo

(      ) 3 – De 1 a 2 salários mínimos

(      ) 4 – De 3 a 5 salários mínimos

(      ) 5 – Mais de 5 salários mínimos

(      ) 6 – Não possuía renda

9 - Quanto é a sua renda pessoal atualmente?

(      ) 1 – Menos de 1 salário mínimo

(      ) 2 – 1 salário mínimo

(      ) 3 – De 1 a 2 salários mínimos

(      ) 4 – De 3 a 5 salários mínimos

(      ) 5 – Mais de 5 salários mínimos

(      ) 6 – Não possui renda

10 - Qual era a sua situação empregatícia antes de ser contemplado com a moradia?

\_\_\_\_\_

11 - Qual é a sua situação empregatícia atualmente?

\_\_\_\_\_

12 - Que nota de 0 a 10 você daria para a qualidade da construção da sua casa?

1 - (   ) Zero

2 - (   ) Um

3 - (   ) Dois

4 - (   ) Três

5 – ( ) Quatro

6 – ( ) Cinco

7 – ( ) Seis

8 – ( ) Sete

9 – ( ) Oito

10 – ( ) Nove

11 – ( ) Dez

13 - Quanto à qualidade do serviço de transporte existente nas proximidades:

( ) 1 – Muito Bom

( ) 2 – Bom

( ) 3 – Regular

( ) 4 – Ruim

( ) 5 – Muito Ruim

14- Quanto à qualidade do serviço de abastecimento de água existente:

( ) 1 – Muito Bom

( ) 2 – Bom

( ) 3 – Regular

( ) 4 – Ruim

( ) 5 – Muito Ruim

15 - Quanto à qualidade do serviço de iluminação pública existente:

( ) 1 – Muito Bom

( ) 2 – Bom

( ) 3 – Regular

( ) 4 – Ruim

( ) 5 – Muito Ruim

16 - Quanto à qualidade do serviço de limpeza urbana / coleta de lixo existente:

( ) 1 – Muito Bom

( ) 2 – Bom

( ) 3 – Regular

( ) 4 – Ruim

( ) 5 – Muito Ruim

17 - Quanto à qualidade do serviço de policiamento / segurança pública existente:

(        ) 1 – Muito Bom

(        ) 2 – Bom

(        ) 3 – Regular

(        ) 4 – Ruim

(        ) 5 – Muito Ruim

18 - Você participa de algum tipo de Organização Social?

1 – (    ) Sim. Qual? \_\_\_\_\_

2 – (    ) Não.

Por que não participa?

R.: \_\_\_\_\_

19 – Como ficou sabendo da construção do Conjunto Habitacional Parque Eldorado?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

20- Alguém veio visitá-lo após sua instalação para saber sua satisfação com o imóvel e com o bairro?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**Anexo 2:****RELAÇÃO DE OBRAS HABITACIONAIS E DE URBANIZAÇÃO PERÍODO ENTRE 29 DE AGOSTO DE 2007 ATÉ (JUNHO/2008).**

<b>processo</b>	<b>Descrição da obra</b>	<b>Situação</b>
066/07	Construção de residência em Conceição do Imbé	Concluída
240/07	Reforma em residência (piso cerâmico e pavimentação externa) - Rua 03, nº 44, Jardim Carioca	Concluída
262/07	Reforma de residência na Rua José Pereira das Chagas, nº 256 - Tocos	Em andamento
273/07	Demolição e construção de residência na Rua 02, nº 40 - Tocos	Em andamento
259/07	Obra de reforma de residência na Rua Alto da Pitanga, s/nº, Baixa Grande	Em andamento
263/07	Obra de demolição e construção de residência na Rua Olímpio Pinto, nº 37 - Centro	Em andamento
274/07	Obra de construção de residência na Rua Senador Salgado Filho, nº 22 - Pecuária.	Em andamento
281/07	Construção de residência na Rua 19 de Abril, nº 80 - Pecuária	Em andamento
281/07	Construção de residência na Rua Felismino da Silva, nº 143 - Cupim	Concluída
290/07	Obra de construção de muro na Rua 02, nº 75 - Jardim Aeroporto	Concluída
278/07	Obra de construção de residência na Estrada do Imbé s/nº - Rio Preto	Em andamento
279/07	Reforma de residência na Rua Agricolino Guedes, nº 158 - Goytacazes	Em andamento
236/07	Obra de demolição, reformas e construção de de residências sito Rua Pedro Barroso, 229 no Jardim Carioca, /Rua São Geraldo, 29 Usina São João/Av. Carlos Pereira Pinto, 351 No Calabouço /Rua Capitão Júlio Nogueira, 129 no Jardim Carioca	Em andamento
268/07	Obra de demolição e construção de residências sito a Rua Senador Salgado Filho, 171 – Pecuária – / Rua Poeta Faria, 37 – Parque Nova Brasília	Em andamento
143/07	Obra de revitalização da praça do Parque Niterói	Em andamento
234/07	Obra de demolição reformas e construção de residências/ Rua Almirante Ary Parreiras 121 Casa 01, / Rua Almirante Ary Parreiras 121/ Rua M, Nº 98 e / Rua Ruth Ribeiro Do Rasário, 222.	Em andamento

233/07	Obra de demolições, reformas e construção de residência /Estrada do Açúcar /Rua Francisco Areas s/n / Rua Miguel Rinald 230 /Rua Alvarenga Prazeres, 147.	Em andamento
298/07	Obra de reforma de residência na Estrada do Carvão, s/nº	Em andamento
305/07	Construção de residência na Rua Poubel, nº 243 - Beira da Linha	Em andamento
300/07	Obra de reforma e ampliação de residência na Rua Poubel, nº 218 - Beira da Linha	Em andamento
297/07	Obra de demolição e construção de residência na Estrada do Cravão - Carvão	Em andamento
299/07	Obra de reforma de residência na Rua Professora Ruth Ribeiro Rosária, nº 163 - Eldorado	Em andamento
255/07	Obras de urbanização da Praça de Vila Nova, entre as Ruas dr. Mário de Abreu, Localizado na Avenida Nilo Pessanha e Avenida José Alves de Azevedo.	Em andamento
304/07	Obra de reforma de residência na Rua Principal, nº 86 -	Em andamento
349/07	Construção de residência na Rua Travessa Rodrigues s/n - Santo Eduardo	Concluída
349/07	Construção de residência na Rua Marte 120 - Santa Maria	Concluída
349/07	Construção de residência na Estrada Limeiras s/n - Fazenda União Santo Eduardo	Concluída
349/07	Construção de residência na Margem Da Linha s/n - Murundu -	Concluída
349/07	Construção de residência na Rua Cruzeiro do Sul 05 Areal - Santa Maria	Concluída
349/07	Construção de residência na A Rj - 230 - Vila Operária - Santa Maria	Concluída
349/07	Construção de residência na Rua Giró Faiza, 76 - Travessão	Concluída
349/07	Construção de residência na Rua Projetada A, 19 - Km 14 -	Concluída
349/07	Construção de residência na Rua Projetada A, 501 - Santuário	Concluída
349/07	Construção de residência na Rua Japeri, 20 - Km 13	Concluída
349/07	Construção de residência na Rua Antonio Rocha 72 - Santo Eduardo	Concluída
349/07	Construção de residência na Travessa Rodrigues 58 - Santo Eduardo	Concluída
349/07	Construção de residência na Margem Da Linha 12 - Santo Eduardo	Concluída

349/07	Construção de residência na Margem Da Linha 165 - Santo Eduardo	Concluída
349/07	Construção de residência na Rua Licinio Cruz 33 - Santo Eduardo	Concluída
349/07	Construção de residência na Rua Beira Da Linha 115 - Usina Santa Maria	Concluída
349/07	Construção de residência na Rua José Da Rosa s/n - Travessão	Concluída
349/07	Construção de residência na Rua Licinio Viana Da Cruz Nº 3 - Santo Eduardo	Concluída
349/07	Construção de residência na Rua Manoel Fausino Salles 07 - Santo Eduardo	Concluída
349/07	Construção de residência na Rua Antonio Rocha 77 Santo Eduardo	Concluída
349/07	Construção de residência na Rua Licinio Viana Da Cruz Nº 65 - Santo Eduardo	Concluída
349/07	Construção de residência na Rua Amaro Batista Ramos 186 - Santo Eduardo	Concluída
349/07	Construção de residência na Travessa Rodrigues 21 - Santo Eduardo	Concluída
349/07	Construção de residência na Margem da Linha 208 - Santa Maria	Concluída
349/07	Rua Antena Gomes Filho s/n- Santo Eduardo	Concluída
065/07	Construção de residência em Conceição de Imbé	Concluída
050/07	Construção de residência na casa nº 42 - Imbé	Concluída
052/07	Construção de residência no Imbé	Concluída
049/07	Obra de remoção do casarão do Imbé	Concluída
046/07	Construção de residência em Conceição do Imbé	Concluída
051/07	Construção de residência em Aleluia	Concluída
056/07	Construção de residência no 9º Distrito	Concluída
<b>Valor total das Obras</b> <b>R\$ 1.352.932,30</b>		

**ANEXO 03:**

**Entrevista com Luciano Aquino / EMHAB**

**Data: 21/05/2008**

01) Nome:

---

02) Função na EMHAB:

---

03) Desde quando existe a EMHAB?

---

04) Quais são as atribuições da EMHAB?

---

---

05) Qual a diferença entre a Empresa e uma Secretaria?

---

---

---

06) A EMHAB constrói casas ou apenas administra o dinheiro público?

---

---

---