

**O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA HABITAR BRASIL  
NO CONJUNTO RESIDENCIAL HOMERO LINHARES – MIRACEMA/RJ  
UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DA QUALIDADE DE VIDA**

**GLÁUSCIA PRADO DE SOUZA**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Teresa de Jesus Peixoto Faria**

**Co-Orientador: Prof. Dr. Marlon Gomes Ney**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ**

**NOVEMBRO – 2008**

**O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA HABITAR BRASIL  
NO CONJUNTO RESIDENCIAL HOMERO LINHARES – MIRACEMA/RJ  
UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DA QUALIDADE DE VIDA**

**GLÁUSCIA PRADO DE SOUZA**

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

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Teresa de Jesus Peixoto Faria**

**Co-Orientador: Prof. Dr. Marlon Gomes Ney**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ**

**NOVEMBRO – 2008**

**O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA HABITAR BRASIL  
NO CONJUNTO RESIDENCIAL HOMERO LINHARES - MIRACEMA/RJ:  
UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DA QUALIDADE DE VIDA**

**GLÁUSCIA PRADO DE SOUZA**

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

**Aprovada em 14 de novembro de 2008.**

**Comissão Examinadora:**

---

**Prof<sup>ª</sup>. DENISE CUNHA TAVARES TERRA (Doutora em Geografia)  
Universidade Federal do Rio de Janeiro**

---

**Prof. HERNAN ARMANDO MAMANI (Doutor em Planejamento Urbano e Regional)  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR**

---

**Prof. MARLON GOMES NEY (Doutor em Economia)  
Instituto de Economia da Unicamp / Co-orientador**

---

**Prof<sup>ª</sup> TERESA DE JESUS PEIXOTO FARIA (Doutora em Estudos Urbanos)  
École des Hautes Études en Sciences Sociales / Orientadora**

**A Deus, à minha família, em especial  
minha mãe, meu irmão e meu esposo.**

## AGRADECIMENTOS

A Deus pela força, proteção, direção e luz.

À minha mãe e meu irmão, pelo imenso amor que sustentou o entendimento de todos os meus momentos de ausência.

Ao meu esposo, pelo companheirismo em todos os momentos de dificuldade e por acreditar que seria possível a união de nossas vidas com a defesa da dissertação.

À minha orientadora, Professora Dr<sup>a</sup>. Teresa de Jesus Peixoto Faria, minha enorme gratidão pela contribuição para o meu trabalho, pela dedicação, pela paciência, pela amizade e confiança.

Ao meu co-orientador, Professor Dr. Marlon Gomes Ney, pelas orientações prestadas para a análise dos dados e desfecho deste trabalho, atuando sempre com muita seriedade, comprometimento e competência.

Ao Professor Hernan Armando Mamani, pela colaboração na revisão deste trabalho de forma solícita e interessada.

A todos os professores do Centro de Ciências do Homem; à secretária do Curso de Políticas Sociais, Ana Paula Caputo; e a todos os funcionários do Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico.

Aos meus amigos do curso de mestrado, em especial à Gutiélle Faria, Nádia Conceição, Érica Costatini e Jailse Vasconcelos. Nos breves momentos de convivência vocês me ensinaram, na prática, que quem tem um amigo tem um tesouro.

**O chão e suas circunstâncias deixam de ser um dado natural e tornam-se uma construção humana. Nesse sentido, sobre a topografia da natureza, ergue-se a topografia social. Para além da fluidez das relações, ela incorpora a concretude de condições e acessos como dois elementos imbricados e mutuamente dependentes. Já não se está simplesmente falando de um lugar como um vazio, mas do resultado da ocupação e da ação dos sujeitos cidadãos, ou quase-cidadãos (KOGA, 2003).**

## SUMÁRIO

Lista de Tabelas .....	x
Lista de Gráficos.....	xi
Lista de Figuras.....	xii
Lista de Fotos.....	xiii
Resumo.....	xiv
Abstract.....	xv
RESUMEN.....	xvi
INTRODUÇÃO .....	01
CAPÍTULO I - REFERENCIAL TEÓRICO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	07
1.1. Referenciais teóricos à compreensão da relação entre participação e melhoria na qualidade de vida.....	07
1.1.1. Participação para a organização da sociedade.....	07
1.1.2. Participação como direito e dever.....	12
1.1.3. Três propostas de participação: cidadã, comunitária e popular.....	15
1.1.4. Participação para o desenvolvimento econômico ou para o desenvolvimento social?.....	20
1.1.5. Participação e qualidade de vida.....	25
1.2. Procedimentos Metodológicos.....	31

<b>CAPÍTULO II - A QUESTÃO HABITACIONAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>39</b>
<b>2.1. Breve histórico da questão habitacional.....</b>	<b>39</b>
<b>2.2. As primeiras políticas de habitação no Brasil.....</b>	<b>42</b>
<b>2.2.1 - As prioridades governamentais nas décadas de 1980 e 1990.....</b>	<b>57</b>
<b>2.3. O processo de descentralização, a gestão municipal da política de habitação e o incentivo à participação social.....</b>	<b>63</b>
<b>CAPÍTULO III - A POLÍTICA DO PROGRAMA HABITAR BRASIL: LANÇAMENTO, DIRETRIZES E APLICAÇÃO.....</b>	<b>72</b>
<b>3.1. O lançamento do Programa Habitar Brasil através do Ministério do Bem-Estar Social em 1993.....</b>	<b>72</b>
<b>3.1.1 PHB: Algumas experiências.....</b>	<b>76</b>
<b>3.2. As propostas do governo federal através do Programa Habitar Brasil.....</b>	<b>79</b>
<b>3.3. A proposta do Programa Habitar Brasil através do Trabalho Social junto ao município: participação popular para a melhoria da qualidade de vida.....</b>	<b>82</b>
<b>CAPÍTULO IV – O PROGRAMA HABITAR BRASIL COMO UM INSTRUMENTO PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA ATRAVÉS DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA: a realidade do Conjunto Residencial Homero Linhares.....</b>	<b>87</b>
<b>4.1. O município de Miracema e a questão habitacional.....</b>	<b>87</b>

4.1.1. A atuação do poder público municipal frente à crise da moradia.....	93
4.1.2. O surgimento do Bairro Vila Nova.....	99
4.2. A análise do processo de desenvolvimento do Programa Habitar Brasil no bairro Vila Nova e a construção do Conjunto Residencial Homero Linhares.....	103
4.3. As ações realizadas no Conjunto Residencial Homero Linhares através do Trabalho Social do Programa Habitar Brasil.....	110
4.3.1. Planejamento das ações do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares.....	111
4.3.2. Execução das ações do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares .....	117
4.3.3. Avaliação das ações do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares.....	124
4.4. Os resultados alcançados após treze anos de desenvolvimento do Trabalho Social do Programa Habitar Brasil: uma análise da participação e da melhoria na qualidade de vida.....	127
4.4.1. Renda pessoal e renda familiar.....	127
4.4.2. Detenção de recursos para ampliação na moradia.....	130
4.4.3. Acesso a serviços públicos no entorno do CRHL.....	134
4.4.4. Iniciativa de organização e participação social.....	143
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	146
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	151
ANEXOS .....	165

## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1 – Distribuição dos entrevistados conforme o local onde residia antes de receber a moradia.....</b>	<b>113</b>
<b>Tabela 2 – Distribuição percentual de entrevistados conforme condição de ocupação da moradia anterior e motivo de estar morando no CRHL.....</b>	<b>114</b>
<b>Tabela 3 – Distribuição percentual de entrevistados conforme posição na ocupação e nível de renda pessoal a partir de 1 salário mínimo antes e depois de morar no CRHL.....</b>	<b>129</b>
<b>Tabela 4 - Distribuição percentual dos entrevistados conforme a ampliação da moradia e número de cômodos atuais.....</b>	<b>133</b>
<b>Tabela 5 – Opinião dos entrevistados em relação à qualidade de oferta de serviços no entorno do CRHL.....</b>	<b>136</b>

## **LISTA DE GRÁFICOS**

**Gráfico 1 – Distribuição percentual dos entrevistados conforme a opinião sobre o significado de participação popular, mobilização social, organização comunitária e a importância da participação popular no CRHL.....121**

**Gráfico 2 – Percentual de pessoas que sabem ler e escrever e nível de escolaridade dos entrevistados.....122**

**Gráfico 3 – Distribuição percentual dos entrevistados conforme nível de renda pessoal e familiar medido em salários mínimos ao receber a moradia e o rendimento atual.....128**

**Gráfico 4 – Distribuição percentual dos entrevistados segundo a nota dada, em uma escala de 0 a 10, para a qualidade da moradia, a decisão de morar e a chance de se mudar do CRHL.....142**

**Gráfico 5 – Percentual de pessoas participantes de algum tipo de organização social e partido político que participaram de algum tipo de ação social depois de residir no CRHL.....143**

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 - Localização do município de Miracema no Estado do Rio de Janeiro.....</b>	<b>87</b>
<b>Figura 2 - Ruas de Miracema / Ao norte do mapa, o espaço do antigo campo de aviação.....</b>	<b>88</b>
<b>Figura 3 - Planta do Bairro Vila Nova.....</b>	<b>99</b>
<b>Figura 4 - Planta do Conjunto Residencial Homero Linhares.....</b>	<b>104</b>
<b>Figura 5 - Planta do embrião da moradia popular (Planta A) e planta para a ampliação da moradia, que deveria ser feita pelos moradores (Planta B).....</b>	<b>131</b>

## LISTA DE FOTOS

Foto 1- Espaço do antigo campo de aviação ocupado de forma irregular na década de 1990. Bairro Vila Nova. Nov. 2007.....	100
Foto 2 - CRHL – PHB. Rua Professora Maria Tereza Sodré Linhares. Nov. 2007.....	104
Foto 3 - CRHL – PHB. Rua Demetilde Maria Linhares. Nov. 2007.....	104
Foto 4 - Moradia “embrião” PHB – CRHL . Nov. 2007.....	132
Foto 5 - Moradia “embrião” PHB – CRHL. Nov. 2007.....	132
Foto 6 - Moradia com ampliação feita pela família. PHB – CRHL. Nov. 2007..	132
Foto 7 - CRAS / SMAS – Instalado após a Implantação do PHB no CRHL . Nov. 2007.....	134
Foto 8 - Creche Irene Frauches – Instalada após a implantação do PHB – CRHL. Nov. (2007).....	135
Foto 9 - Local destinado à construção do parque infantil. Área de lazer do PHB – CRHL. Nov. 2007.....	138
Foto 10 - Local destinado à construção da praça. Área de lazer do PHB – CRHL. Nov. 2007.....	138
Foto 11 - Moradias do PHB – CRHL e o contato com o lixo a céu aberto. Nov. 2007.....	140
Foto 12 - Fossa séptica construída ao lado das moradias do PHB – CRHL. Nov. 2007.....	140

## RESUMO

A presente dissertação trata da análise do Programa Habitar Brasil - PHB - implantado no Conjunto Residencial Homero Linhares - CRHL, no bairro Vila Nova em Miracema, entre 1995 e 1998. O principal objetivo do estudo é analisar o alcance das metas estabelecidas pelo Trabalho Social do PHB no processo de participação popular e na melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas com as atividades sócio-educativas e com a moradia popular. No processo avaliativo, utiliza os seguintes indicadores: renda pessoal; renda familiar; situação empregatícia; detenção de recursos para ampliação na moradia; capacidade de organização social e acesso a políticas públicas no entorno do CRHL. O recorte temporal adotado para a análise da ação Trabalho Social do PHB junto ao CRHL, e dos resultados alcançados, delimitou-se em dois períodos: 1995 -1998 e 2006 -2007. O primeiro período compreende o tempo total utilizado pelo poder público municipal para a execução das ações do PHB no CRHL. O segundo corresponde ao período estipulado para realização de análise da atual configuração do CRHL e dos indicadores de qualidade de vida das famílias que nele residem. O estudo aponta ainda os avanços e as fragilidades advindos da implantação do PHB no CRHL, principalmente no tocante à melhoria da qualidade de vida e participação social. Com base no trabalho desenvolvido, o estudo apresenta também algumas medidas a serem assumidas tanto pelo poder público municipal quanto pela população, objetivando contribuir para um novo direcionamento da política habitacional em Miracema.

## ABSTRACT

The present research consists of the analysis of Brazil Inhabit Program (Programa Habitar Brasil – PHB) implanted in the Homero Linhares Housing Complex (Conjunto Residencial Homero Linhares – CRHL), in Vila Nova quarter, in Miracema, between 1995 and 1998. In the evaluation process, the following pointers are used: personal income; familiar income; employment situation; detention of resources for magnifying the housing; social organization capacity and access the public politics around the CRHL. The main goal of this study is to analyze the reach of the aims established by the PHB Social Work in the popular participation process and in the improvement of the quality of life of the families benefited with socio-educative activities and popular housing. The secular clipping adopted for the analysis of the action Social Work of the PHB next to CRHL and the reached results was delimited in two periods: 1995 – 1998 and 2006 – 2007. The first period encloses the total time used by the municipal public power for the implementation of the actions of the PHB in the CRHL. The second one corresponds to the stipulated period for analysis of current CRHL configuration and life quality pointers of families who inhabit it. The study still points the advances and the fragilities happened from the implantation of the PHB in the CRHL, mainly in relation to the improvement of the quality of life and social participation. On the basis of the developed work, the study also presents some measures to be assumed either by the municipal public power and the population, objectifying to contribute in the improvement of the treatment of the inhabitation question in Miracema.

## RESUMEN

La presente pesquisa trata-se del análisis del Programa Habitar Brasil – PHB implantado en el Conjunto Residencial Homero Linhares – CRHL ubicado en el barrio Vila Nueva en la ciudad de Miracema, entre 1955 y 1998. El estudio procura analizar el alcance de las metas establecidas por el Trabajo Social del PHB en el proceso de participación popular y en la mejora de calidad de vida de las familias beneficiadas con las actividades sócio-educativas y con la vivienda popular. En el proceso avaliativo, se utiliza los siguientes indicadores: renta personal, renta familiar, situación del contratante; detención de recursos para ampliación de la vivienda, capacidad de organización social y acceso a políticas públicas entorno del CRHL. El recorte temporal adoptado para el análisis de la acción Trabajo Social del PHB junto al CRHL y de los resultados alcanzados, fue delimitado en 2 periodos: 1995-1998 y 2006-2007. El primer período comprende el tiempo total utilizado por el poder público municipal para la implementación de las acciones del PHB en el CRHL. El segundo corresponde el período estipulado para la realización de análisis de la actual configuración del CRHL y de los indicadores de la calidad de vida de las familias que en el residen. Por fin, el estudio señala los avances y fragilidades venidos de la implantación del PHB en el CRHL, principalmente relativo a mejorar la calidad de vida y participación social. Con base en el trabajo desarrollado el estudio presenta también algunas medidas a ser tomadas tanto por el poder público municipal cuanto por la población con el objetivo de contribuir con la mejora del tratamiento de la cuestión habitacional en Miracema.

## INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objeto de investigação o Programa Habitar Brasil - PHB, executado entre 1995 e 1998 junto ao Conjunto Residencial Homero Mendes Linhares - CRHL, situado ao bairro Vila Nova em Miracema-RJ<sup>1</sup>.

O interesse em identificar os resultados do Trabalho Social no CRHL foi motivado pelo fato de ainda existirem, no local, muitas necessidades e demandas, que deveriam ter sido solucionadas pelo programa.

O CRHL foi construído a partir da implementação do PHB, especificamente a partir da ação “Urbanização de Áreas Ocupadas por Subabitações”. Esta intervenção do poder público municipal teve o intuito de direcionar habitações mais seguras e mais salubres a cinquenta famílias que residiam em área de risco em Miracema.

Morar com dignidade é um direito definido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1948. Neste documento determinou-se que todo homem deveria ter um padrão de vida capaz de proporcionar a si e à sua família, dentre outros direitos, o de habitação (SOUZA, 1989, p. 48).

No Brasil, a Constituição Federal, em 1988, não definia a moradia enquanto um direito, apesar de estabelecê-la enquanto um dever do Estado, através dos governos Federal, Estadual e Municipal. Determinava-se que a tais esferas caberia a função de promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988, art. 23, IX). A partir da Emenda de 2000, o direito à moradia tornou-se parte dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988.

---

<sup>1</sup> O Programa Habitar Brasil foi lançado em 1993 durante o Governo Itamar Franco e contemplava três ações: “Urbanização de áreas ocupadas por subabitações”, “Urbanização de áreas não ocupadas” e “Desenvolvimento Comunitário”. O poder público municipal de Miracema-RJ utilizou um período de três anos para o desenvolvimento do PHB no CRHL, iniciando as obras em 1995 e realizando a entrega das moradias em 1998, data de término das ações. O “Desenvolvimento Comunitário” abarcava a ação “Trabalho Social”, que tinha por meta favorecer ou fortalecer a participação, a mobilização, a organização e a qualidade de vida da população beneficiada com o PHB.

Atualmente, apesar de vários estudos abordarem os efeitos que o contexto sócio-político tem sobre os rumos da política de habitação, a avaliação da política habitacional brasileira, e de programas específicos voltados para a questão da habitação, como o PHB, ainda se apresenta em um campo pouco explorado pela literatura (ARIMATÉIA, 2006, p. 13).

Diante dessa realidade, o presente estudo adquire relevância ao identificar e avaliar de que forma o município ou o Estado assume as diretrizes de programas provenientes do planejamento da política habitacional pelo governo federal, adaptando-as à realidade local, como estabelecido pelo Manual Operacional do Programa Habitar Brasil<sup>2</sup>.

Segundo o Manual Operacional do Programa Habitar Brasil (1993), Estados, Municípios e Distrito Federal devem, concomitantemente, atender às normas gerais do programa proveniente do governo federal e adequar o trabalho sócio-educativo, a ser desenvolvido junto à comunidade beneficiada, às características peculiares da área de intervenção.

Esta iniciativa tem respaldo na Constituição Federal de 1988. Na chamada Divisão de Competências, onde são estabelecidas as funções comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a Carta Magna prevê a competência da União na elaboração e execução de planos regionais e nacionais e prevê, ainda, o interesse local dos municípios diante desses planos (BRASIL, 1988, art. 30, I). Nesse sentido, as diretrizes de programas elaborados pelo governo federal, e seguidos pelos governos estaduais, do Distrito Federal e pelos governos municipais, não devem perder de vista a especificidade de cada localidade onde se pretenda implementá-lo. Esse tem sido um dos grandes desafios enfrentados pelos municípios, pois nem sempre o programa, elaborado pelo governo federal, atende às necessidades locais ou possui, na figura dos seus gestores, o mesmo grau de entendimento e a mesma modalidade de desenvolvimento.

As inovações trazidas por esta legislação remete-nos a conceber o direito à moradia em um contexto maior, onde habitação deve estar relacionada a outros aspectos da vida humana.

---

<sup>2</sup> O Manual Operacional do Programa Habitar Brasil foi organizado pelo Ministério do Bem-Estar Social – MBES – em 1993. Em 1996, o Ministério do Planejamento e Orçamento, através da Secretaria de Política Urbana, SEPURB, lançou outro documento, com conteúdo similar ao anteriormente elaborado, reeditando, dentre outros, os objetivos, as diretrizes e as linhas de ação do PHB.

Além de ser considerada necessidade básica do homem, a moradia é um dos elementos constituintes da reprodução das relações sociais. Dessa forma, a moradia, uma das principais condições para que o homem atinja a cidadania, é um direito básico que oferece sustentáculo para que indivíduos e grupos sociais possam desenvolver suas potencialidades na sociedade.

Para Paz (2002, p.71), o lugar da moradia e a possibilidade de morar decentemente influenciam em vários aspectos da vida humana: trabalho, escola, saúde, família e, enfim, nas relações sociais. Ao definir habitação, a autora a concebe dentro de uma visão mais ampla, compreendendo-a como bem que deve satisfazer às necessidades do homem e que envolve acesso a serviços urbanos, representando, em suma, um local que deve oferecer abrigo, proteção, saúde. Entretanto, Paz também relaciona a habitação a um bem de mercado visado, dentre outros, pelo setor da construção civil e pelos agentes imobiliários.

Dessa forma, apesar das análises mais abrangentes sobre habitação, não se pode deixar de registrar que a habitação, de forma direta ou indireta, é também resultado do processo de produção capitalista.

Sobre essa análise, Corrêa (1995, p. 29) aborda que, na sociedade de classes, o acesso a bens e serviços socialmente produzidos se dá de forma desigual e a habitação pertence ao conjunto de bens cujo acesso é seletivo. Diante dessa realidade os grupos sociais excluídos têm como possibilidade o acesso a habitações construídas pelo Estado, através dos conjuntos habitacionais, ou pelo sistema de construção em loteamentos periféricos.

Nos dias atuais, muitos autores, ao abordarem sobre a obrigação do Estado em prover habitações populares, assinalam que esta intervenção deve englobar uma finalidade social mais abrangente, voltada não só à construção de habitações, mas ao desenvolvimento de um trabalho social que garanta à população beneficiada a sustentabilidade das ações dos programas, e um dos caminhos para o alcance desta meta é o da participação. Rolnik (2002, p. 53), no trabalho intitulado *É possível uma política urbana contra a exclusão?*, assevera que, no Brasil, a política urbana foi intensamente utilizada para atender a privilégios de alguns poucos e que se faz necessário abrir a cidade para toda a população em todos os sentidos. Nessa linha, a autora afirma que dentre outras estratégias de inclusão está a construção de uma política urbana que inclua a totalidade dos atores sociais. Sobre este ponto, Rolnik

aponta que a participação popular organizada é insubstituível e fundamental para a produção de uma interface real com o poder público.

Para Vieira (2002, p. 62), o reconhecimento da importância da participação popular em programas e projetos vinculados a políticas públicas tem se tornado um consenso, entretanto, faz-se necessária uma atenção especial para as formas de articular as intervenções que se dão através de obras físicas e de atividades sócio-educativas.

Podemos aproximar a proposta de estudo, através desta dissertação, às concepções de Rolnik e pontuar que o PHB apresenta-se como um instrumento de política de desenvolvimento urbano, baseado em um conceito de moradia que não engloba apenas a melhoria do espaço físico, mas é parte integrante de um processo que prioriza a participação popular.

Ao articularmos o presente estudo à tese de Vieira, assinalamos que, como outros programas geridos pelo governo federal, o PHB propõe, dentre suas formas de intervenção, o Trabalho Social<sup>3</sup> como atividade sócio-educativa vinculada a um projeto social junto à população-alvo do programa.

O PHB, através do Trabalho Social, objetiva apoiar o poder público na melhoria da qualidade de vida de famílias de menor renda. Para tanto, a participação da população nas fases de desenvolvimento do programa e a constituição de novas práticas participativas são consideradas fundamentais para a efetiva consecução das metas estabelecidas.

Assim, as questões que motivaram a presente pesquisa foram as seguintes:

- Como o poder público municipal de Miracema-RJ se organizou para implementar as ações do PHB, adaptando as diretrizes do governo federal às necessidades locais?

---

<sup>3</sup> O Manual Operacional do Programa Habitar Brasil, de 1993, define dentro da ação "Desenvolvimento Comunitário" a implementação obrigatória por parte dos Agentes Executores - Estados, Distrito Federal e Municípios – da ação "Trabalho Social". O "Trabalho Social" é uma ação que se materializa através de atividades sócio-educativas e deve ser desenvolvido pelos programas de habitação operacionalizados pela Caixa Econômica Federal - CEF. Diz respeito a um conjunto de intervenções de cunho educativo definido pelo governo federal e adequado, até certo limite, à realidade sócio-econômica e cultural da população local. O Trabalho Social tem como objetivo principal criar mecanismos capazes de possibilitar a manifestação dos beneficiários acerca dos empreendimentos, incentivando a gestão participativa, a correta utilização e manutenção das obras e melhorias realizadas, a sustentabilidade do programa e a melhoria da qualidade de vida da população beneficiada. Conforme é definido no Manual Operacional do Programa Habitar Brasil, no período posterior ao desenvolvimento das melhorias e do desenvolvimento das atividades sociais é que será verificado o alcance na melhoria da qualidade de vida das famílias, dentre outras formas, através de mecanismos de participação social.

- A participação popular, incentivada através do Trabalho Social/PHB, mostrou-se eficaz no contínuo desenvolvimento do CRHL?

- Até que ponto podemos relacionar as práticas participativas dos receptores do Trabalho Social/PHB com a melhoria na qualidade de vida dos mesmos, conforme o preconizado no Manual Operacional do Programa Habitar Brasil/1993?

O objetivo principal da pesquisa foi verificar o alcance das metas estabelecidas pelo Trabalho Social do PHB no processo de participação popular e na melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas com as atividades sócio-educativas e com a moradia popular.

Os objetivos específicos deste estudo foram:

- \* Aferir o grau de participação das famílias beneficiadas com o PHB no processo de implantação do mesmo e no de construção do CRHL;
- \* Identificar, na atualidade, as formas de participação e organização social das famílias beneficiadas com o Trabalho Social/PHB;
- \* Analisar os aspectos físicos e sociais relacionados à qualidade de vida da população beneficiada com Trabalho Social/PHB no período anterior e posterior ao acesso à moradia e às atividades sócio-educativas.

Para atingir os objetivos propostos a dissertação está estruturada em quatro capítulos.

No Capítulo I apresentamos os referenciais teóricos e os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Abordamos os principais conceitos para a análise dos fenômenos participação, organização social e qualidade de vida.

No Capítulo II explanamos a questão habitacional e a participação social. Os sub-capítulos correspondentes a este tópico tratam da questão habitacional, das primeiras políticas urbanas de habitação no Brasil, do processo de descentralização, gestão municipal da política de habitação e o incentivo à participação social.

No Capítulo III descrevemos sobre o PHB e ressaltamos os objetivos, as diretrizes, as linhas de ação, estabelecidos pelo governo federal, bem como apontamos o processo de implantação deste programa junto aos municípios. Dentre os assuntos trabalhados neste capítulo assinalamos o pertinente ao “Trabalho Social”, como uma ação do PHB que incentiva a participação comunitária e a melhoria da qualidade de vida famílias beneficiadas.

No Capítulo IV buscamos, inicialmente, discorrer sobre o município de Miracema, sua realidade habitacional e o processo de desenvolvimento do PHB e de

formação do CRHL. Entretanto, o foco principal da análise contida neste capítulo são os resultados que o Trabalho Social do PHB gerou às famílias beneficiadas com as moradias populares após mais de uma década de implantação do programa no CRHL. Procuramos estabelecer uma análise sobre as práticas participativas presentes junto às famílias e sobre os indicadores de qualidade de vida.

Na Conclusão é apresentado um balanço sobre os objetivos propostos e os objetivos alcançados através das intervenções advindas do PHB junto ao CRHL, especificamente a partir da ação “Trabalho Social”. Neste tópico, pontuamos as lacunas ainda existentes no CRHL e que o referido programa, através da atuação do poder público municipal, não conseguiu solucionar. Finalmente, apresentamos algumas sugestões de mudanças para serem assumidas tanto pelo poder público municipal quanto pela população, enquanto agentes executores do PHB.

## **CAPÍTULO I – REFERENCIAL TEÓRICO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

### **1.1. Referenciais teóricos à compreensão da relação entre participação e melhoria na qualidade de vida**

#### **1.1.1. Participação para a organização da sociedade**

A participação apresenta-se enquanto um processo existencial concreto e está presente na própria dinâmica da sociedade.

Demo (1996, p. 45) assinala que participação é uma conquista humana de suma relevância, uma verdadeira forma de realização dos homens. Nesse sentido, o autor atenta para a qualidade que se deve direcionar ao ato de participar.

Segundo Vêras (2000, p. 42), a participação ocorre intrinsecamente à cidadania e o cidadão é aquele que, participando, adquire capacidade para apreender a lógica que preside a realidade na qual está inserido. A autora aborda que, através da participação, o homem consegue perceber as contradições fundamentais da produção capitalista no conjunto das condições concretas urbanas. Consegue, ainda, perceber o conjunto de relações fetichizadas e mercantilizadas em que vive. Como Demo, Vêras remete-nos à qualidade necessária ao ato de participar e aponta que, apesar de a participação apresentar-se enquanto processo inerente a todo homem, participar conscientemente no cotidiano social é o que aproxima o homem dos meios de enfrentamento efetivo das situações postas no real. Nessa perspectiva, não basta participar, agir, buscar a satisfação das necessidades primárias, necessário se faz a participação voltada para o processo de atuação em busca de interesses da coletividade.

Para Souza (2004, p. 79), a participação é atividade comum a todo ser humano, processo que possui existência própria, independentemente da ação de agentes externos. A participação, na concepção de Souza, configura-se também como questão social, uma vez que deve ser refletida e assumida pelos grupos sociais que não chegam a atingir as decisões que dizem respeito às suas condições

básicas de existência. Por este ângulo, a participação pode configurar-se não só como política de reprodução da ordem, mas também como questão social.

Pensar a participação enquanto questão social requer que identifiquemos as contradições sociais em que os grupos não privilegiados estão imersos. Esses, por sua vez, tomando consciência sobre o processo contraditório, passam a participar no intuito de reagir e enfrentar. Entretanto, Souza (2004, p. 82) assinala que as condições históricas em que as formas de participação se consolidaram não propiciaram a certos grupos não-privilegiados o incentivo a práticas participativas decisórias.

Assim como Souza, Demo (1996, p. 45) aponta que é através da participação que o homem desenha a sua história e assinala que, nesse processo, a arte qualitativa do homem envolve a capacidade de construção de uma sociedade desejável, onde haja um teor menor possível de desigualdade, de exploração, de mercantilização, de opressão. O autor ressalta ainda que, no cerne dos desejos políticos do homem, está a participação que sedimentam metas eternas de autogestão, de democracia, de liberdade, de convivência.

Nesse sentido, a participação apresenta-se como um dos requisitos inerentes à sobrevivência do homem, à realização e à organização da sociedade. Entretanto, para que a participação ocorra enquanto um processo de decisão, Souza (2004, p. 83) aponta três condições a serem consideradas:

- Satisfação das necessidades humanas: para o homem participar efetivamente da vida social deve possuir condições dignas de vida nos aspectos básicos como alimentação, habitação, dentre outros;
- Satisfação de novas necessidades advindas do processo de satisfação das necessidades básicas;
- Necessidade de o homem lutar contra mecanismos de cooptação, o que requer formas ideológicas de pensar a existência, compreensão dos mecanismos de cooptação e articulação de formas de enfrentamento dos mesmos.

Para atender a esta terceira condição, faz-se necessária a compreensão crítica da realidade cotidiana. Esta compreensão pode ser alcançada através do processo educativo da participação.

Segundo Souza define-se como processo educativo da participação:

O processo que se expressa através da conscientização, organização e capacitação contínua e crescente da população ante a sua realidade social concreta. Como tal é um processo que se desenvolve a partir do confronto de interesses presentes a esta realidade e cujo objetivo é a sua ampliação enquanto processo social (SOUZA, 2004, p. 84).

Partimos do princípio de que o processo educativo da participação propicia a organização da sociedade e, conseqüentemente, o processo contrário às formas de dominação. Nesse sentido, Souza (2004, p. 86) apresenta ainda quatro pressupostos para que a organização social possa se dar como prática de exercício de poder<sup>4</sup>:

- Pensar coletivo a partir do próprio cotidiano da população;
- Pensar coletivo para o alcance do descortinar do real que encobre o cotidiano;
- Exercício consciente da organização;
- Práticas renovadas para o enfrentamento às demandas advindas do processo dinâmico da realidade social.

Dessa forma, a organização da sociedade configura-se como ponto chave para o processo de participação desencadeado para a transformação da sociedade a partir do exercício do poder.

Dallari (1984, p. 43), ao assinalar a importância da organização social, não ignora a relevância da participação individual, porém assevera que são as ações coletivas e conscientes as que aglutinam forças para o enfrentamento das “implicações contraditórias da realidade social”.

---

<sup>4</sup> Para Foucault (1979, p. 248 apud FRITSCH 1996, p. 138) o poder possui caráter político e precisa ser compreendido nas redes estabelecidas entre os homens para a defesa dos seus interesses pessoais e coletivos. Segundo o autor, o poder implica força, lutas, jogos com articulações, negociações, resistências, estratégias, táticas. O poder não está localizado no aparelho do Estado e para que dentro de uma sociedade ocorram mudanças, é necessário que os mecanismos de poder – que funcionam fora, abaixo, ao lado dos aparelhos do Estado a um nível mais elementar – sejam modificados. Foucault cita que é no cotidiano que as diferentes formas de poder se expressam, dando movimento às relações entre os homens. Produz saber, coisas, discurso e pode colaborar para a emancipação ou para a repressão dos homens, representando, portanto, uma prática social constituída socialmente na rede de relações sociais, alterando-as substancialmente. Foucault menciona ainda que “o poder não se dá, não se troca nem se retoma, mas se exerce. Só existe em ação, como também da afirmação que o poder não é principalmente manutenção e reprodução das relações econômicas, mas acima de tudo uma relação de força.”

Nessa linha de reflexão, é importante explicar o conceito acerca das categorias organização, grupalização e mobilização social e os objetivos que giram em torno das mesmas.

Para Souza (2004, p.93), somente a organização social é capaz de propiciar ao grupo capacidade e meios de enfrentamento do real, uma vez que ela requer atitude consciente. Essa atitude consciente propicia a ampliação do processo participativo e articulações em nível individual, grupal e institucional.

A grupalização, por sua vez, propõe participação sem o despertar da consciência crítica sobre a realidade. Busca atender objetivos que não refletem os anseios populares. A mobilização, como a grupalização, não considera os anseios e demandas advindas da população na medida em que busca reunir as pessoas em torno de objetivos determinados por outros grupos sociais.

Pinto (1980, p. 11) assegura que a organização social deve envolver processo consciente de intervenção e não pode ser definida como simples estrutura formal. Ao contrário, deve ser concebida enquanto articulação consciente de grupos de uma população em busca de interesses comuns e identificados coletivamente, os quais, orientando as ações a serem tomadas, satisfarão aos interesses e demandas coletivas.

Demo (1996), por sua vez, ao definir organização social, assevera que os fenômenos participativos, dentre eles o da organização da sociedade civil, devem possuir quatro marcas qualitativas para atingir o que define enquanto qualidade política: representatividade, legitimidade, participação da base e planejamento participativo auto-sustentado<sup>5</sup>. Nesse sentido, o autor destaca a importância do aspecto qualidade, sobretudo qualidade política a ser assumida pelas organizações sociais ao engendrem suas formas de participação na vida social.

---

<sup>5</sup> Segundo Demo (1996, p. 45) a Representatividade é caracterizada pela representação popular através das lideranças. A Legitimidade diz respeito ao processo participativo fundado em Estado de direito, através do qual se regulamenta democraticamente as regras da vida comunitária. A Participação da Base configura a participação autêntica, onde ocorre o poder emanado da população. O Planejamento Participativo Auto-sustentado engloba a capacidade e competência da população para solucionar seus próprios problemas, ocorrendo através do autoplanejamento e da articulação de estratégias para o enfrentamento dos problemas identificados.

Acerca da qualidade política das organizações sociais Demo sustenta ainda que:

Uma associação, em sua dimensão da qualidade política, depende menos de expressões quantitativas, como número de membros, tamanho da sede, frequência das reuniões [...], do que da intensidade dessas marcas qualitativas, que delineiam o teor da participação” (DURHAN, 1984; MAX-NEEF, 1986; ALVES, 1980 apud DEMO, 1996, p. 45).

Olson (1999), representante por excelência da abordagem econômica do fenômeno da ação coletiva, manifesta posicionamento contrário às demais teorias abordadas neste estudo, acerca da participação ocorrida através das organizações sociais. O autor, ao estabelecer uma crítica à teoria tradicional de grupos e organizações, assevera que o postulado da racionalidade individual não autoriza a conclusão de que indivíduos com interesses comuns produzirão ações coletivas. Para Olson, principalmente onde estão envolvidos bens públicos, o postulado da racionalidade individual aponta para a tendência de que os indivíduos se abstenham de qualquer engajamento em ações coletivas à previsão daqueles bens. O autor considera que a constituição das organizações só possui sentido se os indivíduos compartilharem interesses comuns. Afirma, nessa linha, que, com exceção de alguns grupos pequenos, existe uma tendência à ausência de participação devido à contradição de interesses individuais e coletivos.

Segundo o autor há uma analogia entre o funcionamento das organizações e uma situação de mercado caracterizada pela concorrência perfeita. Nesse processo deve ocorrer a combinação de interesses individuais e coletivos e mercados competitivos. Por fim, para a tese olsoniana a possibilidade de um grupo suprir um bem público se dá em função do número de indivíduos desse grupo, uma vez que defende que, quanto maior o grupo, maiores serão as dificuldades encontradas para se alcançar os efeitos esperados de uma participação.

Kliksberg (1990), em oposição ao Olson, cita que muitos aspectos da participação não estão relacionados ao reducionismo econômico, mas à auto-estima, à responsabilidade coletiva, à visão compartilhada, dentre outros.

Os elementos apresentados indicam que é grande o universo de teorias e enfoques destinados à categoria participação. Seu sentido, sua concepção, pode ser motivada por grupos que, assumindo diferentes posições na sociedade, concebe-a de determinada forma e não de outra. Nesse sentido, de acordo com a tese de

Souza (2004, p. 81) “assumir a perspectiva da participação exige, antes de qualquer outra atitude, que se examine: participação por quê? Em função de quê? [...]”.

Nesta linha, ressaltamos que, quanto mais uma comunidade apresentar-se organizada e consciente do seu poder, maior será a sua forma de participação decisória, e, quanto mais uma comunidade desenvolver práticas participativas decisórias, maior será a sua capacidade de organização.

### 1.1.2. Participação como direito e dever

A Declaração Universal dos Direitos Humanos considera a participação política um direito fundamental de todos os homens e no art. 21 define que todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país e que a vontade do povo será a base da autoridade do governo. No entanto, no processo de defesa quanto à participação política surge também o dever de participar<sup>6</sup>.

Dallari (1984, p. 33) é um dos autores que, ao ressaltar a necessidade de participação social, articula o direito ao dever.

Para Dallari todos os homens têm não só o direito, mas também o dever de participar da vida em sociedade. Segundo o autor, o dever que os homens têm de

---

<sup>6</sup> Para Carvalho (1998, p. 16) a participação pode ser materializada através de práticas participativas institucionalizadas (Orçamentos Participativos; Conselhos Gestores; Parcerias entre Estado e Sociedade) e outras práticas participativas que se dão através de canais não institucionalizados e que não se voltam para a co-gestão (Movimento dos Sem Terra; Pastoral da Criança; Fóruns de iniciativa civil, dentre outros). Teixeira (2001, p. 172) utiliza as terminologias Mecanismos e Canais para designar as formas de participação. Para este autor, os Mecanismos de Participação são instrumentos utilizados pelos cidadãos individual ou coletivamente (Meios judiciais [ação popular, mandado de segurança coletivo, ação civil pública, representação ao Ministério Público, ação civil coletiva de responsabilidade]; Meios parlamentares [petição, reclamações, apresentação de denúncias ou sugestões, denúncia de irregularidades, iniciativa ou projeto de lei], Meios administrativos [pedido de informação, petição em defesa de direitos, petição contra ilegalidade/abuso de poder, denúncia de irregularidade, fiscalização das contas municipais, exame de licitações, controle dos atos administrativos, pedido de investigação no município, representação contra atos de improbidade administrativa]; Meios políticos [voto, candidatura a cargo eletivo, filiação a partido político, impugnação de mandato eletivo, arguição de inelegibilidade, plebiscito, referendo, denúncia de interferência de poder econômico/desvio e abuso de autoridade]). Os Canais de Participação, por sua vez, ocorrem junto aos espaços e esferas públicas. São órgãos coletivos, paritários de composição híbrida – sociedade civil e Estado (Conselhos municipais, estaduais e federais criados por lei; Comissões; Conferências; Comitês de Gestão; Consórcios Municipais; Representação nos órgãos colegiados, da administração indireta, de funcionários, por eleição direta; Representação dos usuários nas entidades prestadoras de serviços públicos).

participar da vida social possui dois fundamentos: a participação motivada pela necessidade de troca de bens e serviços necessários à sobrevivência e a participação motivada pela necessidade de tomada de decisão para estabelecimento de resistência e limitações frente a grupos sociais.

Na literatura, há consenso de que todos os homens têm o dever de participar da vida em sociedade e decidir sobre os assuntos de interesse comum. Entretanto, essa participação voluntária não ocorre com a frequência e com a qualidade necessárias, pois o comportamento que impera entre os homens é motivado pelo interesse que se dá em nível particular<sup>7</sup>.

Sobre este aspecto Dallari aponta que:

[...] a participação não depende de se desejar ou não, pois mesmo aqueles que não tomam qualquer atitude são utilizados pelos grupos mais ativos, visto que o silêncio e a passividade são interpretados como sinais de concordância com as decisões do grupo dominante [...] Por tudo isso, a participação política é um dever moral de todos os indivíduos e uma necessidade fundamental da natureza humana (DALLARI, 1984, p. 34).

Nessa linha de análise, válido se faz assinalar a tese de Santos (1994, p. 80) sobre a passividade da sociedade brasileira. Para o autor, a sociedade brasileira é uma das mais pacíficas do planeta e nessa sociedade o homem atua, na maioria das vezes, de forma isolada em prejuízo dos laços de congraçamento social. Nesse processo, o homem prefere negar o conflito a conceber que é vítima dele. O autor assevera ainda que a ausência de capacidade participativa está relacionada, dentre outros, à ausência de confiança na eficácia do Estado.

Teixeira (2001, p. 26), ao conceituar participação, analisa a categoria sob o prisma do poder político<sup>8</sup>, através do qual, os cidadãos, com os recursos disponíveis nos espaços públicos, buscam por seus interesses, constroem suas identidades e valores, posicionando-se como sujeitos de direitos e obrigações. O autor ressalta que abster-se do dever de participar é o primeiro passo que afasta a participação da

---

<sup>7</sup> Para Francisco (s/d) no Brasil ocorre o déficit da participação política, ocasionada, principalmente, pela pobreza e baixa escolaridade que, longe de serem problemas residuais, atingem grande parcela da população brasileira. O autor assegura que a participação política só ocorrerá efetivamente se houver estímulo ao desenvolvimento de uma cultura cívica.

<sup>8</sup> Para Teixeira, poder político não se confunde com autoridade ou Estado. O Estado materializa as relações de poder, mas ela também ocorre entre os próprios atores, “exigindo determinados procedimentos e comportamentos racionais” (TEIXEIRA, 2001, p. 27).

modalidade cidadã e que o fortalecimento da sociedade civil dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas, e por outro, com a criação e exercício de direitos.

Este autor considera a participação como consciência do dever e, em última instância, exercício de poder, pois a participação traduz-se, dentre outras formas, na distribuição do poder na sociedade.

Para Souza a participação social, enquanto exercício do poder, apresenta-se contrária à dominação e concentração do poder. Esse propósito, dominante no Serviço Social, prioriza a distribuição do poder político dentro do grupo com o qual trabalha para que a participação efetivamente possa acontecer como um instrumento de eliminação das desigualdades:

Ora, se a participação é distribuição de poder, aí está o grande desafio para o profissional que quer fazer de sua prática um meio de ampliar as condições sociais para a participação. A prática pedagógica para tal é, sobretudo, uma prática de exercício de poder e, como tal, supõe a organização social e o esforço desta organização (SOUZA, 2004, p. 86).

Segundo Dallari (1984, p. 23) a ausência de participação política pode estar associada à falta de consciência quanto à sua importância na vida social. O autor assinala que não é raro que as pessoas condenem certas decisões e suas conseqüências, esquecendo-se de que tiveram a oportunidade de participar dessas decisões. Assinala também que os que não cumprem com o dever de participar são também responsáveis pelas decisões e aquele que não participar é tão responsável quanto aquele que decidiu.

Souza (2004) assegura que os elementos aparentemente de não-participação podem ser indicadores de participação. Nesta linha, Souza aponta que:

Em outras situações em que a população não consegue ter o mesmo grau de reflexão e apatia, a ausência, a indiferença, o mutismo se apresentam como características maiores [...]. Por vezes, estas situações se apresentam como os únicos caminhos de que a população dispõe para dizer não a uma realidade não aceita (SOUZA, 2004, p. 85).

Teixeira (2001), comungando da concepção de Souza, sustenta que a não-participação é uma das formas de expressar uma determinada posição ou decisão.

### **1.1.3. Três propostas de participação: cidadã, comunitária e popular**

Como já mencionado nesta dissertação, a categoria participação possui sentido variado<sup>9</sup>. Buscaremos aqui estabelecer as diferentes concepções sobre participação através de autores que a concebem nas propostas Cidadã, Comunitária e Popular. Apresentaremos também os objetivos priorizados em cada uma destas propostas junto a indivíduos ou grupo social.

Teixeira (2001, p. 30) define a participação cidadã como um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis dos atores se redefinem pelo fortalecimento da sociedade civil mediante a atuação organizada daqueles indivíduos, grupos e associações<sup>10</sup>. O autor aponta algumas metas básicas de uma participação que se configura cidadã:

- utilizar mecanismos institucionais existentes e disponíveis ou a serem criados;
- buscar o aperfeiçoamento do sistema de representação, exigindo a responsabilização dos mandatários, em nível político e jurídico;
- priorizar o controle social e a transparência das decisões;
- apresentar-se como processo social com demandas específicas advindas de grupos sociais;
- voltar-se para questões debatidas em espaços públicos e articuladas com interesses da coletividade.

---

<sup>9</sup> Para a autora Myrian Veras Baptista (1987, p. 85), o tema participação tem sido utilizado tanto em discursos políticos oficiais quanto em propostas institucionais. A autora assinala que não há consenso quanto ao seu significado e que, dependendo do momento sócio-histórico, a participação vem carregada de certas intencionalidades e objetivações. Ressalta também que, seja qual for a objetivação da participação, ela tem uma teleologia, vinculada a diferentes ideologias.

<sup>10</sup> Teixeira (2001, p. 190) cita a importância dos Órgãos Públicos de apoio à participação cidadã no Brasil: Ouvidoria Pública, Defensoria Pública, PROCON, Ministério Público, Tribunal de Contas. Cita ainda os Instrumentos Político-sociais de apoio à participação cidadã no Brasil: Debate Público, Formulação de Propostas e de Opinião, Divulgação, Capacitação Técnico-política, Expressão Simbólica, Ação Cooperativa e Parcerias, Mobilização e Pressão.

De acordo com a concepção de Teixeira (2001, p. 31), a participação comunitária objetiva a prestação de serviços à comunidade ou à sua organização isolada. Trata-se de participação voltada para objetivos estabelecidos entre grupos ou associações para a defesa de interesses específicos ou expressão de identidades. Nessa lógica, a participação cidadã, dentre outros aspectos, diferencia-se da participação comunitária devido à amplitude relacionada à primeira, uma vez que os seus objetivos estão voltados aos interesses do conjunto da sociedade, da coletividade. O autor afirma que a participação cidadã diferencia-se ainda da participação popular, que é entendida como uma forma de atuação incentivada por governos e organismos internacionais objetivando o envolvimento de grupos dominados da população e almejando, em última instância, manipulação ideológica, redução de gastos, legitimidade a governos e/ou programas compensatórios à política de ajuste estrutural.

Entretanto, para o Centro Latino-americano de Trabalho Social – CELATS<sup>11</sup> – a participação popular busca o atendimento das demandas sociais, expressas pela coletividade. É neste sentido que o CELATS define participação popular como:

[...] uma participação coletiva como produto de conjugação de interesses sociais que fazem possível o surgimento de suas organizações, constituídas como um meio que possibilite a análise, reflexão e o planejamento de suas ações, orientadas pelos fins que perseguem, para a satisfação de suas necessidades (CELATS, 1985, p. 179, apud SOUZA, 2004, p. 82).

Assinalamos, neste prisma, que a expressão participação comunitária tem sido utilizada tanto para referir-se à participação cidadã, como à participação popular. Nesse sentido, Telles (1994, p. 52) defende que a participação popular deve ser aproximada ao concebido enquanto participação cidadã. A autora assinala que é necessário requalificar a participação popular nos termos de uma participação cidadã que interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública regida pelos critérios da equidade e da justiça.

Carvalho (1998, p.8) utiliza as terminologias “cidadã” e “comunitária” para referir-se à participação cidadã. Dessa forma, a autora afirma que a participação cidadã ou comunitária é um discurso que acompanha o processo de reforma do

---

<sup>11</sup> Maiores dados sobre o CELATS ver em MANRIQUE CASTRO, Manuel. História do Serviço Social na América Latina. 8ª ed. São Paulo. Cortez, 2007.

Estado, criando espaços de participação, com maior ou menor amplitude e efetividade, como os conselhos e a realização de ações governamentais em parceria com a sociedade.

A atitude da autora em associar as duas terminologias reflete a de muitos outros teóricos que não se dedicam a estabelecer a diferença conceitual entre as propostas de participação.

A utilização de terminologias semelhantes para designar diferenciadas propostas de participação também é um fenômeno ocorrido junto às diretrizes e aos objetivos de programas sociais elaborados pelo poder público. Apesar de alguns programas sociais adotarem a terminologia participação comunitária junto às diretrizes que regem as suas ações, os objetivos, que comumente esses programas estabelecem, perpassam pela participação que deve possibilitar o controle social, a atuação consciente de toda a coletividade. Nesse aspecto, esses programas sociais, dentre eles o Programa Habitar Brasil<sup>12</sup>, apesar de estabelecerem objetivos voltados à melhoria da qualidade de vida, não priorizam a formação de canais e a utilização de instrumentos participativos vinculados à proposta da participação cidadã.

Em relação a esse processo, Souza (2004, p. 84) defende que devem ser levados em conta os aspectos pedagógicos do processo de participação. A autora aponta que a questão da participação termina por gerar preocupações pedagógicas que se definem de acordo com as diferentes percepções e posições assumidas ante a realidade social.

Dessa forma, afirmamos que refletir sobre a participação é bem mais importante que identificar que tipo de proposta de participação é utilizado junto a programas e projetos sociais para que o cidadão acesse caminhos à justiça e à equidade. Necessário se faz ainda perceber que objetivos estão presentes nas ações que advêm da participação: decidir sobre os direitos que regem a sociedade ou apenas legitimar as ações governamentais? Diante dessa questão devemos considerar também a participação como controle social.

Teixeira (2001, p. 38), ao discorrer sobre participação como controle social, cita que este pode ser entendido em duas dimensões: a primeira corresponde à *accountability*, referindo-se à prestação de contas conforme parâmetros

---

<sup>12</sup> Para maiores informações recorrer o Manual Operacional do Programa Habitar Brasil, elaborado pelo Ministério do Bem-Estar Social (MBES), em 1993 ou à reedição deste manual, organizada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, através da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), em 1996.

estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios; a segunda diz respeito à possibilidade de responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme leis e padrões éticos vigentes. Essas duas dimensões configuram o controle do Estado pela sociedade, portanto, controle social e político<sup>13</sup>.

Refletir sobre a dimensão da participação voltada para a decisão requer que recorramos ao que é apontado por Dallari (1984, p. 91) sobre os dois tipos de participação: participação formal e participação real. O autor afirma que a participação real está associada à participação decisória, entretanto assevera que, freqüentemente, é concedida ao povo a possibilidade de participar de atividades secundárias, as quais não afetam o poder de decisão do grupo dominante, uma vez que este inviabiliza o direito de participação no processo que será de fato decisivo.

Nesse sentido Dallari (1984, p. 92) assinala que participação real é aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais e participação formal é a prática de formalidades que só afetam aspectos secundários do processo político, existindo, nesse caso, apenas uma aparência de participação e não a sua existência de fato. A participação formal é muito utilizada para que a população possa legitimar ações já definidas pelo poder público.

Teixeira (2001, p. 35) aponta que algumas deficiências e obstáculos impedem ou dificultam a efetiva materialização da participação para a decisão. Uma das maiores dificuldades tem sido o envolvimento de pessoas que não dispõem de condições mínimas de sobrevivência material neste processo. Assim como Teixeira, Dallari (1984) também associa a capacidade de intervenção decisiva na sociedade ao acesso a certos bens e recursos. Nessa linha de análise, Dallari ressalta que:

---

<sup>13</sup> Segundo Bresser Pereira (1997 apud NEVES, 2006, p. 8) é por meio do controle social que uma sociedade pode se organizar formal ou informalmente para controlar tanto comportamentos individuais quanto organizações públicas. Este controle pode ocorrer de baixo para cima (a partir da organização política da sociedade para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não possui poder formal) ou de cima para baixo (quando o controle é exercido por meio de controles diretores de instituições públicas). Buratto (2004 apud NEVES, 2006) revela que a idéia de controle social foi apresentada pela sociologia americana, no início do século XX, associada a estudos sobre crime e comportamentos socialmente indesejáveis. Sob tal ângulo, controle social corresponderia a um conjunto de recursos materiais e simbólicos de uma sociedade para garantir que a conduta de seus membros respeitasse as regras estabelecidas. Entendido dessa forma, o controle social aproxima-se da idéia *durkheiminiana* de coerção social, diferenciando-se da idéia contemporânea de mobilização social. Não podemos deixar de mencionar que o controle social para a coerção, consenso e legitimação em favor do poder do Estado continua sendo exercido na contemporaneidade, apesar dos mecanismos de publicidade impostos ao Estado através da Constituição Federal de 1988.

A participação supõe a criação do homem para o enfrentamento dos desafios sociais. Esse processo de criação e enfrentamento resulta em dada realidade de consumo ou usufruto de bens, assim como numa dada realidade de funções e decisões que caracterizam fins sociais a serem alcançados (DALLARI, 1984, p. 82).

Townsend (1979), como Teixeira e Dallari, ao utilizar a abordagem da participação, concebe a categoria dentro de um universo maior, analisando-a ao lado da categoria pobreza. Dessa forma, Townsend define pobreza também como a falta de recursos necessários aos indivíduos para a sua participação social ou interação.

Estes recursos<sup>14</sup> são compreendidos de forma ampla e estão relacionados ao acesso a um nível de consumo de bens e ao acesso a atividades que estejam em conformidade com a sociedade daqueles indivíduos.

Dessa forma, o conceito de participação está intrinsecamente relacionado à idéia de direito a um nível mínimo de recursos.

Esse significado de participação social é também sugerido por Atkinson (1989) que defende a necessidade de um nível mínimo de renda necessário à participação individual em uma determinada sociedade.

Ao apresentarmos as diferentes leituras de participação, buscamos ressaltar a necessidade de delimitação desta categoria e assinalar os diferentes objetivos que estão intrínsecos em cada proposta: cidadã, comunitária e popular

Acreditamos, neste sentido, que a proposta advinda da participação cidadã é a que reúne maior número de elementos condizentes com a necessidade de indivíduos e grupos sociais perceberem as relações estabelecidas entre os atores sociais, conhecerem os recursos disponíveis nos espaços públicos, lutarem por seus interesses, construírem identidades, firmarem-se enquanto sujeitos de direitos e obrigações e, em última instância, desenvolverem práticas participativas que possibilitem a busca consciente pela melhoria na qualidade de vida.

---

<sup>14</sup> Para Townsend (1993) necessidades básicas incluem um requerimento mínimo por família no plano do consumo privado: alimentação adequada, vestuário, bem como alguns móveis e equipamento para o domicílio. Em segundo lugar inclui serviços essenciais ofertados para e pela comunidade num sentido amplo, tais como água potável, saneamento, transporte público, saúde, educação e serviços culturais [...] o conceito de necessidades básicas deve se inscrever no contexto do grau de desenvolvimento econômico e social da nação como um todo.

#### **1.1.4. Participação para o desenvolvimento econômico ou para o desenvolvimento social?**

As análises contidas nesta dissertação partem do pressuposto de que o desenvolvimento social<sup>15</sup> depende de um conjunto de fatores, dentre os quais está a participação dos indivíduos junto às definições e decisões da vida em coletividade.

Nesse prisma, objetivando explanar sobre a relação entre participação e desenvolvimento social apontada por alguns autores, torna-se necessária uma abordagem sobre o processo histórico desta segunda categoria.

Souza (2004, p. 69) assinala que a questão do desenvolvimento enquanto preocupação social é percebida a partir dos meados do século XIX, período em que o capitalismo assume um novo impulso em suas forças produtivas e em suas formas de exploração. O capitalismo, estruturando-se como capitalismo industrial, e não simplesmente capitalismo mercantil, gradativamente deixa descoberta a existência de uma divisão internacional do trabalho na qual se põem em destaque nações industrializadas e nações não-industrializadas, ou nações de artigos coloniais. Dá-se, assim, a questão do chamado desenvolvimento e subdesenvolvimento, e, nessa tendência, a dimensão ideológica de afirmações de países industrializados e não-industrializados.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL - ao analisar o desenvolvimento, estabelece também uma aproximação desta categoria com o crescimento econômico, tanto que, conforme abordado por Souza (2004, p.73), para a superação do subdesenvolvimento, a CEPAL destaca, sobretudo, a industrialização, o progresso tecnológico, incluindo também a necessidade de aumento de salários dos trabalhadores.

Souza cita o livro de Marshall Wolfe, *Desenvolvimento: para que e para quem?*, no qual são identificadas questões sobre o próprio significado do desenvolvimento. O desenvolvimento torna-se sinônimo de crescimento econômico dependendo da resposta às questões: para que e para quem.

---

<sup>15</sup> O desenvolvimento, vislumbrado pela dimensão social, configura-se como um processo contínuo de criação do homem no usufruir do progresso social e na sua gestão em benefício das necessidades humanas e sociais. Considerado dentro desta visão, o desenvolvimento deve corresponder aos diversos segmentos da população (SOUZA, 2004).

Segundo Souza, ao longo dos anos, convencionou-se associar desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico e progresso tecnológico, caracterizando o aumento do Produto Interno Bruto e da própria renda *per capita* do país. Contudo, a autora assinala que o conceito de desenvolvimento vem passando por alterações, deixando de ser apenas articulado ao aspecto econômico para ser também associado ao social.

Esta imposição quanto à mudança conceitual do desenvolvimento tem algumas justificativas. Sobre este aspecto, Souza aponta que:

Alguns países subdesenvolvidos são marcados por mudanças sensíveis que se expressam no Produto Interno Bruto e na renda *per capita*. Ao lado desse crescimento, no entanto, crescem também as contradições, pois a grande maioria da população, além de não ser beneficiada por esse crescimento, passa a vivenciar formas mais ampliadas de exploração. Tais contradições impõem que se modernize o conceito de desenvolvimento (SOUZA, 2004, p. 72).

Ao procurarmos analisar o desenvolvimento pelo viés social, tomamos como ponto de análise a concepção de Souza (2004, p. 69) ao descrever que o mesmo é o objetivo a ser alcançado pelo trabalho comunitário enquanto processo pedagógico. A autora demonstra que o desenvolvimento social requer do homem criação de modos de pensar e enfrentar a existência e essas formas de enfrentamento vem sendo apresentadas cada vez mais limitadas e complicadas requerendo ações coletivas<sup>16</sup>. Dessa forma, a autora descreve sobre desenvolvimento e os seus dois conceitos:

O econômico se expressando através do crescimento econômico e do progresso tecnológico alcançado. O social se expressando em um conjunto de serviços sociais estimulados, apoiados ou mesmo patrocinados pelo Estado com o objetivo de diminuir a distância social entre os diversos grupos da população (SOUZA, 2004, p. 72).

Dentro do conjunto de autores que optam por articular o desenvolvimento pela dimensão social e humana, podemos citar também Amartya Sen.

---

<sup>16</sup> Em Souza (2004, p. 16) encontramos que o Desenvolvimento de Comunidade (DC), como processo técnico-metodológico utilizado pelo Serviço Social, foi motivado junto às comunidades principalmente na luta pelos espaços de moradia. Para a autora o DC “deve estimular a participação através de exercícios diversos de reflexão e ação relativas aos interesses e preocupações da população, assim como em relação às suas condições reais e potenciais de organização social.”

Sen (2000) apresenta a liberdade como fundamental para o desenvolvimento do homem<sup>17</sup>. Para o autor, é preciso superar a privação, a destituição e a opressão para se realizar o processo de desenvolvimento. Nesse sentido, para Sen, o desenvolvimento deve estar relacionado com a melhoria de vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Ao diferenciar desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, o autor não descarta a importância do primeiro para a ocorrência do segundo, entretanto ressalta que não se deve tomar o crescimento econômico como um fim em si mesmo e defende que a liberdade é o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. Nesta linha, Sen assinala que:

[...] o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. [...] Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas) (SEN, 2000, p. 17).

Sen acrescenta ainda que há duas razões pelas quais a liberdade é central para o processo de desenvolvimento. A primeira razão diz respeito ao que o autor denomina “razão avaliatória”, aquela que propicia a avaliação do progresso em relação ao aumento das liberdades pessoais. A segunda razão, denominada “razão de eficácia”, estabelece que a realização do desenvolvimento depende da livre condição de as pessoas serem agentes.

Nessa ótica, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD - ao relacionar crescimento econômico e desenvolvimento humano, define que o desenvolvimento para as pessoas deve englobar melhoria nas condições de vida, atingida através do crescimento econômico. Considera ainda que o desenvolvimento humano é desenvolvimento das pessoas e pelas pessoas. O

---

<sup>17</sup> Sen (2000) defende a consolidação das liberdades substantivas como as que garantem aos indivíduos capacidade de participação efetiva dos destinos de sua comunidade, na posição de agentes. Esta participação ocorreria para além da esfera política, ou seja, em outros direitos que garantam qualidade de vida, tais como segurança econômica e física, proteção contra a fome. Pela tese de Sen, necessário se faz atacar as fontes de privação de liberdade e que se configuram barreiras ao desenvolvimento, dentre elas a pobreza econômica, carência de serviços públicos e de assistência social, negação de liberdades políticas e civis.

desenvolvimento das pessoas congrega o aumento de suas potencialidades através de melhores condições de educação, treinamento, saúde, habitação, meio ambiente e alimentação. O desenvolvimento pelas pessoas refere-se ao processo pelo qual estas se tornam não apenas beneficiárias de políticas públicas, mas participantes ativas das decisões que incidem sobre suas vidas. “O desenvolvimento humano representa, portanto, um conceito abrangente e integrado” (PNUD, 1998, p.36).

A tese do PNUD é a de que existe a vinculação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano, entretanto, assinala que esta vinculação não é automática. O programa aponta também que, para que os frutos do crescimento econômico gerem melhoria de vida, é primordial a atenção na gestão cuidadosa de políticas públicas e na qualidade do crescimento. Nessa linha, o PNUD ressalta que:

O crescimento econômico é uma condição tão necessária para o desenvolvimento humano como este é para o crescimento econômico. A qualidade do crescimento é tão importante quanto à quantidade (PNUD, 1998, p.37).

Estes dados apontados pelo PNUD são também ressaltados por Kliksberg (1998, p.20) quando o autor discorre sobre as novas tendências do debate sobre desenvolvimento social.

Kliksberg, ao assinalar as relações entre o econômico e o social, assegura que o crescimento econômico é condição necessária para se alcançar soluções para os problemas advindos da pobreza, mas assevera que não se deve tomar o crescimento econômico como a única variável determinante do processo. O autor cita que a relação entre o econômico e o social faz parte de um processo muito complexo e, nesse sentido, estabelece uma crítica às colocações do chamado modelo derrame<sup>18</sup> e salienta que os fatos terminam por desacreditá-lo, sendo, então, necessário buscar novos rumos.

A crítica estabelecida por Kliksberg, embasada em dados do PNUD de 1996, apresenta a ineficiência do crescimento econômico para o desenvolvimento social caso aquele se dê com desemprego, com exclusão e sem participação. O autor

---

<sup>18</sup> Segundo Kliksberg (1988, p. 21), a idéia do modelo do “derrame” defendia a realização de enormes sacrifícios para o alcance de metas de caráter macroeconômico que, implicando em equilíbrios econômicos e financeiros, ocasionariam o progresso econômico que seria “derramado” para o conjunto da população, chegando aos mais pobres, retirando-os da situação de pobreza.

sugere, nesta perspectiva, “a revalorização do capital humano e do capital social<sup>19</sup>” e afirma que o capital social pode gerar retornos muito elevados para o crescimento econômico e para o bem-estar geral.

Contribuindo para a reflexão das possibilidades advindas da participação, Kliksberg (1990) apresenta seis teses não convencionais sobre participação na América Latina.

Na primeira tese, o autor defende que a participação oferecerá resultados se os projetos apresentarem níveis de efetividade altos. Na segunda tese, aborda vantagens comparativas da participação com relação à coerência entre metas de eficiência, equidade, sustentabilidade, quando é a comunidade que detecta as suas necessidades. Na terceira tese, mostra que é através da participação que se atinge a eficiência junto às organizações. Na quarta tese, o autor relata que a participação enfrenta fortes resistências e interesses, como o reducionismo econômico, o predomínio da cultura organizativa formal, a tendência à manipulação da comunidade e do seu poder. Na quinta tese, o autor propõe a criação de políticas e estratégias orgânicas e ativas para fazer alcançar a participação. Finalmente, o autor conclui que a participação está na natureza do ser humano, oferecendo-lhe possibilidades de elevação da dignidade e de desenvolvimento.

Neste intento, Souza (2004, p.89) assinala que o desenvolvimento se dá em estágios diferenciados em cada área específica, dependendo de diversos fatores, dentre eles, os históricos e os estruturais. Independente do estágio de desenvolvimento em que se encontra cada área, deve ser dada ênfase ao papel do cidadão: “[...] o desenvolvimento supõe que todo e qualquer cidadão se encontre em situações de pensar, decidir e agir sobre a sua realidade social, sobre o seu destino”. Nessa linha de reflexão, a autora afirma que, ao se buscar refletir sobre o

---

<sup>19</sup> Kliksberg (1998, p. 24) enfatiza que a comunidade deve ser concebida a partir da idéia de capital social: valores compartilhados, cultura, tradições, sabedoria acumulada, redes de solidariedade, expectativas de comportamento recíproco. Dessa forma, o autor concebe que a participação está na natureza do ser humano, no sentido em que eleva a dignidade do homem, abrindo-lhes possibilidade de desenvolvimento e realização. Defende, também, que a participação é estimulada pela confiança, favorecendo o surgimento de um sentimento de pertencimento. Para o autor, capital social refere-se ainda à capacidade para agir sinergicamente e produzir redes e acordos voltados para o interior da sociedade. Assinalamos que o conceito de capital social recebeu notoriedade com Robert Putnam, uma vez que este autor o concebe enquanto uma solução para o dilema da ação coletiva, baseando-se no fato de o mesmo possuir como componente básico a confiança. Para Putnam (2000) a confiança rompe com o oportunismo, com a trapaça e com a transgressão na medida em que promove a cooperação.

desenvolvimento, deve-se pensar sempre o relativo, uma vez que não existe realidade de desenvolvimento absoluta e acabada.

Tomando por referência estas colocações, a autora cita que:

O que se pode é avaliar a existência de um processo mais amplo e profundo a partir de critérios de participação ampliada da população nas decisões e gestão das ações conseqüentes; avaliar a capacidade criadora do homem, na produção dos enfrentamentos em função dos desafios da natureza e dos desafios sociais. Nesse sentido, o processo de desenvolvimento é também processo de participação (SOUZA, 2004, p. 79).

Apesar de a terminologia quanto ao desenvolvimento ter passado por mudanças nos últimos tempos, Souza assinala que, na perspectiva curativa, a ênfase é dada à manutenção da ordem social. Neste enfoque, a participação é sinônima de aceitação e submissão, elementos básicos e propiciadores do desenvolvimento em benefício de poucos. A autora aponta que a participação é tão mais eficaz ao desenvolvimento, visto sob esta ótica, quanto intenso for o consentimento da população diante das diversas práticas políticas, em detrimento dos anseios populares.

#### **1.1.5. Participação e qualidade de vida**

O conceito de Qualidade de Vida (QV) vem sendo cada vez mais debatido na literatura científica e nas variadas áreas do conhecimento<sup>20</sup>.

Segundo Vido e Fernandes (2007, p.1) a discussão sobre QV vem ganhando destaque nos últimos anos. Entretanto, os autores assinalam que o termo qualidade de vida foi mencionado pela primeira vez em 1920, por Pigou, em um livro que retratava o tema economia e bem-estar material. Nesse livro, a qualidade de vida

---

<sup>20</sup> Qualidade de Vida tem sua definição atrelada à área de aplicação. De forma geral, engloba duas tendências. A primeira diz respeito a estudos sociológicos e não faz referência à disfunção e agravos. A segunda tendência do conceito de Qualidade de Vida relaciona-se à saúde (QVRS – Health-Related Quality of Life). Esta segunda tendência associa Qualidade de Vida a fatores ligados ao processo saúde-doença (VIDO; FERNANDES, 2007).

estava relacionada ao suporte governamental oferecido às classes de menor renda e seu impacto na vida das pessoas e finanças nacionais. Nessa linha, tais autores destacam que foi nos Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que o conceito de “boa vida”, associado à expressão qualidade de vida, foi usado para descrever a posse de bens materiais, dentre eles a casa própria. Enquanto conseqüência do crescimento econômico e industrial o conceito foi ampliado, passando a integrar as áreas da saúde, educação, moradia, transporte, lazer e trabalho, dentre outros.

Em concordância com Vido e Fernandes, Sahop (1978 apud MOTA, 2007) menciona que QV está relacionada aos aspectos que se referem às condições gerais da vida individual e coletiva: habitação, saúde, educação, cultura, lazer, alimentação, dentre outros. O conceito se refere, principalmente, aos aspectos do bem-estar social que podem ser instrumentados mediante o desenvolvimento da infra-estrutura e do equipamento utilizados pela comunidade, ou seja, dos suportes materiais necessários ao bem-estar da comunidade<sup>21</sup>.

A QV está relacionada a aspectos materiais e imateriais. Os aspectos materiais referem-se às necessidades humanas básicas, como as condições de habitação, abastecimento de água, sistema de saúde, e que estão relacionadas a elementos de natureza física e infra-estrutural. Os aspectos imateriais estão ligados ao ambiente, ao patrimônio cultural, ao bem-estar. QV está ainda articulada a aspectos individuais, os quais dizem respeito à condição econômica, pessoal e familiar, e a aspectos coletivos, que se referem aos serviços básicos e públicos. A literatura estabelece também a diferença entre os aspectos objetivos e subjetivos da QV. Os aspectos objetivos da QV são identificados através de indicadores de natureza quantitativa. Os aspectos subjetivos, por sua vez, sofrem variação conforme pessoa e o estrato social, pois remetem à percepção subjetiva que as pessoas têm da própria QV. (VIDO; FERNANDES, 2007, p.7)

Mynaio, Hartz e Buss (2000) abordam a relevância das medidas e dos padrões gerais da QV, destacando, dentre outros: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e que estabelece uma análise a partir dos indicadores de renda, saúde e educação; o Índice de Condições de Vida, elaborado pela Fundação João

---

<sup>21</sup> Informação disponível em <<http://www.silviamota.com.br/enciclopediabiobio/qualidadedevida.htm>>.

Pinheiro de Belo Horizonte, que engloba renda, educação, infância, habitação, longevidade; o Índice de QV construído pelo Jornal Folha de São Paulo, que tem ênfase em trabalho, segurança, moradia, serviços de saúde, dinheiro, estudo, qualidade do ar, lazer e serviços de transporte. Essas medidas são aplicadas ao campo econômico e direcionam a alocação de recursos financeiros em áreas específicas.

Schwartzman (1974) aponta que os esforços para dimensionar a qualidade de vida voltam-se para variáveis do tipo negativo e, dentre elas, o autor assinala duas que estão relacionadas ao presente estudo: ausência de serviços urbanos e más condições de moradia. Nesse sentido, quanto à mensuração da qualidade de vida, Schwartzman propõe a minimização da análise voltada para as carências e a atenção ao que denomina de plenitude de vida. Dentre as várias alternativas apontadas pelo autor, como aspectos voltados à mensuração da QV pela plenitude de vida, está a extensão do conceito de participação<sup>22</sup>. Para o autor, a melhoria da qualidade de vida está relacionada à extensão e consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, as quais ocorrem no processo de participação.

O reconhecimento da importância da participação na mesma abordagem de Schwartzman também é abordado por Vieira (2002), a qual defende que deve ser dada ênfase à participação comunitária, especificamente em programas e políticas públicas de desenvolvimento urbano que visam a melhoria da qualidade de vida de famílias de baixa renda. Para Vieira, a participação na gestão urbana requer mecanismos e instrumentos de controles sociais e são justamente as práticas advindas da participação popular organizada as que possibilitarão mudanças significativas nos padrões de vida da população, determinando melhorias nas condições de saúde, moradia, renda, educação, dentre outros, apresentando indivíduos informados, participantes e cômicos de seus direitos. Nessa linha, a autora aborda que:

A participação, com bases materiais asseguradas, é o eixo essencial para a democratização e a concretização de um modelo de desenvolvimento alternativo. A qualidade de vida depende das condições materiais objetivas, da igualdade social e de distribuição

---

<sup>22</sup> Além da extensão da participação, Schwartzman (1974) defende que os elementos que devem estar presentes no esforço de dimensionar qualidade de vida são: necessidade e preferências; liberdade de escolha; consumo; necessidades patológicas. Maiores informações podem ser obtidas em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/vida.htm>>.

de renda. Essas condições materiais devem ser constituídas a partir de uma simultânea reflexão sobre qual é o padrão de vida adequado para se alcançar a emancipação e a liberdade humana [...] (LAYRARGUES *et al.*, 2002, p. 47 apud VIEIRA, 2002, p. 64).

Rolnik (2002, p. 57), na mesma linha de análise de Vieira, aborda a necessidade de gestão da política urbana com a participação popular. Para essa autora, deve ocorrer o controle do que denomina máquina da exclusão territorial, a qual, não priorizando a participação popular, não generaliza a qualidade de vida e o bem-estar, estrategicamente para manter os poucos espaços de boa qualidade. Rolnik assevera a necessidade de formulação de políticas urbanas antiexclusão que envolvam a participação social, para que possa de fato ocorrer a melhoria das condições de vida da população. Enfatizamos que as práticas participativas defendidas tanto por Vieira quanto por Rolnik requerem empoderamento social<sup>23</sup>.

Carneiro (2007) cita que qualquer estratégia efetiva de inclusão deve priorizar a questão do empoderamento como fundamento de um modelo de ação.

O empoderamento, como processo e resultado das políticas de proteção social, pode ser uma categoria-síntese para se referir à ampliação da capacidade de escolhas dos indivíduos, que ocorre quando se tem acesso a ativos que, em interação sinérgica entre si, permitem a incorporação de indivíduos e grupos no universo da cidadania, com garantia efetiva do exercício de direitos civis, políticos e sociais (CARNEIRO, 2007, p. 83).

Empoderamento é proposto em Vasconcelos (2007, p. 7) em um sentido de aumento do poder de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais, principalmente daqueles submetidos à dominação social. O autor defende a seguinte premissa básica: trabalhar com a noção de empoderamento implica importar toda a complexidade do poder como fenômeno teórico, político, social e subjetivo. No que diz respeito à distribuição do poder e oportunidade de

---

<sup>23</sup> Carneiro (2007, p. 81) enfatiza que, em geral, a noção de empoderamento é empregada na literatura sem que se tenha um conhecimento mais consensual compartilhado sobre o seu significado. Empoderamento, em inglês *empowerment*, envolve poder, alteração das relações de poder em favor daqueles que contavam com pouco poder para maior controle sobre suas vidas. Propicia maior controle externo sobre recursos (materiais, físicos, intelectuais e financeiros), bem como controle de crenças, valores e costumes. Para a autora, os resultados das ações de empoderamento podem ser de diferentes tipos e magnitude, mas todas colaboram para o aumento do protagonismo, da autonomia, da dignidade e do acréscimo das capacidades. Neste sentido, empoderamento situa-se como processo e resultado potencial das interações entre o plano micro e macro, entre o plano dos indivíduos e suas famílias e o plano das políticas públicas.

participação nos espaços privilegiados de decisões, o empoderamento abraça três elementos: divisão de responsabilidades, socialização de informações e tomada de decisões.

Perkins e Zimmerman (1995 apud Horochovski; Meireles, 2007, p. 486) definem empoderamento como “um construto que liga forças e competências individuais, sistemas naturais de ajuda e comportamentos proativos com políticas e mudanças sociais”. Nesse sentido, empoderamento está associado à constituição de organizações e comunidades responsáveis, na qual indivíduos possuem o controle sobre suas vidas e participam democraticamente da vida em coletividade. Envolve também a autonomia e o poder dos sujeitos “nos temas que afetam suas vidas”. Perkins e Zimmerman definem este tipo de empoderamento como Empoderamento Comunitário<sup>24</sup>, como aquele nível de empoderamento que propicia uma comunidade, por meio de processos participativos, construir estratégias e ações para atingir objetivos coletiva e consensualmente traçados. Acerca do consenso que se forma em uma comunidade, a partir do empoderamento comunitário, aqueles autores citam:

Todavia, o consenso não é produto de uma comunidade monolítica, cujos membros têm os mesmos e harmoniosos interesses, e sim de processos às vezes exaustivos de discussão e convencimento, sendo uma resultante de tensões e conflitos por recursos - internos e externos -, a participação nas decisões que afetam a comunidade e o fortalecimento das organizações que fazem a mediação pela comunidade com outros atores e instituições (PERKINS e ZIMMERMAN, 1995, apud HOROCHOVSKI; MEIRELES, 2007, p. 486).

No que diz respeito aos poderes ou recursos de empoderamento<sup>25</sup>, Friedmann (1996) e Antunes (2002), apud Horochovski; Meireles (2007, p. 4),

---

<sup>24</sup> Além do Empoderamento Comunitário, Perkins e Zimmerman (1995 apud Horochovski; Meireles, 2007, p. 495) citam mais dois níveis ou sujeitos de empoderamento: Empoderamento Individual (associado a indivíduos singulares que se percebem detentores de recursos que os possibilitam influir ou controlar os cursos de sua vida); Empoderamento organizacional (empoderamento gerado na e pela organização através de mecanismos de compartilhamento do poder decisório, tendo como resultado decisões coletivas e horizontais). Para os autores, os três níveis de empoderamento merecem igual atenção, pois o empoderamento, para que possa de fato ocorrer, necessita da articulação dos mesmos e a insuficiência de algum gerará *déficit* nos demais.

<sup>25</sup> Além do Poder Político, os autores citam também outros poderes ou recursos de empoderamento: Poder Identitário (indivíduos e grupos percebem que possuem plenas condições de intervir em suas vidas. Os recursos aqui visíveis são auto-estima, autoconfiança e proatividade. Os sujeitos ou grupos têm a auto-estima elevada e o seu auto-reconhecimento de um ponto de vista ético-cultural); Poder Econômico (diz respeito ao nível de sustentabilidade material conquistada, melhoria nos padrões de

definem o Poder Político como aquele que propicia a participação ativa, consciente, eficaz nas decisões que afetam indivíduos e grupos. Sustentam ainda que deverá existir uma estrutura de oportunidades políticas para que o poder político seja de fato exercido.

Além de uma cultura política democrática, informação e razoáveis níveis de sofisticação política e capital social, esses recursos são fortalecidos pela existência de um desenho institucional e uma estrutura de oportunidades políticas em que a participação cidadã não se restrinja a processos eleitorais para escolha de representantes, mas que preveja a existência de mecanismos formais de participação mais direta e contínua no controle (*accountability*), formulação e implementação de políticas (FRIEDMANN, 1996; ANTUNES, 2002, apud HOROCHOVSKI; MEIRELES, 2007, p. 498).

Ao articularmos QV e empoderamento social, recorreremos mais uma vez a Horochovski e Meirelles.

Para Horochovski e Meirelles (2007, p. 485), empoderamento exige autonomia para que, efetivamente, a capacidade de os indivíduos e grupos decidirem sobre as questões que lhes dizem respeito possa ser fortalecida. Nesse sentido, o empoderamento permite aos sujeitos ter poder, voz, visibilidade, influência e potencial de ação e decisão, inclusive nos aspectos relacionados à melhoria dos índices de qualidade de vida. Sobre esse aspecto, Friedmann (1996) ressalta que a pobreza desempodera ao retirar dos pobres a condição de usufruir, substantivamente, dos direitos de cidadania.

Segundo Simionatto e Nogueira (2001, p. 156) faz-se necessário inserir o empoderamento para distribuição de poder e autogestão. Assim, a participação social torna-se um instrumento de suma relevância no processo de luta da população para ações que incidam na melhoria da qualidade de vida.

Defendemos, como os autores, que a participação deve se materializar através do empoderamento, da criação de espaços e práticas participativas e da constante ativação de processos democráticos.

---

trabalho, renda e consumo. É o poder que garante as condições mínimas de sobrevivência digna e, a partir deste aspecto, a ação autônoma e a capacidade de mobilização individual e coletiva); Poder Social (está relacionado ao acesso a informações necessárias para a tomada de decisões racionais, à ampliação do associativismo, à participação cívica na sociedade e, enfim, ao capital social).

Ao enfatizarem a urgência do fortalecimento da sociedade civil, Simionatto e Nogueira citam o Relatório do Banco Mundial (2000-2001), *Luta contra a pobreza*, enfatizando a relevância direcionada por este documento à participação para a melhoria das condições de vida:

Participação dos pobres nos processos políticos e nas decisões locais como condição fundamental para o processo de crescimento em geral [...] fortalecimento das organizações dos pobres [para] assegurar a prestação de serviços e adoção de políticas sensíveis às necessidades dos pobres (BIRD, 2000, p. 7 apud BAPTISTA, 2002, p. 156).

Nesse aspecto, concordamos com Samionatto e Nogueira. Partimos do princípio de que a melhoria dos aspectos relacionados à qualidade de vida de uma população pode e deve ser trabalhada em uma perspectiva de participação social e empoderamento. Para tanto, assinalamos a importância da participação decisória e defendemos a organização da sociedade para a busca dos seus interesses e ampliação das suas condições de vida.

## **1.2. Procedimentos metodológicos**

O presente estudo foi realizado no âmbito do Conjunto Residencial Homero Mendes Linhares - CRHL, localizado no bairro Vila Nova, Miracema/RJ. Trata-se de um estudo de caso com abordagem qualitativa e quantitativa, embasando-se no que Thereza Lobo explana sobre metodologias adotadas junto a estudos que envolvam programas sociais:

Toda e qualquer metodologia de avaliação de programas sociais deve ter um caráter aberto. Não se acredita pertinente desenvolver estratégias que visualizem exclusivamente um só desenho ou uma só técnica de coleta de informações. Inclui-se neste caso a necessidade de mesclar-se elementos de ordem qualitativa e de ordem quantitativa nas estratégias propostas (LOBO apud RICO, 2007, p. 82).

Quanto às técnicas de pesquisa utilizadas durante o estudo, foram adotados o levantamento de dados históricos e documentais, a realização de entrevistas semi-estruturadas e a observação direta.

A pesquisa realizada possibilitou tanto a análise do processo de implantação do PHB no CRHL quanto a análise sobre os resultados obtidos junto às famílias beneficiadas com uma das moradias e, portanto, participantes das atividades desenvolvidas através da ação Trabalho Social.

Como citado anteriormente, o principal objetivo do estudo foi analisar o alcance das metas definidas pelo PHB, através do Trabalho Social, junto às famílias residentes no CRHL. Nesse sentido, os resultados<sup>26</sup> do Trabalho Social junto às famílias serão verificados em duas perspectivas: no processo de fortalecimento ou desencadeamento de práticas participativas e na melhoria da qualidade de vida.

Segundo Paz (2006), avaliar constitui julgar uma ação tendo como parâmetros valores explícitos e aceitos como tal pelos sujeitos que avaliam, possibilitando, dentre outros, identificar os resultados e comparar dados de desempenho. A autora indica que os que se dedicam a analisar políticas e programas se valem de nova tendência e afirma que:

A tendência atual é de se valorizar concepções mais abrangentes e totalizantes no campo social, que busquem apreender o programa desde a sua formulação, sua implementação, sua execução, processos, resultados e impactos. [...] Não mais uma avaliação que apenas mensura resultados de uma política ou programa, mas que qualifica decisões, processos, resultados e impactos (PAZ, 2006, p. 4).

Tomado como um dos referenciais para esta pesquisa, o estudo realizado por Paz (2006) ressalta a importância da avaliação de projetos integrados de urbanização. Neste sentido, Paz assinala a avaliação como instrumento de gestão, de “*accountability*”. Instrumento que favorece a prestação de contas, a transparência, o controle social e, ao produzir conhecimento sobre a ação, torna-se uma estratégia de aprendizado coletivo.

---

<sup>26</sup> Segundo Paz, (2006, p. 6), quando avaliamos um terminado programa podemos optar por avaliar os resultados ou os impactos do mesmo, ou ambos. Por Avaliação de Resultados a autora define a apreensão “quanto e com que qualidade as metas e os objetivos do programa foram cumpridos”. A Avaliação de Impacto diz respeito à análise de “mudanças significativas ou permanentes que vão além dos resultados imediatos do projeto. Avalia a efetividade das ações”.

O recorte temporal adotado para a análise da ação Trabalho Social/PHB junto ao CRHL delimitou-se em dois períodos: 1995 -1998 e 2006 - 2007.

Primeiramente, tomou-se como referência o período de 1995 - 1998, a partir do qual se buscou realizar os levantamentos de dados histórico-documentais e coletar dados através de entrevistas. A escolha desse período para realizar o estudo justifica-se pelo fato de abranger o tempo total utilizado pelo poder público municipal para a implementação das ações do PHB no CRHL: planejamento, execução e avaliação das ações (sendo este o período pós-ocupação). Essas três fases são pertinentes à construção e à entrega das moradias populares e à realização do trabalho sócio-educativo definido dentro da ação Trabalho Social.

Na segunda etapa, realizamos uma análise da atual realidade do CRHL. Tomando como referência o período de 2006 - 2007, procuramos identificar os resultados das ações advindas do Trabalho Social na atual configuração daquele conjunto habitacional, principalmente no oferecimento de serviços e programas sociais condizentes com a melhoria da qualidade de vida dos moradores.

A seleção do período para a realização das análises contemporâneas tem sua justificativa no fato de, neste período especificamente, a Secretaria Municipal de Assistência Social de Miracema ter produzido relatórios sobre a atual situação das famílias que vivenciam situação de risco e vulnerabilidade social junto aos bairros periféricos do município, dentre eles o bairro Vila Nova, como já mencionado, local em que foi construído o CRHL. Pelo fato de Miracema possuir poucos registros que possibilitem uma análise mais aprofundada sobre a sua realidade habitacional, aqueles relatórios realizados pela Secretaria Municipal de Assistência Social, emitindo dados de 2006 a 2007, foram de grande valia para esta pesquisa.

O levantamento de dados do CRHL esteve voltado para os dois períodos selecionados para estudo. Através de dados coletados no período entre 1995 e 1998, buscamos analisar como se deu a implantação do PHB em Miracema e o surgimento do CRHL e, nesse prisma, como se materializou a participação da população beneficiada com as moradias populares no processo de implantação do PHB. Em seguida, buscando realizar uma análise do CRHL na contemporaneidade, pontuamos os resultados da participação popular, incentivada entre 1995 e 1998, tanto junto às famílias beneficiárias do PHB quanto no âmbito do CRHL.

As entrevistas foram, dentre as técnicas de pesquisa, as que mais ofereceram dados para a conclusão deste estudo. Foram aplicadas com os

moradores do CRHL, com o ex-gestor envolvido no processo de implantação do PHB neste conjunto habitacional, com o atual gestor da política de assistência social de Miracema, o qual é o responsável pelas ações voltadas para a área da habitação no município, com os ex-técnicos municipais atuantes no PHB entre 1995 e 1998 e com o atual presidente da Federação das Associações de Bairro de Miracema.

Para organização didática das etapas do estudo, a aplicação das entrevistas foi dividida em três fases<sup>27</sup>:

Na primeira fase buscamos realizar um censo e, para tanto, foram aplicadas entrevistas semi-estruturadas com cinquenta moradores<sup>28</sup> do CRHL. Cada morador<sup>29</sup> respondeu a um formulário contendo um total de sessenta e duas perguntas, dentre elas, treze perguntas abertas. As variáveis deste formulário de entrevista ofereceram respostas que demonstraram o contexto de implantação do PHB no Conjunto Residencial entre 1995 e 1998. A partir destas entrevistas procuramos também coletar dados pessoais do entrevistado e de sua família; dados que refletiram o conhecimento por parte do entrevistado acerca do PHB; dados do domicílio; dados das políticas e serviços públicos desenvolvidos no entorno do CRHL e dados referentes à concretização da participação popular, mobilização e organização comunitária das famílias beneficiadas com o PHB

Na segunda fase, realizamos entrevistas com agentes que estiveram envolvidos na implementação do PHB no período entre 1995 e 1998, a saber: ex-

---

<sup>27</sup> Antes da aplicação das entrevistas foi realizado um pré-teste para verificar a exequibilidade das variáveis contidas no formulário.

<sup>28</sup> A seleção dos cinquenta moradores justifica-se pelos seguintes fatores: a participação é uma das categorias enfatizada nesta pesquisa e os titulares das moradias, construídas a partir do PHB, foram os que mais participaram das atividades relacionadas ao desenvolvimento do programa no CRHL, conforme demonstram as atas das reuniões. Motivados por estes fatores, procuramos, durante as entrevistas, priorizar aquele grupo de moradores, buscando efetivar, como já citado, um censo. Enfatizamos, também que, no que diz respeito à relação dos entrevistados com a pessoa responsável pelo domicílio, 92% dos entrevistados são as próprias pessoas responsáveis pelo mesmo, 2% são cônjuges, 4% filhos e 2% não informaram a sua relação com aquele responsável. Apesar dos 92% serem os próprios responsáveis pelo domicílio no momento da pesquisa, ressaltamos que 4 domicílios já não estão sob a autoridade do seu primeiro titular, como demonstrado na próxima nota. Em Fonseca (apud RICO, 2007, p. 136) buscamos também o respaldo para a seleção dos cinquenta moradores. No trabalho "O programa de garantia de renda familiar mínima no município de Campinas: questões metodológicas sobre o estudo com famílias", a autora sustenta que a escolha metodológica com relação à chefia da família, na montagem do estudo do perfil das famílias, é viável desde que quem detiver o poder doméstico for o mesmo que decidir ou possuir maior capacidade de negociar os recursos alocados por um programa dentro da família.

<sup>29</sup> Dos cinquenta moradores entrevistados, quatro não fazem parte do núcleo familiar dos titulares que, em 1998, receberam a moradia através do PHB. O acesso por parte desses quatro moradores à moradia do programa se deu através de compra, troca ou aluguel. Este fato não invalidou as entrevistas, apenas limitou algumas perguntas referentes à "participação do morador nas três fases do PHB: planejamento, execução e avaliação das ações" e "visita do técnico social, atuante na implantação do PHB, na moradia de origem".

secretário municipal de assistência social e ex-técnicos sociais responsáveis pelo programa no município. Nessa fase da pesquisa, também tivemos informações do coordenador regional da Cehab e da assistente social da Cehab/RJ<sup>30</sup>.

Durante a terceira fase, para realização da avaliação dos dados que apresentam a atual condição das famílias beneficiadas com as atividades sócio-educativas e com uma das moradias, construídas a partir do PHB no CRHL, realizamos entrevista com a atual secretária municipal de assistência social e com o presidente da Federação das Associações de Moradores de Miracema, bem como coletamos dados atuais referentes às famílias contempladas e referentes à infraestrutura existente no CRHL e em seu entorno. Para acesso a dados que pudessem descrever este último ponto, tivemos acesso a documentos junto à Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Transportes, sede da Prefeitura Municipal de Miracema, Cehab - sede regional, localizada no município de Itaperuna e Cehab – sede estadual, localizada na cidade do Rio de Janeiro.

Para que este estudo fosse possível consideramos todos os documentos<sup>31</sup> pertinentes ao desenvolvimento do PHB no CRHL encontrados junto aos locais citados, tendo em vista que, no Município de Miracema, não há, instituída, uma secretaria que trate especificamente da política de habitação, sendo a mesma absorvida pela Secretaria Municipal de Assistência Social, com a parceria da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo.

Como já mencionado, os efeitos esperados, a partir da participação popular incentivada e desenvolvida junto ao CRHL eram pertinentes à formação de práticas participativas e melhoria da qualidade de vida de cada família beneficiada com a moradia popular, construída a partir do PHB. Devemos esclarecer ainda que as variáveis selecionadas para análise da formação e/ou fortalecimento de práticas participativas e da melhoria da qualidade de vida das famílias, inseridas no Trabalho Social do PHB, teve respaldo em dois referenciais.

O primeiro diz respeito aos Indicadores Sociais para Avaliação de Resultados junto a Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos

---

<sup>30</sup> Realizamos visita à Coordenação Regional da Cehab no Noroeste Fluminense, localizada no município de Itaperuna, para obter mais dados para subsidiar esta pesquisa. Os dados adquiridos junto à Cehab, localizada no Rio de Janeiro, foram obtidos por contato telefônico e por documentos enviados pela funcionária do setor de serviço social.

<sup>31</sup> Os documentos analisados dizem respeito a relatórios, ofícios, declarações, atas de reuniões e outros afins.

Subnormais – organizados por Paz (2006), através do Ministério das Cidades e do Instituto de Estudos Espaciais da PUC/SP. Paz (2006, p. 10), defende que o habitar deve se concretizar com inclusão social. Determina que os indicadores para avaliação de programas sociais públicos devem estar relacionados a “governança pública”, “inclusão social” e “pertencimento social”. Paz assinala que os indicadores de governança, dentre outros, conglomeram: oferta de serviços das políticas públicas; compromisso com as metas anunciadas; valorização da cidadania, democracia, participação e sustentabilidade. Os indicadores de inclusão social dizem respeito a: acesso a condições de vida, acesso aos meios de aprendizagem e ao conhecimento básico, acesso a oportunidades de emprego e renda, acesso a serviços e programas de proteção social, oportunidades de desenvolvimento para jovens. Os indicadores de pertencimento social englobam: valorização de regras de convivência, sentido de pertencimento, redes de expressão e ação coletivas, dinamismo civil, comunicação e sociabilidade, presença da ética e da estética na via micro local, confiança ativa.

O segundo refere-se aos Indicadores de Qualidade de Vida elaborados pelo Jornal Folha de São Paulo em 1999 que dizem respeito a saneamento e infraestrutura; qualidade de ar; habitação e moradia; lazer; serviços de saúde; educação.

Para realização do presente estudo, procuramos selecionar indicadores próprios, com embasamento, entretanto, nos dois referenciais acima citados: Indicadores Sociais para avaliação de Resultados junto a Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais (PAZ, 2006) e Indicadores de Qualidade de Vida (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 1999).

Assim, os indicadores deste estudo ficaram organizados da seguinte forma:

i) Elementos que indicaram a melhoria da qualidade de vida dos moradores do CRHL após o acesso à moradia popular: renda pessoal; renda familiar; situação empregatícia; detenção de recursos para ampliação na moradia; acesso a políticas públicas no entorno do CRHL e capacidade de organização social.

ii) Programas e serviços existentes, no período atual, junto ao CRHL que retratam o desenvolvimento de sua infra-estrutura. Os programas tomados como parâmetros de análise no âmbito do CRHL são provenientes das políticas de saúde, assistência social, educação, lazer, transporte e segurança pública. Os serviços analisados foram pertinentes a abastecimento de água, luz, e instalação de rede de esgoto.

No que diz respeito à revisão de literatura, para tratarmos da avaliação de Políticas Habitacionais recorreremos a Cardoso (2000) e a Paz (2006). Nesse intento, assinalamos que muitas são as literaturas disponíveis para a realização da análise das políticas habitacionais no Brasil. Entretanto, uma das dificuldades<sup>32</sup> deste estudo diz respeito ao acesso a dados pertinentes especificamente ao Programa Habitar Brasil e à avaliação da aplicabilidade de suas normas junto a municípios.

A análise e descrição do PHB foram respaldadas em informações contidas no Manual do Programa, elaborado pelo Ministério do Bem-Estar Social em 1993 e reeditada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, através da Secretaria de Política Urbana – SEPURB, em 1996. Durante o processo descritivo, utilizamos ainda informações presentes na Cartilha do Trabalho Social e no Caderno de Orientação Técnico Social, documentos elaborados pela Caixa Econômica Federal e norteadores da operacionalização de programas habitacionais.

Para alcançarmos o objetivo de analisar as atuais práticas participativas dos moradores do CRHL, efetivamos uma comparação da participação popular conceituada e preconizada pelos documentos acima citados à proposta de participação cidadã, hoje defendida por muitos teóricos. Para abordarmos participação cidadã buscamos principalmente em Teixeira (2001) os pontos que explanam tal proposta.

Na presente pesquisa, além de dados objetivos, foram considerados dados subjetivos, tendo como referencial as percepções e representações dos beneficiários entrevistados.

Nesta linha, Yasbek (2003, p. 25 apud CORDEIRO, 2006, p. 186) apresenta que “perseguir a contribuição que depoimentos [...] podem oferecer para o conhecimento da vida social, implica reconhecer que no fundo da narrativa encontra-se a realidade social e coletiva incorporada pelo sujeito”. Nessa mesma perspectiva,

---

<sup>32</sup> Além da dificuldade apresentada podem-se assinalar as pertinentes à ausência de estudos recentes sobre habitação em Miracema e à insuficiência de organização dos documentos referentes à execução do convênio do Programa Habitar Brasil neste município, no período de 1995 e 1998. Estes documentos estão pulverizados em diversas secretarias e setores da Prefeitura Municipal de Miracema e, devido à mudança de profissionais no decorrer dos treze anos de implantação do programa no município, os que atualmente estão no setor público pouco ou nada conhecem sobre o programa e os documentos que o normatizou. Desta forma, todos os documentos foram considerados fontes de informação, desde os datilografados até os manuscritos. Procurando superar estas dificuldades em nível municipal, buscamos estabelecer contato com a Companhia Estadual de Habitação do Estado do Rio de Janeiro - Cehab-RJ, no intuito de conseguir condensar um maior número de informações que possibilitassem a realização desta pesquisa sobre o Programa Habitar Brasil, pioneira no município.

Paz (2006, p. 4) assinala que a avaliação de programas sociais deve captar a inter-relação entre sistemas de ação e a lógica dos atores. A autora salienta, a partir dessas colocações, que não deve ser apenas priorizada a avaliação de resultados, mas também a de processos.

## CAPÍTULO II – A QUESTÃO HABITACIONAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

### 2.1. Breve histórico da questão habitacional

A questão da habitação não é um tema recente na literatura. Autores como Guimarães (1986) e Bonduki (1998) afirmam que o tema foi primeiramente abordado por Frederich Engels, no final do século XIX, momento em que este assegurou que a moradia era uma necessidade básica do ser humano e um importante elemento na relação de produção e reprodução da sociedade.

Frederich Engels, ao realizar em 1845 o seu primeiro trabalho sobre a questão da habitação, “A Situação da Classe Operária na Inglaterra”, abordou as conseqüências advindas da Revolução Industrial e o reflexo sobre as condições de vida urbana dos trabalhadores. Nesse trabalho, o autor enfatizou que o despreparo das cidades, a ausência de infra-estrutura urbana e o grande contingente de migrantes ocasionaram a crise da habitação<sup>33</sup>. Em 1872, este mesmo autor, em “A Questão do Alojamento”, dá continuidade ao estudo, procurando, neste período, aprofundar a reflexão sobre as origens da crise da habitação e os recursos presentes naquele contexto que remetiam a uma possível solução da mesma<sup>34</sup> (Póvoa, 2002).

---

<sup>33</sup> Comungando do apontado por Frederich Engels, Taschner (1996) cita que o problema habitacional no Brasil remonta o fim do século XIX, contexto marcado pelo início da urbanização e da industrialização das principais cidades do país. Nesta linha, Maricato (1998) pontua que as primeiras indústrias têxteis no Brasil foram instaladas a partir de 1844, na cidade de Salvador, entretanto o seu desenvolvimento concentrou-se no Centro-Sul, região de produção cafeeira. A expansão industrial teve, no país, grande interferência da infra-estrutura de transportes e as ferrovias, construídas com capital inglês e instaladas ao longo da zona cafeeira, visavam, inicialmente, o escoamento da produção e distribuição de produtos importados, porém, gradativamente, foram importantes atrativos para a instalação de empresas. Segundo Katzman (1986), o processo de urbanização se deu, primeiramente, nas regiões mais desenvolvidas do Brasil, expandindo-se rapidamente por todo o território nacional. Afirmamos, dessa forma, que a industrialização ocasionou o aceleração do processo de urbanização, acirrou os problemas decorrentes de infra-estrutura urbana e os diversos problemas existentes em decorrência desta nova realidade, dentre eles o da moradia. A abolição da escravatura teve uma interferência significativa neste processo, ao passo que questões econômicas, políticas e culturais decidiam, juntamente a outros fatores, o rumo da distribuição espacial das cidades brasileiras.

<sup>34</sup> Póvoa (2002, p. 5) registra que estes estudos apontavam para dois modos pelos quais a crise da habitação se manifestava: número insuficiente de moradias para abrigar a população e a existência

A busca de um abrigo sempre esteve presente na trajetória do homem, na sua incessante luta pela sua sobrevivência. Contudo, historicamente a crise da habitação se mostrou difícil de ser suprida, devido, principalmente, ao alto custo da propriedade e a interferência dos mercados de terra e imobiliários. Guimarães (1986, apud PÓVOA, 2002, p. 6) pontua que a crise da habitação é proveniente de vários fatores, dentre eles o processo de produção de habitação, que engloba o alto investimento de capital através da propriedade do solo, materiais de construção, mão-de-obra, infra-estrutura, dentre outros<sup>35</sup>.

Cordeiro (2006, p.45) ressalta que, no decorrer da história, entre reflexões e tentativas de explicar o fenômeno da acelerada urbanização e a crise da habitação, o direito à moradia foi considerado como direito humano. A autora assinala que essa conquista foi reconhecida em diversas declarações e tratados internacionais de direitos humanos, recebendo destaque os seguintes: Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (artigo XXV, item 1); Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (artigo 11); Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (artigo 14.2, item h); Convenção de Direitos da Criança de 1989 (artigo 21, item 1); Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976 (seção III, 8 e capítulo II, A.3); Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (capítulo 7, item 6).

Enfatizamos, porém, que o direito à habitação não se limita apenas à presença de um abrigo. Esse direito está vinculado ainda a uma habitação provida de infra-estrutura básica e de acesso a todos. Nesse sentido, a habitabilidade é influenciada não somente por aspectos culturais, sociais e comportamentais. Uma casa pode ser somente uma única ligação numa cadeia de fatores que determinam a satisfação relativa das pessoas com suas acomodações e seu bem-estar como um todo. Habitar adquiriu novas significações ao longo dos anos, passando a significar a estrutura associativa dos seus habitantes, a família e as relações sociais.

Sob esse aspecto, a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) define o conceito de habitação saudável, associando-a ao desenho da moradia, ao território geográfico e social onde a habitação se assenta, aos materiais usados para a sua

---

de moradias precárias, sem infra-estrutura. O primeiro elemento diz respeito ao *déficit* habitacional quantitativo e o segundo ao *déficit* habitacional qualitativo.

<sup>35</sup> Para Póvoa (2002, p.7) o preço elevado da habitação tanto beneficia a rentabilidade de alguns ramos, como o industrial, quanto dificulta a comercialização para a população de menor renda.

construção, à segurança e qualidade dos elementos, ao processo construtivo, à composição espacial, à qualidade dos acabamentos, ao contexto global do entorno (comunicações, energia, vizinhança) e à educação em saúde ambiental de seus moradores.

Castells (1983), ao conceituar moradia, cita que a mesma é um bem diferenciado que deve estar articulado a um conjunto de características relacionadas à sua qualidade (equipamento, conforto, tipo de construção, durabilidade) e forma (individual, coletiva, integração no conjunto de habitações e na região) e seu status institucional (alugada, própria, co-propriedade). Tais características de uma moradia determinam os papéis de seus ocupantes. Nesse cenário, a moradia é um dos elementos de extrema importância na reprodução da força de trabalho, seguindo os movimentos de concentração, dispersão e distribuição dos trabalhadores. Para o autor, diante da incapacidade de a economia privada subvencionar as necessidades mínimas de moradia, ao Estado cabem as soluções e iniciativas com relação ao problema da moradia, as quais se dão obedecendo a uma lógica e a variações próprias de uma determinada conjuntura histórica.

Ainda explanando sobre a questão da moradia, Castells (1983) aborda que o espaço residencial em sua estrutura sofre determinações diversas. Em nível econômico dá-se pela distribuição do produto "moradia" entre os indivíduos. Já em nível político-institucional, ocorre através da iniciativa do poder local em desenvolver uma política de serviços em função dos interesses da fração dominante, deixando ao encargo do governo federal as subvenções para suprir as necessidades da parte da população de menor renda. Em nível ideológico, esse processo pode ser expresso sob duas formas: a relativa autonomia dos símbolos ideológicos com relação aos lugares ocupados na relação de produção (produção de residências de empregados) ou a correspondência entre a situação social e uma implantação espacial, reforçando, em última instância, a limitação de certos grupos.

Diante de tais reflexões, torna-se importante identificar como o Estado atuou junto à questão da habitação. Póvoa (2002, p. 7) enfatiza que, inicialmente, a produção de habitações partiu da iniciativa privada, através da construção de moradia em vilas operárias. Essa intervenção objetivava atender à classe trabalhadora, formada principalmente por emigrantes, mas com foco principal no desenvolvimento dos negócios e obtenção de lucro. Durante esse processo, a iniciativa privada perdeu o estímulo diante do aumento da disponibilidade de mão de

obra e demanda por moradia. A partir do momento em que o problema da moradia passa a interferir na dinâmica das grandes cidades começa a ser tratada, pelo Estado, enquanto questão social<sup>36</sup>. A atuação do Estado no setor de habitação popular se configurou, ao longo da história, em observância à realidade de cada país, à conjuntura político-econômica e às correlações de forças existentes<sup>37</sup>.

Para Azevedo (1981, p. 98 apud PÓVOA 2002, p. 7) os motivos que, historicamente, impulsionaram a intervenção do Estado na questão da habitação são vários, podendo-se destacar: saneamento de bairros populares e controle de focos de doenças contagiosas; modificação do comportamento político-ideológico do adquirente da casa e manutenção do *status quo*; garantia do direito de cidadania e proteção aos menos favorecidos; necessidade de assegurar a valorização do capital voltado para a produção e circulação de mercadorias, ou produção de habitação como meio de eliminar as crises econômicas, dentre outras.

## 2.2. As primeiras políticas de habitação no Brasil

A questão habitacional no Brasil passa a ser pensada mais criticamente no período final do Império. Segundo Rodrigues (1988, p. 75), a questão habitacional no país foi alvo de maior preocupação com a ocorrência do surto manufatureiro industrial, ocorrido nas três últimas décadas do século XIX, principalmente na cidade do Rio de Janeiro.

Aragão (1999) e Maricato (1998) pontuam que o Brasil, eminentemente agrário, tinha maior parte da população formada por famílias de escravos, as quais, a partir do declínio do modelo escravagista<sup>38</sup> e a busca por novas formas de moradia, colaboraram para a formação de povoados e vilas de moradias construídas

---

<sup>36</sup> A atuação do Estado na questão da habitação teve em vista, principalmente, o controle de problemas que comprometiam a estética urbana das cidades.

<sup>37</sup> No Brasil, o Estado passou a intervir na questão habitacional na década de 1930, como será explanado com mais detalhes em parte posterior desse estudo.

<sup>38</sup> Com o declínio do modelo escravagista deu-se a proibição do tráfico negreiro, alforria para os sexagenários, Lei do Ventre Livre, compra de liberdade pelos próprios negros ou por associações abolicionistas.

de forma precária, de taipa, de adobe e palha, extremamente carentes de condições de higiene.

Nesse período histórico, além da abolição da escravatura em 1888, foram também significativos o fortalecimento do trabalho assalariado, o conseqüente surgimento de novos mercados de consumidores, a derrocada do café, a inauguração das indústrias e a Proclamação da República em 1889. Todos esses fatores devem ser considerados na análise sobre os rumos dados à provisão da moradia no Brasil, sobretudo para a população de menor renda.

Singer (1974) assinala que a expansão das indústrias nacionais está inserida em um contexto mais amplo, permeado por mudanças estruturais, que foram decisivas para as grandes transformações na sociedade brasileira como um todo, principalmente no tocante à economia.

Nesse sentido, o autor afirma que, em conseqüência da abolição da escravatura, o governo adota uma política de crédito mais liberal, de dinheiro barato, que vai ser a causa imediata do período de tumultuoso crescimento econômico conhecido pelo nome de encilhamento<sup>39</sup> (1889 -1900).

A partir da crise do café, datada de 1874-75, grande contingente de trabalhadores do campo migrou para as cidades. Ocorreu, nesse contexto, grande fluxo de imigrantes e de escravos libertos para as principais cidades e capitais do país.

Nesse período surgem novos tipos de empresas de caráter plurisetorial, industriais e comerciais. A mão-de-obra era suprida principalmente pelo fluxo migratório europeu<sup>40</sup>.

À falta de construção de vilas operárias, os trabalhadores instalavam-se em construções simples, quase sempre improvisadas, sem nenhuma infra-estrutura, principalmente em povoados já formados nas proximidades das estradas de ferro<sup>41</sup>.

Esse contexto e suas mazelas passaram a exigir do Estado algumas medidas. Entretanto, essas medidas, em última instância, favoreceram a acumulação de capital, em detrimento às necessidades populares.

---

<sup>39</sup> Singer (1974) esclarece que, a rigor, o termo encilhamento é associado apenas ao curto período de especulação fabril que ocorreu principalmente no Rio de Janeiro e que durou de janeiro de 1890 a março de 1900.

<sup>40</sup> Nesse período, através do Porto de Santos, chegavam grandes levas de trabalhadores estrangeiros, que foram inicialmente encaminhados para o trabalho na lavoura do café nas regiões norte e sul do Estado de São Paulo.

<sup>41</sup> Schürmann (1978) identifica a origem das periferias na formação de povoados, ao longo das estradas de ferro, constituídos em sua maioria por classes trabalhadoras e famílias de menor renda.

Singer (1974) considera o início da industrialização brasileira como resultado indireto do surto cafeeiro. O autor destaca que houve grandes investimentos de capitais oriundos da cafeicultura na indústria, principalmente no contexto de crise na economia do café, datada de 1930.

Dava-se a formação cada vez mais crescente de bairros periféricos, formados principalmente por escravos libertos que não correspondiam às exigências do mercado de trabalho industrial.

É importante ressaltar que a urgência em alojar grande contingente de estrangeiros fez surgir uma nova economia para proprietários de imóveis, a partir dos aluguéis. Bonduki (1998) aponta que a escassez na oferta por moradias favoreceu o surgimento dos cortiços e das habitações operárias. Segundo o autor, a carência de moradias para atender a todo contingente populacional aglomerado na área urbana, sobretudo a inexistência das vilas operárias, fez surgir diferentes tipos de estalagens, cortiços e habitações operárias, caracterizadas pela precariedade. A ocupação de terrenos mais baratos e a carência de técnicas para a execução das obras refletiam a urgência na oferta de moradias.

O cortiço, considerado no contexto do século XIX como o local da pobreza, era o espaço onde também residiam trabalhadores. Porém, era também habitado por pessoas consideradas vadias, a chamada classe perigosa. Ribeiro e Pechman (1983) abordam que as habitações coletivas foram consideradas, nesse momento histórico, uma forma de habitar não-racional e pouco civilizada. Surgem, neste prisma, normas regulatórias sobre as cidades, que caracterizam o higienismo (GOUVEIA, 1995).

O surgimento destas normas foi motivado, sobretudo, pelo conflito ocasionado pela proximidade existente entre os cortiços e os bairros onde habitavam a nobreza e a burguesia. Nesse sentido, o governo passou atuar sob a justificativa da questão sanitária e dessa forma, mantinha o controle tanto do espaço urbano quanto da moradia dos trabalhadores. Exemplo deste controle foi a iniciativa da Câmara Municipal do Rio de Janeiro em proibir, em 1855, a construção de novos cortiços sem a licença, a qual era concedida após aprovação da Junta de Higiene Pública. Em 1876, é publicado um novo Edital pela Câmara reiterando a proibição de construção de novos cortiços na área central da cidade do Rio de Janeiro.

Ambas as iniciativas não tiveram o resultado esperado, fato que motivou autoridades a oferecerem incentivos fiscais aos investidores privados para

realizarem construção de moradias populares obedecendo a padrões determinados pelo Poder Público. Segundo Aragão (1999) os incentivos eram efetivados através de outorga de terrenos públicos, isenção de impostos federais para importação de materiais de construção, isenção de impostos municipais, dentre outros.

Em 1885, como destaca Bonduki (1998), são crescentes as iniciativas normatizadoras dos higienistas, médicos e engenheiros que pressionavam o poder público pela criação de leis e serviços sanitários baseados em modelos europeus. Os modelos estéticos europeus, tendo a modernização como o princípio norteador das intervenções, propiciavam as chamadas “cirurgias urbanas” e, em última instância, a exclusão.

Rolnik (1995) e Bonduki (1998) apontam que estas legislações expulsavam a população pobre do centro para a periferia ao passo que estabeleciam um perímetro fora do qual seria permitida a construção de vilas operárias com padrões especiais.

Na medida em que as habitações coletivas foram afastadas da área central, os seus moradores foram obrigados a procurar outra forma de habitação, processo que gradativamente fez surgir as favelas.

Para Maricato (2000), as favelas foram formadas principalmente junto a morros ou regiões periféricas ao centro da cidade, em terrenos alagadiços, margens de canais, rios e mangues, áreas a princípio sem interesse para o mercado imobiliário.

Dessa forma, enfatizamos que a origem da favela está relacionada com o mesmo processo que determinou a eliminação dos cortiços nas áreas centrais, obedecendo a interesses sociais e econômicos determinados pelo higienismo. O governo desse período histórico impôs uma legislação para eliminação dos cortiços uma vez que se exigia que toda e qualquer edificação dependeria de planta aprovada. A lei 375, de 1898 determinava a demolição de cortiços insalubres e a reconstrução de outros, obedecendo ao padrão municipal.

Ressaltamos que ocorreu ainda a definição de regras e padrões para garantirem, teoricamente, moradia higiênica para os setores populares, através da incorporação de técnicas sanitárias de alto custo. A obediência a estas técnicas garantiria a ordem, a moralidade e a disciplina. Sobre este aspecto Vaz (1998, p. 42) cita que era exigido um padrão de moradia, que a definia enquanto ampla, iluminada, arejada e com um número moderado de ocupantes. O autor aborda que

para que este modelo se tornasse real, o custo seria altíssimo e incompatível para o consumo das classes trabalhadoras.

A proposta de um padrão de moradia não teve o êxito esperado, pois o setor imobiliário, almejando lucro rápido, não tinha interesse em altos investimentos em moradias populares.

A reestruturação ocorrida nas principais cidades brasileiras, no final do século XIX e início do século XX, apoiadas no processo de higienismo, dava-se basicamente com a prática de eliminação dos cortiços situados nos centros das cidades. A cidade do Rio de Janeiro, que no século XIX era o maior e principal centro urbano, foi a que registrou a primeira e efetiva intervenção do poder público no setor urbano. Naquele momento, o Presidente Rodrigues Alves (1902-1906) determinou a melhoria e saneamento da Capital da República e a construção e ampliação de vias<sup>42</sup>. Em 1903, durante a gestão do prefeito Pereira Passos, deu-se a demolição de centenas de cortiços e o deslocamento de milhares de famílias, as quais, impossibilitadas de terem acesso a novas moradias junto ao centro das cidades, direcionaram-se para os morros e áreas periféricas mais próximas.

Tanto no período da República Velha quanto na República Nova o governo não ofereceu habitação para a parcela mais pobre da população, acirrando, neste momento histórico, a crise habitacional. Nesse contexto dava-se a efetivação de política voltada para a construção de habitação de aluguel para os trabalhadores, através dos recursos das primeiras instituições de previdência.

Com a Revolução de 1930, o governo federal priorizou seus investimentos e recursos na indústria, principalmente na Região Sudeste. Este fato ocasionou um rápido aumento da população urbana nesta região, com forte movimento migratório na direção campo-cidade<sup>43</sup>, agravando a carência por moradias populares.

Como já citado, segundo Singer (1974), no Brasil o processo de urbanização ocorreu de forma acelerada, principalmente devido à emergência do setor industrial. Como consequência desse processo a oferta de empregos representou o principal fator de atração da população rural para os centros urbanos, agravando a situação da crise habitacional nas primeiras décadas do século XX. Rolnik (1995) ressalta,

---

<sup>42</sup> Estas iniciativas do poder público tiveram como objetivo, dentre outros, a abertura do Boulevard Carioca ou Avenida Central (Avenida Rio Branco), e a Abertura da Avenida Presidente Vargas, em 1940.

<sup>43</sup> Milhares de famílias que trabalhavam nas fazendas de café abandonavam o campo em direção às cidades, acirrando o processo de periferização e favelização da população trabalhadora.

entretanto, que outro fator de agravamento da crise da moradia presente naquele contexto diz respeito à rápida elevação dos preços proveniente das regras de mercado. Schürmann (1978) aponta, como parte deste processo de acirramento da carência habitacional, a perda do poder aquisitivo dos operários, a desvalorização da moeda diante do processo inflacionário e a supervalorização do solo urbano.

Em decorrência da urbanização brasileira surgem, neste período, as vilas operárias, as quais tinham, em última instância, o objetivo de pressionar, controlar o comportamento e os hábitos do operário urbano. Motivadas pelos incentivos advindos do governo federal<sup>44</sup>, muitas indústrias passaram a construir tais vilas. Posteriormente, empresas construtoras e investidores adotaram os padrões das vilas operárias para realização de empreendimentos imobiliários. Bonduki assinala que as vilas operárias podiam ser caracterizadas em dois grupos: “[...] uma, o assentamento habitacional promovido por empresas e destinado a seus funcionários; outra, aquela produzida por investidores privados e destinada ao mercado de locação.” (BONDUKI, 1998, p. 47)

Em suma, as vilas operárias garantiam um suprimento da força de trabalho, controlavam os níveis salariais e continham os movimentos dos trabalhadores, uma vez que perder o emprego significava ficar sem moradia.

Na “era Vargas” (1930-1945 e 1951-1954) foi consolidado o chamado populismo, que se estendeu até a instalação dos governos militares, em 1964. Nesse período o Governo Vargas buscou priorizar as ações voltadas para os setores de habitação, saúde e educação<sup>45</sup>.

Bonduki (1998) aborda que, em 1931, ocorreu o Primeiro Congresso de Habitação, realizado pelo Instituto de Engenharia, aprovando, dentre outras medidas, que os legisladores deveriam encontrar uma solução para a questão das ruas particulares. Em 1934 são editadas as novas normas, flexibilizando o rígido código de posturas vigente (Código de Obras Arthur Saboya, Lei nº. 3.427 de 19 de novembro de 1929). Durante o Estado Novo (1937-1945), Getúlio Vargas, ao intervir na questão habitacional, direcionou importantes ações para esta política, condizentes com o projeto nacional-desenvolvimentista.

---

<sup>44</sup> O Governo federal editou leis e regulamentos de incentivo à produção de habitações para locação. Com esta medida, garantiu concessão de isenção fiscal e outros benefícios, favorecendo o surgimento de novas modalidades de moradia para aluguel.

<sup>45</sup> O planejamento urbano no período Vargas expressa o padrão higiênico-funcional, desenvolvido principalmente por Alfred Agache, através do plano diretor do Rio de Janeiro.

Sobre a questão, Bonduki sustenta que:

[...] primeiro, a habitação vista como condição básica da reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador e, portanto, decisiva na criação do “homem novo” e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política (BONDUKI, 1998, p. 73).

Em tal momento, o Estado realizou ações voltadas para o mercado habitacional utilizando os recursos das CAPs – Caixas de Aposentadoria e Pensões<sup>46</sup>, cujo modelo de funcionamento serviria de base para a criação dos IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensão<sup>47</sup>. Dessa forma, recursos antes destinados, exclusivamente, para assegurar a aposentadoria dos trabalhadores seriam aplicados também na produção de moradias para as famílias dos segurados<sup>48</sup>.

Gouvêa (1995) aborda que a atuação do governo federal junto à política de habitação popular somente se realizava através dos Institutos de Previdência, em âmbito nacional, e através de projetos direcionados à cidade do Rio de Janeiro, onde a atuação da prefeitura demoliu algumas favelas, totalizando aproximadamente 1.500 unidades.

Nesse contexto histórico grande parte dos investimentos em políticas de habitação teve recursos oriundos do sistema previdenciário. Ressalvando-se as chamadas políticas higienistas, com a demolição de favelas, a alocação de recursos do erário para a produção de moradias populares deu-se de forma rara.

Em 1945, durante a grande crise política, ocorreu a intensificação do processo de urbanização e migração interna no país em direção às grandes cidades.

Em 1º de maio de 1946<sup>49</sup>, cria-se a Fundação Casa Popular (FCP), que serviu de embasamento para a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) quase duas décadas depois. Instituída pelo Decreto-Lei 9.218/46, a FCP era

---

<sup>46</sup> Bonduki (1998) ressalta que poucos foram os recursos destinados para a produção de moradias através das CAPs. Em contrapartida o IAPI ( Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários) representou a entidade de previdência que mais produziu em matéria de habitação.

<sup>47</sup> As primeiras CAPs no Brasil foram criadas em 1923, através da Lei Eloy Chaves, que regulamentou as caixas de aposentadorias e pensões para os trabalhadores ferroviários e marítimos.

<sup>48</sup> As intervenções do Estado brasileiro no setor habitacional direcionam-se apenas a ações pontuais, visando evitar o acirramento de problemas urbanos e o inchaço populacional.

<sup>49</sup> Segundo Azevedo e Andrade, há registros de que o dia primeiro de maio para o decreto de criação da FCP revelaria o interesse político que se pretendia com esta política habitacional (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e tinha como finalidade proporcionar a brasileiros e a estrangeiros, com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros, a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural.

A FCP, obedecendo ao Estatuto da Fundação da Casa Popular, divulgado pela Portaria nº. 108-A, de 12 de julho de 1946, deveria oferecer assistência residencial sob forma de aluguel; projetar tipos de moradias populares, incluindo serviços e obras indispensáveis ou complementares às necessidades dos conjuntos residenciais; financiar construção ou aquisição de moradias; financiar serviços de melhoramentos urbanos que propiciassem condições de habitação popular; financiar indústrias de materiais de construção; executar as obras projetadas; fiscalizar e assistir a execução de obras ou serviços empreitados; assistir aos moradores das residências quanto à conservação das moradias; administrar grupos residenciais ou delegar poderes à Prefeitura Municipal.

Segundo Aragão (1999), entre os anos de 1946 e 1964, toda a produção da FCP foi de 17 mil unidades, em 143 conjuntos habitacionais distribuídos por 19 Estados e o Distrito Federal.

Ao compararmos a atuação dos IAPs com a da FCP percebemos que esta desenvolveu uma política aquém do que poderia e deveria. Os IAPs financiaram, no mesmo período, 123.995 unidades habitacionais, mesmo não tendo o objetivo específico de solucionar a crise habitacional.

Aragão (1999) associa a ineficácia da FCP à escassez de recursos financeiros. Azevedo e Andrade (1982) registram ainda a estrutura organizacional incompleta e a falta de maturidade institucional como fatores que dificultaram o alcance dos objetivos desta política habitacional.

Durante o período populista, ao Estado cabia a função de desenvolver uma política de valorização do trabalho. A política social efetivada tinha como meta promover modificações substanciais na capacidade produtiva dos trabalhadores atuais e futuros. Direccionava, dessa forma, atenção especial ao campo das condições de vida dos trabalhadores, principalmente no que dizia respeito à alimentação, habitação e educação, itens que alicerçavam a justificativa dos planos de financiamento da moradia operária e a FCP. A promoção da casa própria era também uma forma de promover apoio à família. Nesse intento, o desenvolvimento de políticas sociais voltadas para a habitação tinha o objetivo estratégico de

aumentar a capacidade para o trabalho ao mesmo tempo que mantinha a paz social. Porém, nesse contexto, o urbano não era tematizado como questão.

Durante cinco administrações políticas (Governos Dutra, Vargas, Kubitschek, Quadros e Goulart) a FCP foi a responsável pela efetivação da política habitacional. Entretanto, a produção efetivada através da FCP foi muito modesta diante da grande demanda de financiamentos para moradias populares e o seu resultado foi insignificante diante da meta de erradicação das favelas<sup>50</sup>.

Os governos que sucederam a Getúlio Vargas, os quais também tiveram o estilo populista, não obtiveram resultados concretos em termos de produção habitacional. Entretanto, é desse período a realização de medidas, para atender às demandas da sociedade civil advindas do contexto político institucional de então, que ofereceu o alicerce para a criação, em 1964, do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH).

No governo Juscelino Kubitschek - JK<sup>51</sup> (1956-1961), onde se pretendeu realizar “50 anos em 5”, foi identificada uma forma de captação de recursos diferentemente das adotadas em governos anteriores. Os governos anteriores estiveram voltados para os empréstimos contratados com organismos internacionais. O governo JK, porém, passou a articular a obtenção de capital externo sob forma de investimentos, sobretudo através da indústria de bens de consumo duráveis.<sup>52</sup>

Ressaltamos, neste momento, o Programa de Metas (1956), no qual os conceitos de planejamento e desenvolvimento econômico passam a ser cada vez mais articulados.

No governo de JK ocorreram de forma acelerada a segregação espacial, o processo de periferização e a ocupação das franjas mais externas do espaço urbano. Contudo, conforme abordado por Gouvêa (1995), a questão habitacional teve pouca atenção neste governo, sobretudo a construção de moradias para as classes populares<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Em 1956, o Governo Federal editou a “Lei das Favelas”, a qual direcionava autonomia aos governos municipais para a elaboração de projetos voltados para a transferência de residentes em favelas para alojamentos provisórios enquanto eram construídas as moradias.

<sup>51</sup> O modelo de desenvolvimento no governo de Juscelino Kubitschek caracterizava-se por ser concentrador de renda (SCHÜRMAN, 1978).

<sup>52</sup> A partir de 1950, devido às transformações econômicas originadas pelo processo de industrialização, o Brasil adere às concepções de urbanistas reformadores europeus e práticas de racionalidade administrativa.

<sup>53</sup> Motivado pelos ideais de construir a nova capital, nesse governo a prioridade é direcionada à construção de moradias para os novos servidores da administração dos órgãos que passaram a ter

A FCP, durante o governo JK, alcançou seu maior potencial, pois neste período a sua atuação se concentrou em Brasília. Entretanto, a população de menor renda ficou fora dos conjuntos residenciais.

Apesar de todas as dificuldades advindas do contexto sócio-histórico do início da década de 1960, é no governo de Jânio Quadros que se dá a mais significativa tentativa de transformação da política habitacional no Brasil. Foi criado, naquele momento, um documento formalizado por técnicos da FCP e intitulado “Bases e Fundamentos de um Plano de Assistência Habitacional”, através do qual se objetivava a implementação de medidas que solucionariam a carência de moradias para os setores populares, através do Plano de Assistência Habitacional<sup>54</sup>. Esse plano teve como sua principal característica o estabelecimento de uma proporção entre a prestação do financiamento da moradia e o salário mínimo.

Segundo Azevedo e Andrade (1982), as diretrizes estabelecidas no Plano de Assistência Habitacional foram o prenúncio do sistema de correção monetária, o qual solidificou as bases do modelo operacional que seria implantado com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, a questão da moradia passou a ser uma das prioridades. Um dos principais objetivos desse momento foi solucionar o problema da falta de moradias populares e ativar o setor da construção civil, o que serviria também para gerar emprego para a população mais pobre. Nesse período, candidatos e planejadores nas cidades davam ênfase, pelo menos nos discursos, à questão da moradia. O incentivo à casa própria contribuía para a política de limitação e controle das manifestações advindas da classe trabalhadora.

O plano de Jânio, que tinha forte apelo popular, poderia ter tomado um rumo diferente dos governos anteriores não fora a renúncia ao governo em 25 de agosto de 1961.

João Goulart, que tinha como um dos seus principais projetos a Reforma Agrária e a Reforma Urbana, encontrou muitas resistências políticas para efetivá-los,

---

sede em Brasília, atendendo, quase exclusivamente, aos funcionários do governo, através de financiamento direto com os empreiteiros ou através dos recursos das IAPs.

<sup>54</sup> O Plano de Assistência Habitacional previa a atuação conjunta de Estados e municípios para a construção, em um período de dezoito meses, de cem mil moradias. Objetivava, ainda, a transformação da FCP em uma nova entidade, o Instituto Brasileiro de Habitação (IBH).

sobretudo pelo contexto de crise interna<sup>55</sup>. O Golpe Militar de 1964 também foi uma resposta à tentativa de Jango em promover a Reforma Agrária.

O Golpe Militar pôs fim às manifestações populares e ao período populista, estabelecendo-se um regime de profunda repressão que se estenderia até o final dos anos 70, momento em que tiveram início as ações que anunciariam um período de transição e o retorno à democracia.

O contexto foi marcado pela modernização da indústria e dos serviços, alcançada através de mecanismos de concentração de renda e conseqüente endividamento externo e abertura de capital estrangeiro<sup>56</sup>.

Dá-se em 21 de agosto de 1964 a promulgação da Lei 4.380, a qual estabeleceu o Sistema Financeiro de Habitação<sup>57</sup> (SFH) e a criação do Banco Nacional de Habitação<sup>58</sup> (BNH). Através da Lei 4.595 de 31 de dezembro de 1964 dá-se a regulamentação do Sistema Financeiro Nacional (SFN), que criou o Conselho Monetário Nacional (CMN), reestruturando todo o sistema bancário brasileiro.

O BNH, órgão gestor do SFH, foi criado para conseguir, dentre outros objetivos, o apoio popular às medidas militares, elegendo, portanto, a habitação como uma das ações prioritárias<sup>59</sup>. A partir do discurso de moradia digna e de melhores condições de vida para as camadas populares, o objetivo governamental também esteve voltado para a ampliação do mercado de trabalho, mediante a geração de novos empregos, sobretudo a partir do fomento ao setor de construção civil<sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> São desse momento histórico do governo de João Goulart, a radicalização das lutas sociais, a perda salarial, o alto índice inflacionário e as crises financeiras que dificultavam as possibilidades de crescimento da economia do país. No governo de João Goulart, deu-se o desenvolvimento de uma política econômica planificadora. Destaca-se o Plano Trienal para os anos de 1963-1965, objetivando formular um diagnóstico da realidade econômica do país com vistas a propostas de instrumentos para a realização de reformas de base.

<sup>56</sup> Segundo Santos Júnior (1995), no contexto da ditadura militar percebe-se o agravamento dos problemas urbanos, ocasionado, sobretudo, pela expansão industrial, pelos intensos fluxos migratórios e pelo crescimento da população em escala superior à capacidade de absorção da mão-de-obra nas cidades.

<sup>57</sup> O SFH foi criado, dentre outros, com o objetivo de amparar as políticas habitacionais que seriam desenvolvidas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

<sup>58</sup> A criação do BNH, nos primeiros meses do governo de Castello Branco, não surgiu de iniciativa dos governos militares, mas sim de um trabalho anunciado na campanha de Carlos Lacerda, governador do Estado da Guanabara naquele período.

<sup>59</sup> No contexto dos governos militares a propriedade da moradia foi utilizada estrategicamente pelo governo para alcançar o controle político.

<sup>60</sup> Estimulou-se, naquele momento, a indústria da construção civil, aumentando a oferta de empregos com o objetivo de amenizar os efeitos da inflação. Difundia-se o discurso que defendia a provisão do emprego como meio para a aquisição da moradia.

O modelo de política habitacional adotado pelo BNH condensou um conjunto de características que perduraram por vários governos, a saber: criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo; criação de um conjunto de programas organizados em nível central, estabelecendo as diretrizes a serem seguidas, em nível descentralizado, pelos órgãos executivos; criação de uma agenda de distribuição de recursos a partir de normas definidas em nível central e criação de agências responsáveis pela execução direta das políticas habitacionais, principalmente em nível estadual.

O BNH instituiu um modelo de financiamento ancorado em dois planos básicos denominados planos A e B, datados de 1966. O plano A era destinado aos trabalhadores em geral e previa o reajustamento do financiamento através do reajuste do salário mínimo. O plano B tinha como objetivo o atendimento às operações não habitacionais, dentre eles empréstimos hipotecários e operações com pessoas jurídicas.

Quanto aos investimentos, o BNH, financiou aproximadamente 4,5 milhões de moradias no âmbito nacional até o momento da sua extinção, em 1986. Entretanto, deste montante, 48,8% foram destinados aos setores médios e 33,5 destinados aos setores populares.

Podemos afirmar, assim, que a política habitacional implementada pelo BNH não se mostrou capaz de atender à população de mais baixa renda (entre 0 e 3 salários mínimos). Esse fato pode ser explicado pelos objetivos que nortearam essa política, tais como incentivar o crescimento econômico e atender às necessidades habitacionais da população de baixa renda. Priorizando o financiamento de habitações para as camadas de mais alta renda, o BNH, na segunda metade da década de 1970, adotou os chamados “programas alternativos”, executados através da autoconstrução. Tais programas tinham ainda como objetivo a remoção de favelas. Baseando-se nas críticas da construção dos conjuntos habitacionais, utilizava-se o discurso de que a autoconstrução era uma alternativa mais interessante na medida em que atendia os usuários em suas necessidades.

É deste cenário histórico a atuação do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - e do CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, os quais objetivavam, dentre outros, solucionar os problemas urbanos,

concebido como produto do desenvolvimento econômico. O SERFHAU<sup>61</sup>, criado juntamente com o BNH, teve como principal objetivo oferecer suporte e apoio às prefeituras municipais na formulação de planos de desenvolvimento local. Posteriormente, o SERFHAU foi extinto e a sua estrutura foi incorporada pelo BNH, formando um único órgão para tratar de todos os assuntos relacionados às questões urbanas

A partir do ano de 1982, vários fatores comprometeram as fontes de arrecadação do SFH. Primeiramente, o retorno dos investimentos, devido à perda da capacidade de pagamento dos mutuários. Posteriormente, ocorre a queda da arrecadação proveniente do FGTS.

A crise enfrentada pelo SFH<sup>62</sup> ocasionou a extinção do BNH em novembro de 1986.

O Conselho Monetário Nacional (CMN) absorveu as suas atribuições. O Banco Central do Brasil (BACEN) assumiu o papel normativo-regulador e de fiscalização. A Caixa Econômica Federal (CEF), por sua vez, tornou-se o principal agente executor das políticas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano.

Com a extinção do BNH, em 1986, ocorreu uma dispersão das políticas voltadas para a habitação e saneamento, favorecendo a criação de programas habitacionais, seja com recursos do FGTS<sup>63</sup> ou do Orçamento Geral da União, caracterizados por sua curta duração.

Com embasamento nas abordagens acima, enfatizamos que a política habitacional desenvolvida no Brasil ao longo do século não atendeu ao seu objetivo maior, ou seja, não solucionou, efetivamente, o problema da moradia para a população de menor renda.

Nesse sentido, a política habitacional brasileira, que foi desenvolvida em observância ao *déficit* habitacional e em resposta do Estado ao capital, deve ser analisada a partir da sua inserção no contexto maior do desenvolvimento econômico, onde o Estado, atuando de forma conflitante, beneficiou classes sociais

---

<sup>61</sup> Para Gouvêa (1995, p. 41) o SERFHAU nasceu como uma espécie de aproveitamento da estrutura da FCP.

<sup>62</sup> O SFH foi afetado pelas dificuldades econômicas enfrentadas pelo país na década de 1980, ocasionando a paralisação do investimento em habitação popular, tanto por parte do setor público quanto por parte do setor privado, gerando o acirramento da crise habitacional.

<sup>63</sup> O modelo de política habitacional no período do BNH deixou como herança a concepção de que os recursos do FGTS são a principal fonte para o investimento habitacional, reforçando a dependência dos governos locais em relação ao governo federal. Reforçou, ainda, a estrutura técnico-administrativa burocratizada que perdura ao longo dos anos.

de maior renda em detrimento das necessidades dos setores populares, inclusive necessidade de participação na decisão dos rumos dados à política habitacional.

Dessa forma, Souza (2004, p. 79) cita que se faz cada vez mais urgente uma compreensão crítica de muitas ações e discursos que são intitulados de participação, sobretudo os estimulados pelo poder público. Por vezes esses se revelam processos de dominação, e, por conseguinte, processos de contraparticipação. A autora exemplifica este tipo de participação, que é voltada ao desenvolvimento econômico, a ocorrida a partir do governo Kubitschek, especificamente durante a execução de projetos econômicos que, em última instância, objetivavam a dominação, a exploração e o aniquilamento da condição efetiva de ser participante.

Acerca deste processo de participação enquanto oferta estatal, Carvalho (1998, p. 8) aborda que a oferta de efetivas possibilidades de participação social por parte do Estado brasileiro é muito restrita e esta característica constituiu-se ao longo da história. Defende ainda que o que ocorre, nos dias atuais, é a “generalização do discurso da participação, da democracia e da cidadania”. Há, no entanto, necessidade de se refletir sobre a qualidade dessa participação, pois, como assevera a autora “a oferta da participação social por parte do Estado brasileiro é muito restrita e geralmente vinculada a grupos privilegiados”, o que pode ser percebido, dentre outros, no oferecimento de canais participativos burocratizados e esvaziados de conteúdo democrático. Nessa perspectiva, Carvalho pontua que:

[...] pode-se dizer que sempre houve participação como oferta estatal. Mesmo as ditaduras necessitam de alguma legitimação e interlocução com alguns setores sociais que as sustentem. [...] Esta tem sua história peculiar, marcada pela construção de institutos reguladores do exercício do poder, de mecanismos de participação dos cidadãos e pela cultura de cidadania que caracteriza a sociedade (CARVALHO, 1998, p.8).

Ao estabelecer essa análise, Carvalho não deixa de ressaltar a importância dos movimentos sociais e o impacto advindo das ações dos mesmos para a gradativa construção de “uma vigorosa cultura participativa e autônoma”.

Os movimentos sociais urbanos nascidos na década de 1970 tiveram grande ascensão na década seguinte, período da redemocratização do país, principalmente devido a alianças entre técnicos e pesquisadores reformistas. Objetivava-se a

construção de uma cidade mais justa, democrática, auto-sustentada, alcançada a partir da adoção de uma política urbana universalista e redistributiva. Fator relevante nesse processo foram, a partir da década de 1970, os movimentos populares de luta por moradia em bairros e regiões de algumas cidades, depois em organizações cada vez mais abrangentes.

Neste contexto, surge o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), atrelado à elaboração da emenda popular ao projeto constitucional e à realização de fóruns nacionais para discussão da política urbana do país.

Após a extinção do BNH, quando a política habitacional foi meramente quantitativa e se preocupava com a avaliação dos aspectos urbanísticos, arquitetônicos e ambientais, difundiu-se a necessidade de participação da sociedade na política habitacional.

Dessa forma, o fim da década de 1980 e o início da década de 1990 caracterizam-se pela consolidação de movimentos em redes nacionais, que reivindicam progressivamente maior participação nas instâncias nacionais de decisão e condução de tais políticas.

Nesse mesmo contexto nascem duas importantes articulações nacionais de movimentos de moradia: Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLMP) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP).

O movimento de luta por um novo modelo de planejamento na gestão das cidades fortaleceu-se com a ampla aliança entre diversos setores do movimento social – ONG's, representantes de setores profissionais, universitários e técnicos do poder público comprometidos com a democratização do planejamento e da gestão, na ampla coalizão denominada "Movimento Nacional pela Reforma Urbana", depois renomeada "Fórum Nacional de Reforma Urbana".

Desde então, esse Fórum tem sido um dos principais espaços de colaboração para a discussão das reformas urbanas, caracterizando-se ainda como um espaço de interlocução de suas principais lideranças com outros segmentos da sociedade e com o poder público.

A primeira grande conquista popular foi a inclusão de um capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988, por Emenda Popular – Emenda pela Reforma Urbana –, que alcançou 250 mil assinaturas e criou o capítulo "Da Política Urbana".

Nesse contexto de redemocratização do país, que se caracterizou pela conquista do direito a ter direitos, do direito a participar da redefinição destes direitos bem como das formas de gestão da sociedade, dá-se o reconhecimento junto à Constituição Federal de 1988 de que todo o poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos, ou mesmo diretamente, conforme os termos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, art. 1º, parágrafo único).

Apesar desta grande conquista popular, sabemos que as práticas participativas populares junto às políticas públicas no país, dentre elas a política de habitação, tem se caracterizado como simbólica, secundária e formal.

### **2.2.1 - As prioridades governamentais nas décadas de 1980 e 1990**

No contexto das décadas de 1980 e 1990 o desempenho das políticas habitacionais no Brasil caracterizou-se pela atuação entre as três esferas de governo<sup>64</sup>. Apesar dessas ações de co-responsabilidade, os problemas de habitação popular foram agravados com o acirrado crescimento das favelas e cortiços, com a autoconstrução em loteamentos irregulares, quase sempre através da invasão de terras públicas ou particulares. (TOURAINÉ, 1989)

Nos primeiros anos do Governo Sarney, período conhecido como Nova República, as ações voltadas para a questão da habitação popular mantiveram-se na mesma linha de ação engendrada nos governos militares, os quais não promoveram efetivo rompimento com a dinâmica de influências dos *lobbies* no setor imobiliário<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> É a partir da Constituição Federal de 1988 que governos sub-nacionais, em particular os municípios, assumiram a função na formulação e na implementação de políticas públicas nas áreas sociais e de desenvolvimento local. Almeida (1996) afirma que, neste contexto, ocorre a passagem de uma forma extrema de federalismo centralizado construído sobre o regime autoritário, para alguma modalidade de federalismo cooperativo, cujas feições ainda estão se definindo. Para Santos (2001) a descentralização das políticas públicas vem sendo defendida como instrumento de melhoria na gestão dos serviços públicos e na alocação mais eficiente dos gastos públicos, em um contexto pautado pelo debate sobre o papel do setor público na economia.

<sup>65</sup> Este fato afirma a ineficácia da atuação do BNH, por intermédio das COHABS e de outros programas de financiamento de moradias populares, os quais não atendiam às necessidades habitacionais advindas das famílias de menor renda.

Na segunda metade dos anos 80 observa-se um vácuo com relação às políticas habitacionais, decorrente, principalmente, da crise do Sistema Financeiro de Habitação e da extinção do Banco Nacional de Habitação.

Nesse contexto, a Secretaria de Ação Comunitária, SEAC, desenvolveu programas a partir de financiamento a fundo perdido, a partir de recursos orçamentários, procurando beneficiar população com renda até 3 salários mínimos, através de programas alternativos de construção, como por exemplo, mutirão. A política adotada pelo SEAC permitiu uma maior autonomia de Estados e municípios ao deixar de estabelecer prioridades alocativas.

Seguindo o modelo de política habitacional do Governo Sarney, o Governo Collor adotou medidas que obedeceram a critérios clientelistas ou de favorecimento a aliados ao governo federal, como pode ser confirmado nas propostas do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), lançado em 1990. Esse plano apoiava a construção de unidades e de oferta de lotes urbanizados para atender famílias com até 5 salários mínimos. Com esta medida, o PAIH financiava projetos de iniciativa das COHAB's, Prefeituras, Cooperativas, Entidades de Previdência, dentre outros.

O PAIH caracterizava-se por ser o programa de maior repercussão dentre os vários financiados com os recursos oriundos do FGTS, iniciados naquela década.<sup>66</sup> A proposta desse programa esteve voltada para a política de moradias populares, de lotes urbanizados e de ação municipal para habitações populares. Porém, identificou-se, na década de 1990 um quadro de caos econômico que afeta diretamente e de forma significativa a política de habitação desenvolvida com os recursos do FGTS.

As irregularidades cometidas ocasionaram o acirramento da crise no sistema de habitação.

Na década de 1990, o quadro de crise na área de habitação se agravou, pois o período foi marcado pela desvinculação dos programas habitacionais<sup>67</sup> daqueles destinados ao saneamento e ao desenvolvimento urbano. Ocorre ainda, nesse período, a ausência de controle sobre a qualidade das moradias construídas e a irresponsabilidade na gestão dos recursos provenientes do FGTS.

---

<sup>66</sup> Collor prometeu que seriam atendidas 245 mil famílias em 180 dias, através de três programas ou linhas de financiamento: Programa de Moradias Populares, Programa de Lotes Urbanizados e Cesta Básica e Programa de Ação Municipal para Habitação Popular. A atitude do ex-presidente foi comparada à de Jânio Quadros, o qual anunciou que iria construir 100 mil novas moradias em 18 meses, através do Plano de Assistência Habitacional.

<sup>67</sup> Esta desvinculação dos programas habitacionais contraria a integração defendida por muitos especialistas.

O FGTS, no biênio 1990/1991, segundo o Relatório do MBES (1994), é afetado pela crise registrada no período. O conteúdo do Relatório aponta que:

O FGTS (...) teve seus objetivos conspurcados pela atuação de poderosos interesses. O resultado foi o colapso do segmento habitacional patrocinado por fontes oficiais, excesso de contratações, sobre-preços nos orçamentos, negligência para com a lei, ordem e justiça, retirando o fôlego do FGTS que se viu, no início de 1993, com quase 300 mil unidades habitacionais praticamente paralisadas por carência de recursos. Desde fevereiro de 1992, os desembolsos vinham sofrendo sensíveis reduções em relação ao contratado, chegando praticamente ao nível zero em 1993. (SECRETARIA DA HABITAÇÃO DO MINISTÉRIO DO BEM-ESTAR SOCIAL, 1994, apud PAZ, 2002, p. 80)

Cardoso (1996) assinala que o descumprimento dos programas de utilização dos recursos do FGTS durante os dois últimos anos que Collor esteve no poder gerou drásticas conseqüências às possibilidades de financiamento dos programas de habitação, ocasionando a suspensão por dois anos de qualquer espécie de financiamento. Neste contexto, surgiram os chamados empreendimentos-problema, que passaram a representar um grande desafio para o então presidente Itamar Franco.

Em 1993, no Governo de Itamar Franco, foram criados programas destinados à população de menor renda, com os recursos do OGU, como o PHB e o Morar Município. Nesta dissertação destacaremos o PHB, o qual será mais detalhado em capítulos posteriores.

Além desses programas, o governo priorizou a conclusão de obras iniciadas na gestão anterior, destinando um montante de 800 mil dólares, os quais, segundo Oliveira (2000) ficou aquém das expectativas devido às necessidades de restrições de gastos advindos do Plano Real.

O PHB e o Morar Município apresentavam objetivos muito semelhantes. Em ambos os casos, cabia aos Estados e municípios apresentarem projetos ao governo federal para que, após a apreciação por parte desses, fossem liberados ou não os recursos. Esses dois programas somaram um montante de aproximadamente dois bilhões de dólares no período 1995 -1998, segundo dados do SEPURB (Secretaria da Política Urbana) em 1998.

Mesmo com o fim do Governo Itamar Franco, os dois programas foram mantidos na gestão posterior (como no caso do Programa Habitar Brasil, apesar de o mesmo ter passado por algumas modificações nesta gestão, criando-se o Programa “Habitar Brasil/BID”, em 1998) ou serviram de base para a formulação de programas semelhantes. A reformulação dos programas de habitação popular objetivava maior controle social e transparência nos recursos, além da adoção de novas diretrizes<sup>68</sup>.

Durante a década de 1990 os programas na área de habitação popular, sob o controle do MBES, foram remodelados e incluíram, dentre as diretrizes norteadoras dos trabalhos, a participação de conselhos e a participação comunitária, exigindo-se, ainda, uma contrapartida dos municípios aos investimentos da União.

No final do governo Itamar Franco, o governo federal encomendou da Fundação João Pinheiro (FJP) a consolidação de um novo conceito de déficit habitacional, o qual vem servindo de base para a quantificação mesmo nos dias atuais. O conceito<sup>69</sup> de *déficit* habitacional elaborado através da FJP, e que é reflexo de um novo ambiente que passou a vigorar na política habitacional, respalda-se no que a sociedade considera enquanto moradia adequada e as alternativas e prioridades para se enfrentar o problema advindo da crise habitacional, ressaltando-se, neste prisma, que não se tratou apenas de um trabalho meramente técnico e demográfico. Alterou-se o que se concebia por moradia aceitável, passando-se a questionar e refletir sobre o que se chamou “necessidades habitacionais”, tal qual foi classificado pela FJP em 1995.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC, em 1995, foram retomados os financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS. Foram criados, então, os Programas de Carta de Crédito, nas modalidades Individual e Associativa, voltadas para o financiamento direto ao mutuário final. Os

---

<sup>68</sup> As novas diretrizes que passaram a nortear a política habitacional são frutos de debates com setores da sociedade civil, os quais deram origem a diversos documentos onde se registram a necessidade de atendimento mais amplo e apropriado à demanda reprimida, a ampliação do espaço de participação da sociedade, o avanço na descentralização administrativa através da definição de prioridades e a aprovação de financiamentos em nível local e o incentivo à evolução tecnológica e gerencial.

<sup>69</sup> Através do novo conceito de *déficit* habitacional estabelecido pela Fundação João Pinheiro, são consideradas outras variáveis, além do estoque de moradias. O conceito de déficit não mais se refere a casas novas, como sempre fora tratado no país. Aponta-se também um déficit de habitabilidade: água tratada, esgoto, coleta de lixo, drenagem de águas pluviais, segurança contra risco geológico e enchentes, transporte, energia elétrica e iluminação pública, qualidade e estado de conservação da construção, comprometimento excessivo da renda com despesa de moradia, adensamento (coabitação por mais de uma família no domicílio) e posse precária.

programas de financiamento destinados à produção de grandes conjuntos habitacionais, que beneficiavam também empresas de construção e os processos centralizados de gestão, foram deixados em segundo plano.

Segundo Oliveira (2000), no primeiro governo de FHC foi realizada uma reforma mais efetiva no setor de habitação. Ocorreu ainda neste governo uma ampla reorganização institucional com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social (MBES), criando-se a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento. À SEPURB coube a formulação e a coordenação das ações de habitação, saneamento e infra-estrutura. Coube à Caixa Econômica Federal (CEF) a função de agente operador dos recursos do FGTS e agente financeiro do SFH.

Paz (2002) aponta que, na primeira gestão<sup>70</sup> do Governo de FHC, o modelo de política habitacional baseado no SFH apresentava-se insuficiente diante das diversas necessidades da população.

Identificamos, entre os períodos de 1996 e 2002, a existência de um conjunto de fatores que indicam pouca atenção por parte da União à questão habitacional: sistema centralizado com linhas de crédito sobre o seu controle; ausência de política capaz de incentivar a articulação de ações entre as três esferas de poder no setor habitacional; desarticulação institucional, como o ocorrido com a extinção das COHAB's (Companhias de Habitação) estaduais; dependência quase exclusiva dos recursos federais.

Para Cardoso (1996) o ajuste fiscal advindo do Plano Real ocasionou a limitação de investimentos em políticas habitacionais naquele momento<sup>71</sup>. Esta limitação deu-se tanto pelo impacto da crise econômica sobre os recursos do FGTS quanto pela política de contenção de despesas. Em 1998, as regras de utilização dos recursos do FGTS sofreram alterações, possibilitando, somente aos municípios mais ricos, as condições de acesso. Os municípios mais pobres não puderam, nesse período, contar com recursos externos para a implementação de investimentos no setor de habitação.

---

<sup>70</sup> Os princípios de gestão democrática e integração com as políticas afins significavam um grande avanço também no campo das políticas habitacionais. Entretanto, nesse momento histórico, pouco se realizou devido à ausência de mecanismos democráticos e de articulação das diversas políticas sociais.

<sup>71</sup> Ao se comparar o plano de ação apresentado pelo Brasil durante a Conferência Internacional do Habitat II, realizada em Istambul, em 1996, aos resultados alcançados até o ano de 2000, confirma-se os efeitos da limitação macro-econômica imposta à política habitacional durante o Plano Real. Maiores detalhes podem ser vistos em Cardoso (1996).

No Governo Lula, a partir de 2003, buscou-se dar prosseguimento aos programas que foram iniciados na gestão anterior, através do extinto Sedu/PR. Dentre as prioridades, foram recuperadas obras que estavam paralisadas desde o ano de 2002 e a ampliação dos recursos da União para realização de medidas para a urbanização de favelas, através do Programa Habitar-Brasil/BID (HBB)<sup>72</sup> e Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), destinado ao chamado segmento de baixíssima renda, com valores-limite correspondendo, aproximadamente, à renda mensal de, no máximo, 3 salários mínimos<sup>73</sup>. Esse governo buscou direcionar atenção à população de menor renda redefinindo a distribuição dos recursos do FGTS, priorizando a população de renda entre zero e cinco salários mínimos. Para atendimento à chamada classe média, o governo incentivou bancos privados a operarem financiamentos imobiliários, com recursos próprios e captados em cadernetas de poupança.

Pelos elementos expostos, podemos afirmar que a prioridade governamental na gestão da política habitacional, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, esteve voltada para o alcance de objetivos econômicos e não sociais. Percebe-se que grande parte das políticas de habitação no Brasil recebeu atenção governamental principalmente na alocação de capital financeiro, não ocorrendo o investimento em políticas habitacionais, de fato, voltadas para a população de menor renda e menos ainda para práticas participativas populares junto à elaboração, execução e avaliação de tais políticas. Neste sentido, Cardoso (1996, p. 4) sustenta que, no Brasil, deu-se a tendência de submeter as políticas habitacionais às diretrizes da política econômica. Essas políticas, em última instância, apenas atendiam as camadas na franja superior do limite de renda, não se configurando como um instrumento adequado para o enfrentamento das desigualdades habitacionais.

---

<sup>72</sup> No primeiro ano do Governo Lula foram investidos R\$ 122 milhões através do Programa Habitar-Brasil/BID, representando o dobro dos recursos dos últimos três anos.

<sup>73</sup> Em 2005, os recursos para a produção de habitação de interesse social foi de R\$ 85 milhões, contra a média de R\$ 45 milhões destinados à esta mesma modalidade de programa habitacional nos anos anteriores.

### 2.3. O processo de descentralização, a gestão municipal da política de habitação e o incentivo à participação social

Segundo Oliveira (2000 apud BÁRBARA, 2004) na história das constituições brasileiras evidencia-se uma alternância entre centralização e descentralização<sup>74</sup> administrativas, respectivamente em governos autoritários e democráticos.

Nos anos de 1980, as políticas de intervenção eram centralizadas no Estado, o qual se apresentava autônomo e suficiente. Nesse período, os benefícios apresentavam-se como concessão do poder público ou favoritismo advindo de intermediação político-partidária e os serviços não eram visualizados enquanto direitos. A gestão governamental não preconizava a transparência, o controle social, a fiscalização e admitia graus insuficientes de *accountability*<sup>75</sup> (FRANCO, 2003, p, 91).

Com a Constituição Federal de 1988<sup>76</sup> foi dada aos municípios a condição de “entes da federação” e os mesmos passaram a contar com maior autonomia administrativa e financeira. Nesse sentido, os municípios assumiram a responsabilidade pela formulação e implementação de políticas públicas por iniciativa própria, adesão a algum programa estadual ou federal ou por imposição Constitucional<sup>77</sup>.

Berro (s/d) afirma que a descentralização no cenário contemporâneo configura-se em uma palavra de ordem no mundo político-administrativo, uma vez

---

<sup>74</sup> Stein (1997, p. 80) menciona que a maioria dos trabalhos que, na atualidade, abordam a descentralização procura realizar distinção entre esta e a desconcentração. Mas ressalta que há muitos trabalhos que buscam relacionar também descentralização e autonomia, descentralização e participação, descentralização e democracia, descentralização e cidadania e ainda descentralização e autoritarismo.

<sup>75</sup> *Accountability* define-se como prestação de contas com base em parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. Trata-se da obrigação dos agentes políticos prestarem contas dos seus atos e decisões. Trata-se também dos direitos dos cidadãos em exigir e avaliar esta prestação de contas (TEIXEIRA, 2001, p. 38)

<sup>76</sup> A Constituição Federal de 1988, através do princípio da descentralização político-administrativa, insere uma nova ordem política na sociedade brasileira, definido que à sociedade é garantido o direito de formular e controlar políticas, alterando as tradicionais relações estabelecidas entre Estado e sociedade.

<sup>77</sup> É a partir da Constituição Federal de 1988 que governos sub-nacionais, em particular os municípios, assumiram sua função na formulação e na implementação de políticas públicas nas áreas sociais e de desenvolvimento local. Almeida (1996) afirma que, neste contexto, ocorre a passagem de uma forma extrema de federalismo centralizado construído sobre o regime autoritário, para alguma modalidade de federalismo cooperativo, cujas feições ainda estão se definindo.

que aparece como exigência estratégica a fim de possibilitar a reforma do Estado e alcançar o desenvolvimento da justiça social.

Para Santos (2001) a descentralização das políticas sociais públicas vem sendo defendida no Brasil como um instrumento de melhoria na gestão dos serviços públicos e na alocação mais eficiente dos gastos públicos.

Franco (2003, p. 92), nesta mesma linha, aborda que:

Nos anos 90, predominam as políticas públicas universais, baseadas na oferta estatal e que podem ser resumidas na célebre [...] máxima: direito do cidadão, dever do Estado. O Estado não é mais suficiente [...] deve-se perseguir os objetivos de despartidarização e da despersonalização [...] na oferta dos serviços públicos [...] deve-se eliminar progressivamente o clientelismo e o assistencialismo (FRANCO, 2003, p. 93).

Biasoto Júnior e Oliveira (1999) asseveram que o governo federal reagiu à perda de recursos ocasionada pela descentralização, fato que o levou a reduzir gastos, diminuir transferências negociadas com Estados e municípios.

É importante ressaltar que, no Brasil, o processo de descentralização e municipalização das políticas sociais, dentre elas a de habitação, deu-se em um contexto de crise que assolava todo o país, ocasionada principalmente pela decadência do modelo desenvolvimentista. Nesse sentido, o período foi marcado pela crise fiscal, desemprego, recessão, altos índices de inflação, mudanças tecnológicas e incorporação de um novo padrão produtivo baseado na flexibilização.

Póvoa (2004, p. 16) aponta que, nesse período, estabeleceu-se um debate sobre o novo papel do Estado na regulação e no controle dos serviços públicos. Deu-se a diminuição do papel interventivo do governo central ao passo que os governos locais<sup>78</sup> foram reconhecidos como capazes de oferecer respostas às questões econômicas e sociais. Dessa forma, o Estado mínimo exerce a função de coordenar e regular a economia através do controle do mercado, e, em última instância, promove o desenvolvimento econômico e social. A partir desse processo,

---

<sup>78</sup> Para Massolo (1988 apud STEIN, 1997, p. 91), poder local define-se como uma relação de forças que se constitui em um tipo de dinâmica, por meio da qual se operam as alianças e confrontos entre os diversos grupos sociais com poderes distintos. Teixeira (2001, p. 51) aponta que, no poder local, os atores sociais estão presentes em uma relação social contraditória, uma vez que não se submetem passivamente às autoridades. Entretanto, menciona que a ênfase demasiada no local tem se apresentado enquanto um suporte para as políticas neoliberais de desoneração do Estado central, transferindo-se algumas responsabilidades para o nível local.

ocorre a redefinição do papel do Estado, o qual, não assumindo mais a responsabilidade direta pelo desenvolvimento econômico e pela execução de serviços, adotava uma ação reguladora e coordenadora. Pereira (1998, p. 38) sustenta que a proposta do Estado mínimo, “Estado menor, mas melhor”, está relacionada à melhor atuação justamente por ser mínimo. Nesse sentido, o Estado não mais assumiria funções que não lhe fossem pertinentes, mas seria mais competente e dotado de governança<sup>79</sup>.

Santos Júnior (2001) e Raichelis (2000) divergem do abordado por Pereira (1998) ao defender que o Estado atual busca o crescimento econômico através de medidas de ajuste, as quais colaboram para o acirramento de problemas sociais e crescimento da pobreza no país.

Em suma, a iniciativa de descentralização constituiu uma tentativa de reversão da crise institucional brasileira, tendo como uma das suas principais metas a busca da governabilidade<sup>80</sup> na gestão pública, denominada administração gerencial<sup>81</sup>.

Dessa forma, a centralização das decisões políticas, que vigoraram no país até a segunda metade dos anos de 1980, era vista como causa da ineficiência do Estado e a descentralização enquanto um fator para a superação da crise, elemento chave para alcançar maior eficiência, maior eficácia na gestão pública e transparência no processo de formulação e implementação de políticas sociais.

Sobre este aspecto, Póvoa assinala que:

Na época, havia um consenso em torno da descentralização como fator de superação da crise. Achava-se que formas descentralizadas de políticas públicas estariam mais próximas da população e que, portanto, seriam mais democráticas. Também o indicativo da participação da sociedade civil no processo decisório e acompanhamento da implementação das ações públicas, deveria garantir maior transparência. Tudo isso viabilizaria a equidade, a

---

<sup>79</sup> Governança representa o modo como o representante do governo utiliza a sua autoridade política para governar. Em um governo democrático, engloba ações provenientes da interação entre governo e sociedade civil, que são embasadas na transparência e controle do Estado. Através da governança ocorre a efetiva participação da sociedade civil tanto no acompanhamento das ações, quanto no lançamento de propostas junto ao Estado (PÓVOA, 2002, p. 17).

<sup>80</sup> Governabilidade diz respeito às condições através das quais ocorre o exercício do poder em um sistema político, representando, em última instância, as condições existentes em uma determinada sociedade cujo representante do governo exerce a sua autoridade política (ibid., p. 15).

<sup>81</sup> A gestão pública gerencial, a partir da reforma do Estado, divergiu-se das formas anteriores da administração pública existentes no Brasil, como o patrimonialismo, existente no país até 1930 e o burocratismo, existente de 1930 a 1985 (ibid., p. 15).

justiça social, a redução do clientelismo e o aumento do controle da sociedade sobre as ações do governo (PÓVOA, 2002, p. 18).

A partir da proposta de reforma do Estado e da descentralização das políticas sociais, estabeleceu-se a obrigatoriedade da participação da sociedade civil no processo decisório, alterando a relação, até então existente, entre população e poder público.

Stein (1997, p. 76), ao analisar a relação entre descentralização e fortalecimento do novo papel dos municípios<sup>82</sup>, defende que municipalizar pressupõe articulação das forças presentes nesta instância como um todo para a prestação de serviços, “cujos co-responsáveis seriam a prefeitura municipal e organizações da sociedade civil”. O poder local, que exigirá a participação popular, abarcará tanto o gestor, prefeito municipal e seus assessores, quanto os diversos grupos sociais com poderes diferentes.

Acerca da participação como exigência no processo de descentralização junto aos municípios, Berro (s/d) aborda que:

A descentralização e a municipalização estão sempre ligadas à participação e mostram que a força do exercício da cidadania está no município. No município é possível que o cidadão fiscalize e exercite o controle social. O município é a entidade político-administrativa que oferece as melhores condições para a prática da participação popular (BERRO, s/d, p.4).

A autora aponta ainda que, para a gestão descentralizada de políticas sociais, é necessário que se garantam os direitos sociais de cidadania, eliminando as práticas utilitárias e clientelistas na relação do Estado com a sociedade. Nessa perspectiva, devem ser propiciados meios para que ocorram a participação da sociedade na definição das políticas e a efetivação de políticas com conteúdos adequados às demandas da sociedade.

Uga (1991), ao analisar o desenvolvimento da participação no processo de descentralização, cita que devem ser consideradas algumas qualidades, dentre as quais estão o controle do governo por parte dos cidadãos, a participação popular, o processo de educação para a cidadania e a tomada de decisões pelas minorias. O

---

<sup>82</sup> Maiores informações sobre a relação descentralização e poder local podem ser obtidas em Soares (1991), Mello (1991), Levy (1993), Sposati e Falcão (1990), Jacobi (1990), Massolo (1998), Fischer (1993) e Borja (1993).

autor, ao ressaltar a importância que a participação popular possui para a real existência da descentralização, enfatiza que aquelas qualidades podem assim ser sintetizadas:

Fortalecimento das liberdades e direitos políticos; viabilização mais fácil de conversão das demandas sociais em programas e serviços; maior controle social sobre administração pública de nível local; democratização do Estado; papel integrador das instituições municipais; multiplicação dos núcleos do poder político por intermédio do fortalecimento do poder local; aumento da eficácia das políticas públicas; atenção às demandas crescentes por participação por meio das instituições representativas, em nível municipal (UGA, 1991 apud STEIN 2007, p. 84).

Uga menciona, ainda, que devem existir pré-condições para que a descentralização viabilize processos de participação popular: acesso às informações necessárias para que possa ocorrer a gestão municipal, assento de segmentos populares junto aos conselhos e transparência na gestão e na tomada de decisão.

Dessa forma, a descentralização deve implicar maior articulação entre Estado e sociedade civil. Essa articulação será concretizada a partir do fortalecimento da gestão em nível municipal, principalmente por meio das organizações representativas da comunidade.

Ainda sobre a gestão local, Franco (2003, p. 93) enfatiza que, nos primeiros anos do século XXI, passaram a vigorar “a terceira geração de políticas públicas de parceria entre Estado e sociedade para o investimento no desenvolvimento social”. Para o autor, a gestão dessas políticas públicas na atualidade pode ser resumida pela expressão “nenhum direito sem responsabilidade” e envolve ações que objetivam o investimento em potencialidades já existentes em setores e localidades e não somente no gasto estatal. Sobre este ponto, o autor também defende que:

[...] induzir o desenvolvimento significa investir em capacidades permanentes de pessoas e comunidades (ou seja, basicamente investir em capital humano e em capital social) para que possam firmar uma nova identidade no mundo ao ensaiar seu próprio caminho de superação de problemas e de satisfação de necessidades, tornando dinâmicas suas potencialidades para antecipar o futuro que almejam (FRANCO, 2003, p. 94).

Franco salienta, entretanto, que a pauta dos anos de 1990, voltada para a descentralização, está vigorando na contemporaneidade “de modo fragmentado e disperso, em localidades e setores, em geral, periféricos do ponto de vista do padrão predominante de desenvolvimento”.

Franco, ao abordar sobre os impasses pelos quais passam as políticas sociais públicas no contexto de descentralização, apresenta que:

Nos anos 90 foram também lançadas as sementes de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, que poderia ser representado por algo como uma reforma das políticas sociais. Tal reforma foi prefigurada, porém não foi consumada. Ao contrário das outras reformas – digamos, clássicas – do Estado, ela não seria baseada em uma nova lei, nem seria operada por atores político-institucionais tradicionais, mas seria feita por dentro, como rebatimento de um experimentalismo inovador que apenas começou a vicejar sob o influxo de novas realidades emergentes [...] (FRANCO, 2003, p. 95).

Sobre a análise de resultados não alcançados a partir da descentralização, Arretche (1996b) assevera que nem sempre a descentralização possibilita a cidadania, a democracia e a participação, principalmente se a gestão for motivada por objetivos clientelistas.

Ribeiro (2001), na mesma linha de análise de Arretche, sustenta que nem todas as práticas descentralizadas são sinônimas de eficiência e eficácia e que a alteração de uma administração centralizada para descentralizada pode não significar piora ou melhora da ação do poder público, devendo, neste processo, serem consideradas outras variáveis. A primeira diz respeito ao volume dos atributos e recursos de poder transferidos entre as instâncias governamentais e/ou societais, a segunda refere-se à origem do impulso da descentralização, ou seja, se decorreu do próprio Estado ou de uma reação da sociedade e, por fim, o contexto sócio-político e econômico em que ocorre a descentralização (RIBEIRO, 2001, apud PÓVOA, 2004, p. 20).

Stein (1997), no trabalho intitulado “A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias: revisão teórico-conceitual”, apresenta que a descentralização, apesar de ganhar maior visibilidade na consolidação dos regimes democráticos, não garante relação direta com a democracia, tendo em vista que a descentralização também pode ocorrer em regimes autoritários.

Póvoa (2002, p. 26) também pontua esta questão mencionando que, no Brasil, o processo de descentralização se aproxima da desconcentração<sup>83</sup>, uma vez que ocorre a transferência da capacidade decisória, mas não da autonomia e do poder.

Enfatizamos, entretanto, que a descentralização é um processo que é desenvolvido gradativamente e que, por se dar de forma diferenciada em cada realidade, tende a se apresentar junto a cada instância governamental revestida de formas específicas. Sobre este aspecto, Rivière d'Arc (1993 apud STEIN, 1997, p. 77) enfatiza que “a descentralização, contrariamente às terapias de choque, é um processo lento, cujos efeitos mediáticos e mobilizadores são muito tênues”.

Especificamente sobre a gestão municipal da política de habitação, Arretche (1996) afirma que, a partir do processo de descentralização, deu-se o progressivo distanciamento do governo federal no gerenciamento da política habitacional, principalmente nos processos pertinentes a financiamentos e implementação de reformas estruturais, demonstrando, em última instância, uma incapacidade para responder às demandas presentes.

No Brasil, a partir da década de 1980, evidenciou-se a atuação entre as três esferas de governo, entretanto, o crescimento de favelas e cortiços e as construções irregulares acirraram a questão habitacional. (TOURAINÉ, 1989).

A ausência de articulação entre as três instâncias governamentais, na gestão descentralizada da política habitacional, pode gerar prejuízos quanto aos resultados desse processo: desperdício de recursos financeiros, tomada de decisões centralizadas, ausência de fiscalização e participação social, práticas clientelistas e a ambigüidade quanto às competências. No que diz respeito a este último fator, a Fundação João Pinheiro (2000, p. 20, apud PÓVOA, 2002, p. 26) assinala que a indefinição e a ambigüidade das competências das instâncias governamentais tende a conduzir à inércia institucional e à pouca transparência na relação entre cada uma. A Fundação João Pinheiro menciona, também, a questão que envolve a repartição dos recursos, que pode comprometer a capacidade de gestão local tendo em vista a insuficiência de recursos para as novas atribuições do governo municipal.

---

<sup>83</sup> Para Lobo (1990 apud STEIN 1997, p. 82) a desconcentração não ameaça tanto as estruturas consolidadas quanto a descentralização. A autora cita ainda que a desconcentração é um mecanismo útil para a existência da descentralização.

Póvoa (2002, p. 25) enfatiza que cada instância governamental, estadual ou municipal, tende a implementar sua política habitacional de forma peculiar. Esta forma própria de gestão da política habitacional definirá a existência ou não de órgãos, setores e parcerias. Nesta mesma linha de reflexão da autora, ressaltamos que a forma de gestão da política de habitação em nível municipal definirá também a capacidade de comunicação entre poder público e comunidade e, em última instância, determinará a existência, ou não, de canais e mecanismos de participação popular. Sob esta questão, PÓVOA menciona que:

Pode existir, ou não, um Fundo e um Conselho Estadual e Municipal, verificando-se, ou não, a constituição de instâncias democráticas entre os gestores e a comunidade. Resumindo, a forma como o poder público local lida com a questões não é constante e nem uniforme, apresentando variações sob diversos aspectos (PÓVOA, 2002, p. 25).

Guimarães (2001 apud PÓVOA, 2002, p. 20) sustenta que a descentralização exige dos municípios, no processo de gestão das políticas habitacionais, planejamento e viabilidade financeira como critérios para a obtenção de recursos. A autora ressalta, entretanto, que nem sempre um município possui os critérios definidos e nem sempre está qualificado, através dos seus técnicos, para lidar com as atribuições pertinentes ao processo de descentralização. Nesta linha, cita também que:

Cabem às prefeituras municipais responsabilidade cada vez maior em gerir as questões afetas aos municípios [...] e planejar os investimentos no município, frente à realidade por ele vivida (GUIMARÃES, 2001, p. 604 apud PÓVOA, 2002, p. 20).

Póvoa (2002, p. 25) acrescenta ainda que o que existe é uma descentralização amorfa da política habitacional, a qual propicia variação de gestão pública de município para município<sup>84</sup>, sem um agente fiscalizador e regulador do processo. A ausência de medidas fiscalizadoras e reguladoras leva a cada instância governamental fazer o que melhor lhe convier e o que estiver de acordo com a sua

---

<sup>84</sup> Stein (1997, p. 79) sustenta que a descentralização “não surge de maneira igual em todos os lugares” e, por esta razão, é fundamental que o ambiente social e a época histórica em que ela se desenvolve sejam identificados.

vontade política. A autora defende, nesse sentido, a regulação por parte do governo federal, o que não se confunde com a retomada da centralização<sup>85</sup>.

Se implementada nesta direção, a gestão municipal da política habitacional contribuirá para práticas clientelistas, favoritistas e autoritárias em detrimento da consolidação da transparência nas ações e construção conjunta, entre poder público e comunidade, da prática controle/proximidade/participação/melhoria da qualidade de vida.

Por fim, assinalamos que, historicamente, tanto em governos militares quanto em governos democráticos, da quase totalidade dos programas de habitação popular, excluem-se quaisquer possibilidades de efetiva participação da população atendida, especialmente das comunidades de mais baixa renda.

Neste intento, afirmamos que grande parte das políticas de habitação no Brasil recebeu atenção governamental principalmente na alocação de capital financeiro, não ocorrendo de fato o investimento em práticas participativas populares junto à elaboração, execução e avaliação de tais políticas. Não se deu, de fato, junto à gestão da maioria das políticas habitacionais brasileiras, o investimento no capital social. O investimento em capital social é capaz de garantir, dentre outros, que as políticas habitacionais populares alcancem o seu maior fim, a melhoria da qualidade de vida da comunidade beneficiada para além dos aspectos relacionados ao acesso à moradia.

A partir deste ponto de vista, torna-se necessário refletirmos sobre a urgência de consolidação de alianças no âmbito das políticas habitacionais populares. Para que esta medida se materialize é preciso articular ações que assegurem sinergia a partir da interação entre o poder público e sociedade civil. Essas ações, em última instância, propiciarão efetiva ampliação da consciência de cidadania e proposição de soluções exequíveis que garantam legitimidade e viabilidade às transformações exigidas pela sociedade.

---

<sup>85</sup> Doyal e Gough (apud Stein, 1997, p. 93) defendem a complementaridade entre centralização e descentralização através do planejamento central exercido pelo Estado e da participação democrática por parte da sociedade.

## **CAPÍTULO III – A POLÍTICA DO PROGRAMA HABITAR BRASIL: LANÇAMENTO, DIRETRIZES E APLICAÇÃO**

### **3.1. O lançamento do Programa Habitar Brasil através do Ministério do Bem-Estar Social em 1993**

Durante o governo Collor (1990 -1992) o Brasil sofreu o acirramento da crise no quadro das políticas públicas na área de habitação. A principal proposta deste governo para a área habitacional foi o Plano de Ação Imediata para Habitação - PAIH. Este programa, de caráter emergencial, não efetivou os objetivos estabelecidos e se pautou pelo regime clientelista que direcionava a aplicação dos recursos.

Em 1992, com a posse do presidente Itamar Franco, as políticas públicas na área de habitação passaram por significativas modificações através da coordenação do Ministério do Bem-Estar Social (MBES). Dentre essas modificações estava a necessidade de os programas para habitação popular passarem a exigir a criação de conselhos comunitários e contrapartida dos governos locais para recebimento dos investimentos da União.

O Programa Habitar Brasil<sup>86</sup> (PHB) foi lançado pelo Governo Itamar Franco no ano de 1993, através do MBES, e tinha como objetivo atender a famílias com renda considerada baixa<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Dentre os programas habitacionais do contexto em questão além do PHB foi criado o Pró-Moradia, ambos voltados para os poderes públicos estadual e municipal e financiados, respectivamente, com recursos do FGTS e OGU. Foi criado ainda, em 1998, o Programa Habitar Brasil/BID, o qual está em vigor na atualidade. Este também é destinado a famílias com renda de até três salários mínimos. A diferença entre o “Habitar Brasil” e o “Habitar Brasil/BID” está no fato de que, enquanto o Programa Habitar Brasil era financiado com os recursos oriundos do Orçamento Geral da União, o Programa Habitar Brasil/BID é financiado com recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e do Banco Interamericano para o Desenvolvimento. Os dois programas apresentam o objetivo comum de direcionar melhorias nas condições de moradia de famílias de baixa renda, residentes em assentamentos precários, localizados em aglomerações urbanas, por meio de ações integradas para habitação, saneamento, infra-estrutura social e trabalho social.

<sup>87</sup> O poder público municipal não exigia qualquer tipo de contrapartida à população beneficiada. Não havia dispositivo no desenho do Programa Habitar Brasil que obrigasse a cobrar das famílias as melhorias efetuadas. Assinalamos que a proposta do Programa Habitar Brasil diferenciava-se das formas como eram avaliados e conduzidos os critérios para inclusão em programas habitacionais,

Neste sentido, a Circular Normativa do Programa Habitar Brasil nº 064/1996 definiu que:

O Programa Habitar Brasil objetiva atendimento a grupos com renda mensal preponderante de até três salários mínimos, que estejam vivendo em áreas que não apresentam condições mínimas de habitabilidade, por meio de ações integradas de habitação, saneamento, apoio ao desenvolvimento comunitário, além de ações integradas complementares, articuladas com outras políticas setoriais, que resultem na melhoria da qualidade de vida da população urbana e rural (BRASIL, 1996, p. 1).

Além da renda mensal, considerada como critério de inclusão no programa, observa-se também o fato de a família não ter sido atendida por outro programa habitacional e que possuísse apenas um imóvel.

Além do MBES, os agentes diretos do programa foram: os Governos Estaduais; os Governos Municipais; o Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social e a Comunidade Local.

Os recursos destinados à implementação do PHB, provenientes do OGU, eram repassados aos municípios através da CEF<sup>88</sup>. O acesso ao financiamento obrigava não só a criação de um Conselho, mas também de um Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, objetivando a canalização dos recursos financeiros<sup>89</sup>.

A responsabilidade do Estado ou do Município, ao solicitar o programa, estava associada a alguns custos como a aquisição do terreno, os projetos técnicos, a pavimentação de ruas e a energia elétrica, considerados contrapartida. Esta contrapartida ocorria através da aplicação de recursos dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou de terceiros, como complemento aos recursos destinados pela União. O terreno poderia compor a contrapartida desde que não constituísse bem de uso comum do povo, e as obras e os serviços, desde que executados após a aprovação do projeto básico.

---

desde o período do BNH. Este fato pressupõe o reconhecimento da realidade vivenciada pela população alvo do programa, principalmente no que diz respeito ao perfil econômico.

<sup>88</sup> A Caixa Econômica Federal, ao implementar programas destinados aos setores de renda média e alta utiliza os recursos do FGTS e da própria Caixa, enquanto a população de baixa renda conta com programas financiados com recursos provenientes do OGU, os quais são direcionados pela União aos municípios e aos Estados.

<sup>89</sup> Através desta medida, o governo federal objetivava atender às reivindicações quanto ao controle social e a transparência da gestão dos programas habitacionais, significando uma nova forma de gestão adotada após a saída de Fernando Collor e a posse de Itamar Franco.

Sobre a contrapartida, a Circular Normativa do Programa Habitar Brasil nº 064/1996 estabeleceu que:

A contrapartida será constituída por recursos financeiros e/ou bens e serviços correspondentes aos itens que compõem o valor do investimento, respeitando o cronograma físico-financeiro que vier a ser estabelecido para o projeto. [...] A contrapartida será efetivada de modo concomitante e proporcional às parcelas do repasse (BRASIL, 1996, p. 2).

Nessa linha, segundo Póvoa (2002, p. 22) ao serem definidos os itens que comporão a contrapartida devemos ter ciência de que todo o projeto deve ser realizado em parceria com as organizações comunitárias locais.

Arimatéia (2006), em concordância com Póvoa, afirma que o PHB traz como inovação a relação entre governo e comunidade. Enfatiza também que, além de o programa estabelecer esta parceria, o Estado passou a atender parte da população que mais sofria o impacto do *déficit* habitacional, mesmo que o programa não tenha atendido um número satisfatório de famílias. Nesse sentido, como ressalta esta autora:

O Estado se colocou claramente como o conhecedor do problema nacional de ineficiência das ações para população com renda até 3 salários mínimos e exigia que o município, como critério para implementação do programa, estabelecesse a parceria com a comunidade local com a participação em todas as etapas do programa (ARIMATÉIA, 2006, p. 44).

O PHB representou, portanto, uma nova modalidade de política habitacional, caracterizada pela descentralização e pela exigência de participação do município. Ao estabelecer as três modalidades de atuação, as quais serão apresentadas em capítulo posterior deste estudo, o programa ofereceu possibilidades de o município definir o seu projeto em consonância com as demandas e necessidades locais.

Apesar da importância das inovações trazidas pelo PHB, não há um consenso sobre o alcance dos objetivos propostos por esse programa. Sobre esse aspecto, muitos autores ao analisarem o PHB ressaltam a sua relevância social, principalmente no âmbito dos municípios mais pobres, mas não deixam de apontar as lacunas e os desafios que esse programa não superou.

Segundo Arimatéia (2006), o lançamento do PBH constituiu-se um marco para as políticas públicas de provisão de moradia à população de menor renda, buscando enfrentar, de forma inédita, a questão da moradia no Brasil, principalmente ao voltar-se para a infra-estrutura e para o título de propriedade.

Cardoso (2001) aborda, entretanto, que este programa não conseguiu atender aos objetivos estabelecidos. Segundo o autor, os montantes de investimento através do programa ficaram aquém das expectativas.

Reiterando Cardoso, Fagnani (2006) ressalta que, entre 1964 e 2002, o Brasil não dispôs de uma efetiva política nacional de habitação popular. O autor aponta que os 20 anos de ditadura militar e os outros 20 de experiência democrática não beneficiaram, de fato, famílias de menor renda. Cita ainda que, entre 1995 e 2002, momento em que foram previstos novos movimentos de reorganização do governo federal na área da habitação, todo o esforço foi prejudicado pela estratégia da política macroeconômica.

Em Póvoa (2002), é demonstrado que o PHB não gerou os objetivos esperados devido a não implementação de um Fundo Federal que garantisse os investimentos, passando esses a depender de verbas orçamentárias ou de recursos provisórios como o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). Nesta mesma linha de reflexão, Triana Filho (2006) pontua que o impacto do PHB no *déficit* habitacional no país foi pouco significativo e que, ao longo de sua vigência, 1994-1998, o programa priorizou a melhoria de unidades habitacionais existentes e não a construção de novas unidades, atuando mais na redução do *déficit* habitacional qualitativo do que o quantitativo.

Azevedo (2000), por sua vez, assinala que uma das falhas do PHB está associada ao fato de o mesmo não ter considerado a heterogeneidade dos municípios brasileiros, o que, segundo o autor, pode ser percebido através da exigência de criação do conselho comunitário. O autor assevera que, em muitos municípios, este conselho apenas existe formalmente, não concretizando suas ações efetivamente junto à comunidade.

### 3.1.1. PHB: algumas experiências

Além das concepções dos autores citados, acerca da relevância social e das limitações do PHB, é importante assinalar os resultados advindos do desenvolvimento do programa junto a alguns municípios.

Arimatéia (2006, p. 117) ressalta que no município de Natal (RN), pioneiro na implantação do PHB no país em 1993, muitos foram os avanços a partir do programa desenvolvido na comunidade África. Dentre os avanços a autora cita: organização do aparato institucional para captar o PHB, articulação de ações políticas, melhoria nas condições de moradia, permanência dos beneficiários do PHB no local e regularização fundiária. No que diz respeito às fragilidades não superadas pelo PHB na comunidade África, a autora aponta: ausência de um efetivo sistema de planejamento para a gestão da política habitacional municipal, falta de incorporação do projeto de infra-estrutura às características ambientais da área, construção de casas na área indicada para delimitação da Zona de Proteção Ambiental pelo Plano Diretor de 1994, descontinuidade do processo de legalização fundiária iniciado em 1993.

No que diz respeito ao PHB/BID assinalamos alguns resultados verificados junto aos municípios de Recife (PE), Londrina (PR), Santo André (SP) e junto ao Estado de Santa Catarina (SC).

Bastos (2006, p. 9) apresenta que o PHB/BID em Recife (PE), implantado nas comunidades de Sítio Grande e *Dancing Days* no ano 2000, encontrou como principal dificuldade a conciliação da preservação ambiental urbana com a provisão da moradia digna, “considerando o quadro de extrema pobreza em que se encontra a maioria das famílias nos assentamentos pobres e, ainda, os custos elevados de urbanização.” Como principais avanços propiciados pelo PHB/BID nas duas comunidades, a autora aponta a retirada de famílias de área de risco e da situação de extrema pobreza.

Cordeiro (2006, p. 187) enfatiza que em Londrina (PR), especificamente na comunidade da Poligonal João Turquino/Maracanã, o PHB/BID, implantado em 2004, favoreceu a população beneficiária com asfaltamento, redução do número de acidentes em decorrência do asfalto que possibilitou maior segurança no local e

moradia digna e regularizada. No entanto, o trabalho da autora não descreve as limitações sofridas pelo PHB/BID naquela cidade.

Santo André (SP) é um dos municípios que condensa muitos avanços obtidos a partir da implantação do PHB/BID. Sob este aspecto, Deccetti e Carneiro (2008) afirmam que o programa, nas Comunidades de Capuava e Conjunto Alzira I, possibilitou: participação dos moradores na execução desse programa, redução do índice de violência, redução de problemas relacionados ao tráfico, aumento de número de pessoas inseridas no mercado de trabalho, aumento da renda média familiar (entretanto as autoras não garantem que a causa desse aumento esteja relacionada à Urbanização), crescimento no grau de escolaridade dos moradores e melhora no acesso a serviços urbanos.

Ao avaliarem os resultados do PHB/BID junto às duas comunidades do município de Santo André, as autoras destacam a abrangência dos mesmos na vida das famílias beneficiárias:

Avaliamos que a Urbanização da Capuava e do Conjunto Alzira Franco I obteve ótima aceitação pelos moradores e que realmente ocorreram muitas mudanças positivas na vida cotidiana dessas comunidades; não apenas na melhoria da qualidade espacial, mas também na melhoria da qualidade de vida das pessoas e do crescimento da auto-estima (DECCETTI; CARNEIRO, 2008, p. 56).

Deccetti e Carneiro (2008, p. 57) assinalam, contudo, que, mesmo com este impacto positivo, o PHB/BID não solucionou alguns entraves naquelas áreas, dentre eles: insuficiência de alguns equipamentos públicos no entorno de Capuava e do Conjunto Alzira Franco I para atender a demanda na área da saúde e da educação; a não inserção dos jovens em atividades de esporte, lazer e cultura; a falta de iniciativa dos moradores para organizar-se e realizar reivindicações de todas as ordens; ausência de organização dos moradores para resolverem pequenos problemas cotidianos; deficiência na divulgação do Programa de Geração de Trabalho e Renda; pouco incentivo à maior participação da comunidade. De acordo com a avaliação dos próprios moradores do local, como ressaltado no trabalho elaborado pelas autoras citadas acima, os itens apontados que poderiam melhorar seriam: acesso a serviços e equipamentos sociais, acesso aos locais de comércio e serviços e acesso ao trabalho.

Apesar destas fragilidades, o município de Santo André, a partir do Programa Santo André Mais Igual, voltado para intervenções nas comunidades de Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo II, recebeu o Prêmio Caixa Melhores Práticas em Gestão Local<sup>90</sup>, no ciclo 2001/2002. As comunidades de Quilombo II e Tamarutaca contaram com ações financiadas com recursos do OGU, através do PHB. Já as comunidades de Sacadura Cabral e Capuava tiveram suas intervenções financiadas com recursos oriundos o PHB/BID.

Como destacado por Cardoso (2005, p. 16), no Estado de Santa Catarina (SC), o PHB/BID, que foi implantado a partir do ano 2000, propiciou principalmente: crescimento no conhecimento e especialização dos técnicos envolvidos, reativação dos fundos de habitação, regularização fundiária, regularização urbanística e ambiental, regularização administrativa das edificações, regularização fiscal. Quanto às dificuldades que o PHB/BID não conseguiu superar em Santa Catarina, a autora pontua: inadequação ou ausência de estrutura na prefeitura municipal para planejamento, execução, gestão e manutenção da política de regularização fundiária, deficiência na apresentação do Projeto Integrado (ações urbanísticas, ambientais, de organização comunitária, educação ambiental e geração de trabalho e renda), precariedade das informações documentais relativas às áreas de interesse social, dificuldades de obtenção de dados para diagnósticos e pesquisas das áreas ocupadas, ausência de informações quanto ao cadastro dos beneficiários e dificuldades na obtenção de documentos dos beneficiários.

Pelos elementos expostos, verificamos que o PHB, e atualmente o PHB/BID, possui limitações no alcance de determinados objetivos. Entretanto, ainda que o programa tenha apresentado diversos descompassos, possibilitou avanços que merecem destaque. Segundo Bastos (2006, p. 4) o PHB, através do eixo Urbanização de Assentamentos Subnormais, beneficiou 65.752 famílias, em 23 Estados da federação e do Distrito Federal, a partir de intervenções que englobaram: obras nas áreas de infra-estrutura, habitação, serviços básicos, trabalho social, dentre outros.

---

<sup>90</sup> O Prêmio CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local foi instituído em 1999 e tem como objetivos: conferir visibilidade aos projetos realizados com apoio técnico e financeiro da CAIXA, apoiar a implementação da Agenda Habitat no Brasil e estimular a replicação de experiências sustentáveis que resultam em melhorias efetivas da qualidade de vida da população.

### 3.2. As propostas do Governo Federal através do Programa Habitar Brasil

Conforme a Circular Normativa nº 64/Programa Habitar Brasil, elaborada em 1996<sup>91</sup> pelo governo federal, o programa foi operacionalizado através de três ações: Urbanização de Área Ocupada por Subabitações; Urbanização de Áreas não Ocupadas e Desenvolvimento Comunitário.

A ação Urbanização de Área Ocupada por Subabitação contemplou intervenções voltadas à segurança, salubridade e habitabilidade de áreas ocupadas por aglomerações inadequadas. Essa modalidade de intervenção envolveu ações integradas através da mobilização da comunidade, da execução de obras e serviços de infra-estrutura, de equipamentos comunitários, da construção de habitações e de melhorias habitacionais. A Circular Normativa nº 64 estabeleceu que a melhoria de habitações seria realizada através de obras e serviços para recuperação de edificações que estivessem dentro das seguintes condições: insalubridade, insegurança e possuindo um número excessivo de moradores (mais de três pessoas por cômodo).

Através da ação Urbanização de Áreas Não Ocupadas o PHB objetivou intervir para a segurança, salubridade e habitabilidade da população residente em áreas de risco e impróprias para construção de habitação. Esta modalidade de ação do PHB tinha a sua finalidade exclusivamente voltada para áreas que configurassem situação de risco e/ou insalubridade; áreas degradadas, sem possibilidade de recuperação para uso habitacional, e áreas cuja legislação proibisse ocupação residencial.

Dessa forma, a Circular Normativa nº 64/1996, determinou que deveriam ser desenvolvidas, através desta modalidade de intervenção, ações integradas que envolvessem a mobilização da comunidade, a execução de obras de infra-estrutura, os equipamentos comunitários e a construção de unidades habitacionais ou

---

<sup>91</sup> Na década de 1990, ocorreu um conjunto de reformas institucionais e, com elas, a extinção de alguns ministérios e criação de outros. Com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social, dentro do qual o Programa Habitar Brasil foi lançado em 1993, cria-se o Ministério do Planejamento e Orçamento e, dentro desse, a Secretaria de Política Urbana, SEPURB, voltada para a formulação e coordenação das ações pertinentes à política habitacional. Esta mudança institucional incidiu sobre a gestão da política de habitação e sobre a elaboração de novos documentos regularizadores dos programas habitacionais. Por essa razão, o conteúdo desta dissertação refere-se a documentos elaborados em diferentes momentos: 1993, 1994, 1996, 1999, todos referentes à operacionalização do Programa Habitar Brasil.

sanitárias (CIRCULAR NORMATIVA Nº 64/1996, PROGRAMA HABITAR BRASIL, p.16).

A terceira modalidade de ação do PHB denominou-se Desenvolvimento Comunitário. Essa modalidade, que se dava sob a forma de contrapartida, englobou ações que buscaram o desencadeamento ou o fortalecimento de práticas participativas através de: mobilização, organização e promoção da comunidade beneficiada. A sua execução dependia da existência das modalidades Urbanização de área Ocupada por Subabitações e Urbanização de Áreas não Ocupadas, devendo ocorrer concomitantemente a elas.

O Desenvolvimento Comunitário, por sua vez, abarcava três ações: Apoio à Mobilização e Organização Comunitária; Capacitação Profissional e Educação Sanitária. Através do Apoio à Mobilização e Organização Comunitária, buscava-se intervir de modo que os participantes do PHB – comunidade, governo e conselho – compreendessem eficazmente as atribuições que eram da competência de cada segmento. Buscava-se ainda através dessa ação a organização de uma forma de interlocução para socialização de informações de interesse comum. A Capacitação Profissional englobava ações que vislumbravam a geração de trabalho e de renda dos beneficiários do programa. Objetivava também o desenvolvimento econômico-financeiro e a fixação da comunidade na área. Por meio da Educação Sanitária objetivou-se a adequação de hábitos e a correta utilização e conservação das benfeitorias implantadas a partir do PHB.

No que diz respeito aos participantes do PHB, o governo federal definiu os envolvidos e suas atribuições básicas dentro do programa, tendo como meta a integração comunidade e governo:

- Ministério do Planejamento e Orçamento – Gestor;
- Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária;
- Estados, Distrito Federal e Municípios – Agentes Executores;
- Caixa Econômica Federal – Agente Operador;
- Conselhos Municipais e
- Comunidades beneficiadas com o programa.

Quanto às normas definidas pelo governo federal e que deveriam ser seguidas por Estados e Municípios na implementação do PHB, podemos citar: Plano de Trabalho, Declaração de situação regular junto à União, Atendimento aos objetivos do programa e Atendimento às modalidades do programa. No conjunto das

normas, o governo federal determinou, ainda, que os critérios para seleção dos planos de trabalho dos Estados e Municípios estariam sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento, o qual deveria priorizar planos de trabalho que atendessem: famílias beneficiadas pelo Programa Comunidade Solidária; famílias residentes em áreas impróprias para a habitação e famílias residentes em áreas de situação de emergência ou calamidade pública, a partir do reconhecimento oficial dessas situações. Seriam priorizados, ainda, os planos de trabalho voltados para adequação de habitações em assentamentos e vilas rurais; os que melhor solucionassem situações de carência de infra-estrutura junto às áreas de intervenção ou que melhor apresentassem a relação entre quantidade de itens pertinentes às obras ou serviços e custo médio dos mesmos por famílias.

Essas normas foram também apresentadas na Circular Normativa nº 64/1996. Esse documento determinou que Estados e Municípios que pretendessem aderir ao PHB deveriam preencher devidamente os pré-requisitos para a contratação, a saber: definição da contrapartida a ser oferecida; apresentação da documentação estabelecida; viabilidade técnica, jurídica e financeira do plano de trabalho, observância às diretrizes de preservação ambiental junto à área de intervenção bem como no seu entorno.

As diretrizes do programa restringiam o uso das moradias construídas a partir do PHB. A administração e a transferência das moradias e lotes urbanizados eram de responsabilidade do Conselho Estadual ou Municipal. Os imóveis permaneciam como patrimônio do Fundo Estadual ou Municipal e a ocupação dos beneficiários seria regulamentada por contrato de concessão de uso, proibindo o aluguel ou a cessão do imóvel a qualquer título.

Essas foram as principais propostas de trabalho, elaboradas pelo governo federal na década de 1990, e que definiam a operacionalidade, o funcionamento do PHB ao nível Estadual e Municipal.

Enfatizamos que essas propostas não consideraram a heterogeneidade que marca as regiões do país. Nesse sentido, as propostas apresentaram certo teor de conservadorismo, uma vez que não deixava explícita a flexibilidade que Estados e Municípios poderiam ter ao articularem as diretrizes do programa federal à realidade local. Essa abertura para adequação da proposta federal às características locais foi sugerida, sutilmente, no conjunto de informações pertinentes às normas para desenvolvimento do Trabalho Social. Entretanto, mesmo dentro dessa ação, o

governo federal estabeleceu quais modalidades de intervenção deveriam ser seguidas por Estados e Municípios que desejassem implementar o programa.

Apesar do impasse acima citado, não se pode deixar de registrar que o PHB configurou-se em um novo padrão de política habitacional descentralizado. Contudo, esta descentralização não significou que Estados e Municípios poderiam ter a autonomia necessária à condução de determinadas etapas do trabalho, como, por exemplo, na seleção de ações que poderiam ser trabalhadas dentro da proposta de Desenvolvimento Comunitário, uma vez que o programa definia previamente as modalidades destas ações.

Deve ser ressaltada, ainda, a importância advinda da obrigatoriedade de participação da comunidade na implementação do PHB. A parceria com a comunidade local em todas as etapas do programa visava garantir o interesse da coletividade. Portanto, a proposta do governo federal considerou imprescindível a parceria com as organizações comunitárias e, nesse sentido, definiu um instrumento para o controle das ações sociais e financeiras, advinda daí a obrigatoriedade de criação do Conselho e do Fundo.

### **3.3. A proposta do Programa Habitar Brasil através do Trabalho Social junto ao município: participação popular para a melhoria da qualidade de vida da comunidade**

Conforme o estabelecido no Manual para Elaboração, Execução e Acompanhamento do Projeto Participação Comunitária do Programa Habitar Brasil<sup>92</sup> (1999), o Trabalho Social deveria ser desenvolvido por equipe técnica municipal<sup>93</sup> e

---

<sup>92</sup> Através do Trabalho Social, a equipe atuante no PHB deveria implementar um Projeto de Participação Comunitária, o qual, por sua vez, seria o instrumento norteador da prática da equipe técnica.

<sup>93</sup> As diretrizes, contidas no Manual para Elaboração, Execução e Acompanhamento do Projeto Participação Comunitária do Programa Habitar Brasil (1999), definiam que a equipe técnica municipal estipulada para desenvolver o Trabalho Social, de incentivo ao Projeto de Participação Comunitária, deveria ser composta de assistentes sociais, sociólogos, pedagogos ou psicólogos. Dentre outras funções, cabia à equipe técnica atuante no PHB interagir com a equipe da Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro – Cehab/RJ, participando de reuniões periódicas e elaborando relatórios sobre o desenvolvimento das ações em nível local.

deveria englobar ações que objetivavam desencadear e/ou fortalecer a mobilização, a organização e a promoção da comunidade. Sob esse aspecto, o Trabalho Social deveria ser realizado através de atividades sócio-educativas com o objetivo final de criar mecanismos de participação popular e auxiliar na melhoria da qualidade de vida da população beneficiada. Tratou-se de uma ação que estabelecia prioridade para a gestão participativa e para a sustentabilidade dos projetos do programa.

Para que o PHB pudesse ser desenvolvido por um município, era necessário que este atendesse às modalidades de ação e às diretrizes definidas pelo governo federal, apresentação do projeto a esta instância e o seguimento do Roteiro de Sistematização do Trabalho Social<sup>94</sup>. Esse roteiro estabelecia as três etapas de implementação do PHB: Planejamento das Ações, Implementação das Ações, Acompanhamento das Ações.

O Planejamento das Ações (Pré-execução das obras) correspondia à primeira etapa do PHB. Referia-se ao período que antecedia a execução do empreendimento correspondendo ao primeiro contato com a área e com a comunidade. Objetivava identificar as lideranças e organizações formais e informais existentes na área. Nessa primeira etapa deveriam ser desenvolvidas as seguintes atividades: caracterização da área de intervenção<sup>95</sup> (área de risco), caracterização da organização comunitária, caracterização da população beneficiária (cadastramento), elaboração do Projeto de Participação Comunitária e apresentação do projeto físico e social à comunidade (CARTILHA DO TRABALHO SOCIAL, 1994, p. 5).

A segunda etapa, denominada Implementação das Ações (Execução das Obras), referia-se ao período de execução das obras e implementação do Projeto de Trabalho Social. Essa etapa deveria ter início a partir da construção do conjunto habitacional e finalização após 12 meses da ocupação e instalação das famílias beneficiadas. Caracterizava-se por ações integradas que buscavam, em última instância, estimular, manter abertos e de forma permanente, os canais de

---

<sup>94</sup> Este Roteiro está inserido na Cartilha de Trabalho Social, que foi editada pela Caixa Econômica Federal, em 1994, e reeditada em 2002. O Roteiro definia, dentre outros, que a equipe técnica, durante os primeiros contatos com a comunidade, deveria identificar as lideranças e as instituições existentes na área de implantação do PHB, bem como mobilizar os moradores para as discussões pertinentes ao programa através de reuniões públicas.

<sup>95</sup> Quanto à área do empreendimento deveriam ser observados os seguintes tópicos: equipamentos urbanos, comunitários, serviços públicos e/ou privados existentes no entorno do empreendimento, capacidade para atendimento à nova demanda, coleta de lixo, transporte coletivo, saneamento básico (luz, água, esgoto), condições ambientais.

comunicação entre equipe técnica/poder público/população, consolidando a participação dos segmentos envolvidos no projeto (CARTILHA DO TRABALHO SOCIAL, 1994, p. 6).

A etapa de Implementação das Ações contemplava três eixos básicos: Mobilização e Organização Comunitárias, Educação para o Trânsito, Sanitária e Ambiental, Capacitação Profissional e Geração de Renda. O trabalho de Mobilização e Organização Comunitária envolvia as seguintes ações: organização de comissão de acompanhamento das obras; organização de associativismos, fortalecimento e democratização da gestão; criação de associações representativas, condomínios e/ou cooperativas; criação de grupos representativos da organização comunitária; promoção de cursos de capacitação de liderança; formação de agentes de desenvolvimento comunitário; capacitação da população quanto noções de cooperativismo; estímulo à gestão, conservação e manutenção do bem produzido e criação de instrumentos de comunicação/divulgação de informações de interesses da população beneficiada.

Quanto à terceira etapa estabelecida pelo Roteiro de Sistematização do Trabalho Social, denominada Acompanhamento das ações (Pós-Execução das Obras), referia-se à fase pós-implantação das obras (pós-execução). Nessa fase os projetos implementados deveriam estar consolidados para que, após a saída da equipe social da área, eles se mantivessem e fossem sustentáveis com o gerenciamento da própria comunidade.

Nessa etapa do trabalho poderiam ser realizadas pesquisas de opinião para avaliação do grau de satisfação dos beneficiários quanto aos bens e serviços implantados e avaliar os impactos decorrentes da intervenção, com base na mensuração dos indicadores pré-definidos (CARTILHA DO TRABALHO SOCIAL, 1994, p. 9).

A avaliação seria o processo que possibilitaria permear todo o trabalho realizado e observar os objetivos propostos e resultados alcançados.

Neste sentido, o Manual para Elaboração, Execução e Acompanhamento do Projeto Participação Comunitária do Programa Habitar Brasil descreve que:

A avaliação não deve ficar sob a responsabilidade exclusiva do técnico social, visto que é um processo educativo e, como tal, todas as categorias envolvidas são também agentes da avaliação (BRASIL, 1999, p.7).

No referido manual foram definidos também os aspectos que deveriam ser considerados durante esta avaliação: grau de compromisso do técnico responsável; papel cumprido pela coordenação (Cehab/RJ); grau de Integração da população; grau de compromissos e integração às propostas estabelecidas; interação entre os grupos existentes na comunidade; nível de satisfação da comunidade com o programa; redução dos índices de doenças, anteriormente existentes e melhoria das condições sanitárias da nova localidade. O documento determinava que, tanto na fase anterior à ocupação das moradias quanto na fase posterior a esse processo, as ações desenvolvidas pela equipe técnica municipal atuante no PHB deveriam priorizar ações que estimulasse práticas participativas conscientes e melhoria na qualidade de vida da comunidade.

Ressaltamos que o PHB, lançado em 1993, tinha como referencial um conceito de moradia que objetivava para além da melhoria do espaço físico, pois, teoricamente, dedicou-se a integrar um processo participativo e mobilizador às ações pertinentes à implantação do programa. Nessa perspectiva, a participação da população foi considerada fundamental para a promoção da comunidade e melhoria de sua qualidade de vida. Assinalamos, contudo, que a forma de atuação da equipe municipal, que materializava as ações do PHB, era a que poderia fazer o diferencial ao optar por desenvolver suas ações baseadas em um dos dois projetos: o que apenas buscava a participação formal ou o que incentivava a participação para a decisão.

Neste prisma, pontuamos as atribuições básicas de um município ao implementar as ações do PHB, conforme o definido no Manual para Elaboração, Execução e Acompanhamento do Projeto Participação Comunitária do Programa Habitar Brasil (1999): pleitear a participação no programa, promover ações voltadas para o planejamento, elaboração, implementação e acompanhamento do projeto; responsabilizar-se pela contrapartida na forma da legislação em vigor; celebrar contrato de repasse de recursos com o Agente Operador; promover a organização da comunidade beneficiada; encaminhar ao Agente Operador a documentação necessária à análise dos planos de trabalho selecionados; orientar a população no que se refere à correta apropriação e uso dos benefícios realizados; elaborar prestação de conta dos recursos aplicados para encaminhamento ao Agente Operador; criar o Conselho e o Fundo Municipal.

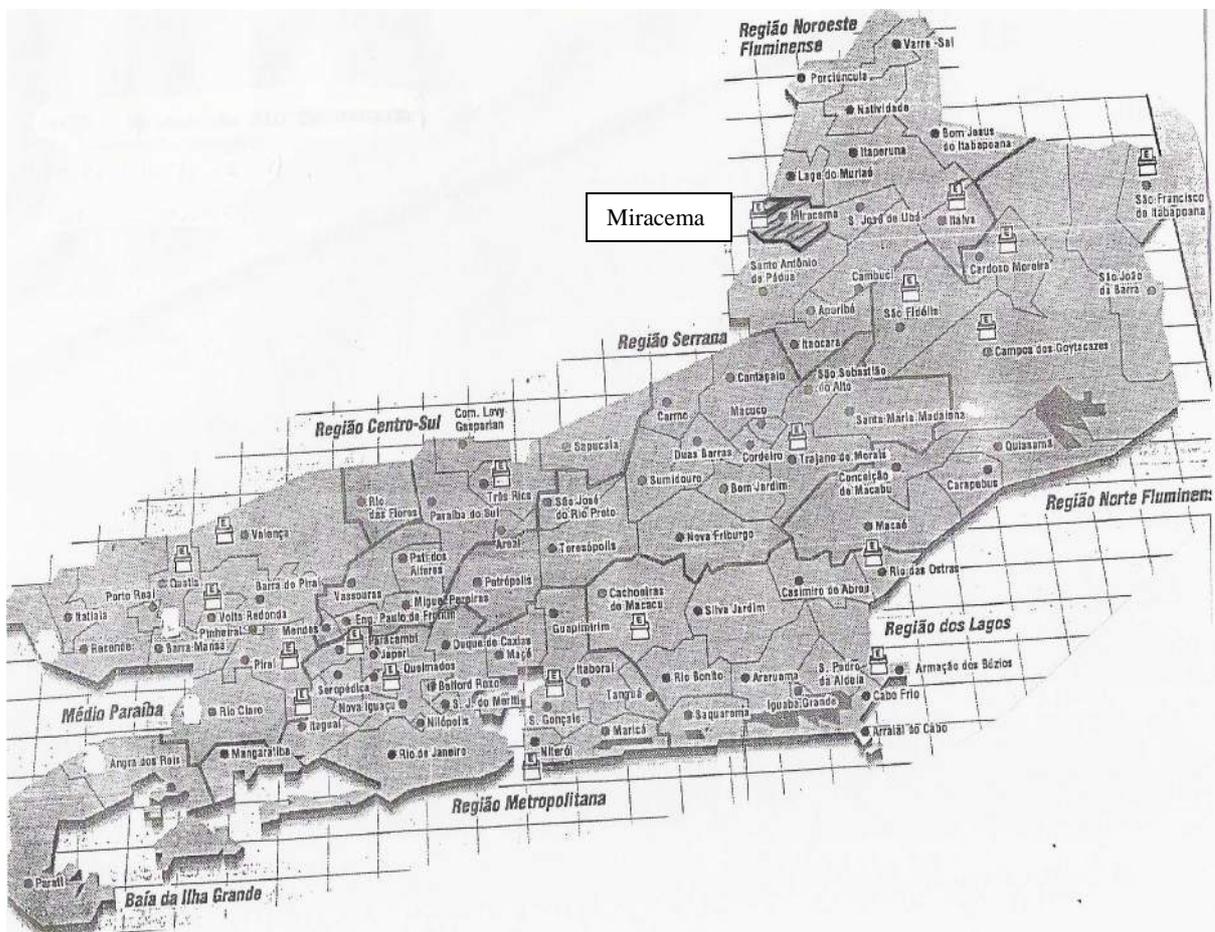
Refletir sobre as atividades que estiveram inseridas no planejamento que o município estabeleceu para materializar o Trabalho Social do PHB é fundamental para mensurarmos até que ponto ocorreu o alcance dos objetivos propostos e em que grau as ações desenvolvidas geraram resultados ou impactos a uma comunidade local. Nesse sentido, há a necessidade urgente de compreendermos como cada município se posicionou para adequar as diretrizes estabelecidas pelo governo federal à realidade municipal.

Enfatizamos que as diferentes percepções, concepções e posições assumidas ante a realidade social e ante a execução do PHB podem ter comprometido o êxito do mesmo. Sob este aspecto, é urgente identificarmos como a equipe técnica e os gestores municipais atuantes no PHB concebiam as categorias definidas dentro do programa, a saber: participação social, organização social e qualidade de vida.

## CAPÍTULO IV – O PROGRAMA HABITAR BRASIL COMO UM INSTRUMENTO PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA ATRAVÉS DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA: A REALIDADE DO CONJUNTO RESIDENCIAL HOMERO LINHARES EM MIRACEMA-RJ

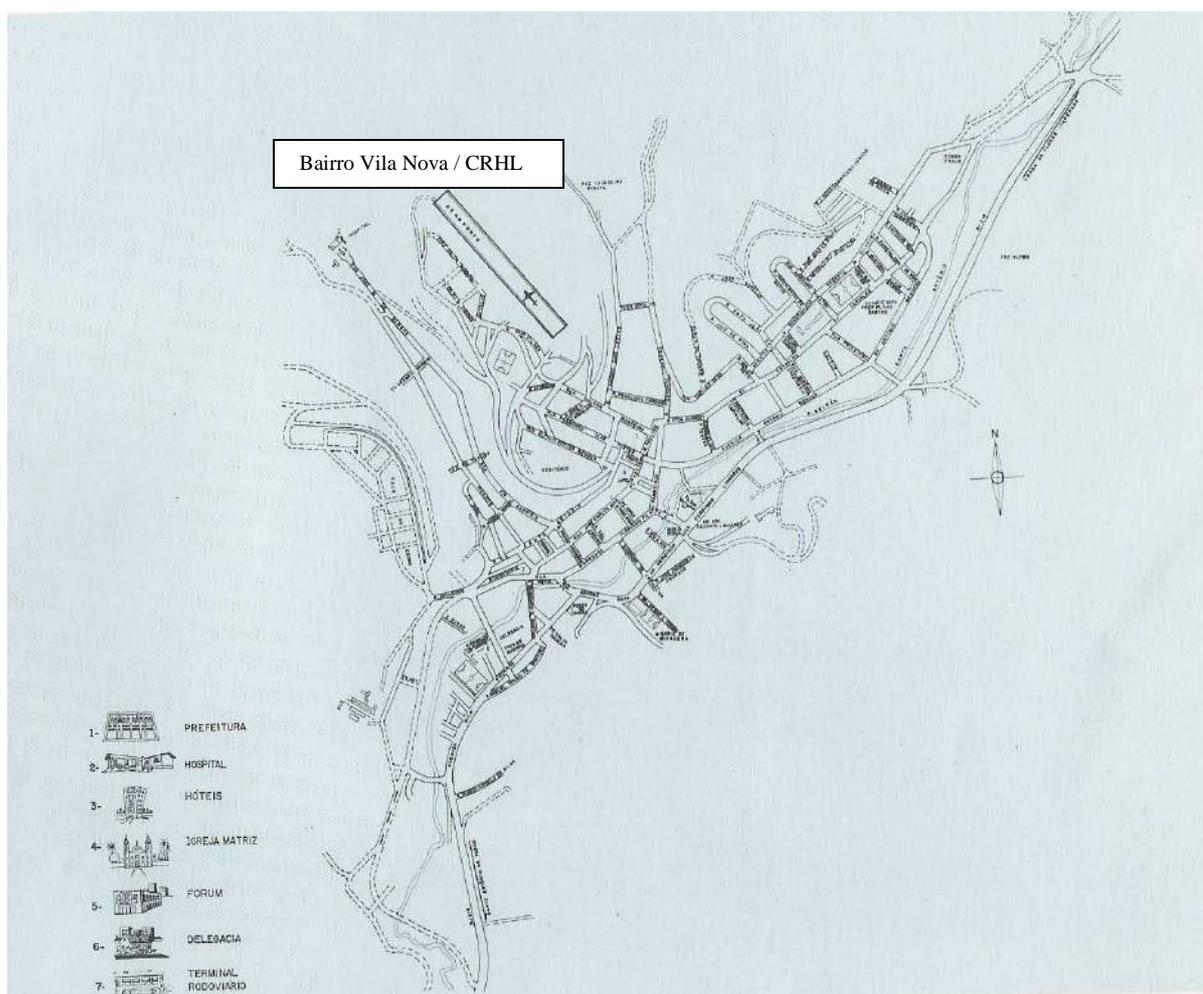
### 4.1. O município de Miracema e a questão habitacional

Figura 1 - Localização do município de Miracema no Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Prefeitura Municipal de Miracema.

Figura 2 - Ruas de Miracema / Ao norte do mapa, o espaço do antigo campo de aviação, atual bairro Vila Nova.



Fonte: Prefeitura Municipal de Miracema.

Para entendermos como se apresenta, na contemporaneidade, a questão habitacional de Miracema, consideramos pertinente resgatar um pouco da história da formação do município.

A colonização do território de Miracema é atribuída aos esforços de Ermelinda Rodrigues Pereira, primitiva proprietária de terras que hoje constituem o distrito sede<sup>96</sup>. Desde os seus primórdios até o fim do século XIX, o município contou com uma intensa vida econômica e social, verificando-se enorme surto progressista,

<sup>96</sup> Segundo a tradição, por volta de 1846, a referida senhora mandou erigir, no ponto onde atualmente é o centro e principal praça do município, uma capela. Era intenção de D. Ermelinda transformar as suas propriedades em bens de uma paróquia. Diante disso, a proprietária doou 25 alqueires, dos 2000 que possuía, para a formação da futura freguesia de Santo Antônio, posteriormente Santo Antônio dos Brotos. Em 1883, a povoação de Santo Antônio dos Brotos teve o nome mudado para Miracema – palavra formada dos termos indígenas Ybira e Cema “gente que nasce ou brota”.

época em que lavouras de café, arroz, milho e feijão mantinham a economia da cidade e abasteciam municípios da região, através de negociações comerciais realizadas via São Fidélis. O crescimento da povoação motivou, em 1880, a criação do distrito policial de Santo Antônio dos Brotos e, em 1881, foi criado o distrito da Paz. Em 1920, o município vivia uma fase de intensa atividade agrícola e de uma nascente e bem sucedida iniciativa de natureza industrial que gerava uma considerável contribuição tributária para os cofres públicos da municipalidade. Além disso, a questão do estabelecimento dos limites territoriais, que até então gerava polêmicas políticas, foi solucionada, uma vez que o Estado de Minas Gerais reconheceu a jurisdição fluminense sobre Miracema, liquidando o impasse entre os dois Estados.

A administração municipal situava-se, nesse período, em Santo Antônio de Pádua e arrecadava de Miracema somas consideráveis sob a forma de impostos. Entretanto, uma parte mínima desses recursos arrecadados era convertida em benefícios para a população, ficando a mesma carente de melhorias sociais, como saneamento e urbanização.

Após dezesseis anos de luta, com intensa participação popular, conseguiu-se que, através do decreto 3.401 de 07 de novembro de 1935, fosse criado o município de Miracema, instalado efetivamente em 1936. Com a emancipação político-administrativa, o município recuperou-se da derrocada do café e foi iniciada a cultura do algodão, principalmente para abastecer a fábrica de tecidos São Martino. Concomitantemente, desenvolveu-se a cultura da cana-de-açúcar em ação conjunta com a usina Santa Rosa. Ressaltamos que estas empresas foram as grandes empregadoras da população trabalhadora de Miracema no período em questão e a oferta de trabalho proveniente das mesmas, uma das principais motivadoras do êxodo rural que ocasionou a formação acelerada da área urbana de Miracema, sobretudo junto aos morros do município, anos mais tarde.

No que diz respeito ao crescimento populacional, os censos demográficos de 1970 e 1980 demonstraram que a população do município de Miracema teve um acréscimo de 3,8%. Na década de 1970 o município apresentava uma densidade de 71,92 habitantes por quilômetro quadrado e a situação demográfica caracterizou-se pelo aumento da população urbana<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> CIDE/1988.

Nesse período, a alta taxa de urbanização do município (75,54%) apresentava-se superior à média regional que correspondia a 46%. Esse índice, segundo dados da Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro (FIDERJ), emitidos em 1978, foi decorrente do êxodo rural e da falta de incentivo à produção e das condições de vida e trabalho enfrentadas pela população do campo. É desse contexto a perda da base de exportação regional, o café, cuja substituição pela pecuária se tornou um fator de repulsão da população rural<sup>98</sup>.

Em números, a população no município de Miracema apresenta-se da seguinte maneira: população total de 21.187 mil habitantes. Da população, 13.862 se concentram na zona urbana e 7.229 na zona rural. Podemos observar que Miracema apresenta um desequilíbrio na distribuição da população urbana e rural, 64,4% e 34,6%, respectivamente, que se acentua se levarmos em conta que o setor primário é a base econômica de Miracema. [...] A região onde se encontra Miracema é assolada pelas secas, e a agricultura ainda se baseia em métodos rudimentares. O êxodo rural provoca o aumento da população marginalizada, principalmente no primeiro distrito. A cidade de Miracema é, muitas vezes, um ponto intermediário no processo de migração do homem que deixa o campo. A última etapa do processo costuma ser a retirada em direção ao Grande Rio. [...] Não há dúvidas de que são necessárias medidas que visem fixar o homem no campo, interrompendo, na medida do possível, a corrente migratória campo-cidade que, em última análise, vai provocar o crescimento de uma população urbana marginalizada em cidades que apresentam frágil infra-estrutura econômica e carência enorme de serviços básicos [...]. Os dados mostram ainda uma grande falta de serviços essenciais no município de Miracema, na área de transportes, o sistema viário. [...] O desemprego é, então, uma constante e, como não poderia deixar de ser, acaba por provocar sérios problemas sociais [...] (FIDERJ, 1978, p. 26).

Corroborando com os dados supracitados, citação presente no documento Diagnóstico do Município de Miracema aborda que o êxodo rural, iniciado na década de 1960, perdura na contemporaneidade, somando-se aos fatores que acirram a crise da moradia no município:

Mesmo se tratando de um município pequeno, Miracema já sofre com os problemas sociais, provenientes do esvaziamento da zona rural, que provoca um superpovoamento nas zonas periféricas da cidade,

---

<sup>98</sup>Estudo para o Planejamento Municipal, efetivado pelo FIDERJ – Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro, no município de Miracema em 1978.

que geralmente são solucionados pela Secretaria Municipal de Promoção Social (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 1995).

De acordo com o Censo de 2000<sup>99</sup>, Miracema tinha uma população de 27.064 habitantes, correspondentes a 9,1% do contingente da Região Noroeste Fluminense<sup>100</sup>. A densidade demográfica era de 91 habitantes por quilômetro quadrado, contra 56 habitantes por quilômetro quadrado de sua região.

Sua população estimada em 2005 era de 28.300 habitantes<sup>101</sup>. De acordo com os dados do IBGE de 2007 a população de Miracema está atualmente em 26.241 habitantes<sup>102</sup>.

O município apresentou uma taxa média geométrica de crescimento, no período de 1991 a 2000, de 0,84% ao ano, contra 0,96% na região e 1,30% no Estado. Sua taxa de urbanização correspondia a 88,84% da população, enquanto que, na região Noroeste Fluminense, tal taxa correspondia a 79,2%<sup>103</sup>.

Quanto ao número de pessoas ocupadas, com carteira assinada, por setores de atividade econômica, constata-se que é de suma importância a administração pública como empregadora no município, configurando-se enquanto a responsável por 28,93% dos empregos, seguindo as áreas de serviços (23,50%) e comércio (18,08%).

No que diz respeito à renda, segundo dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro<sup>104</sup>, a renda *per capita* média do município cresceu na década de 1990, passando de R\$ 151,3 em 1991 para R\$ 236,98 em 2000. O IDH municipal - renda, em 2000, foi de 0,686, posicionando o município em 54º no Estado.

Nesta linha de análise, a pobreza (medida pela proporção de pessoas possuindo uma renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 75,00, valor representado pela metade do salário mínimo vigente no mês de agosto de 2000), diminuiu

---

<sup>99</sup> Fundação IBGE / CENSO 2000.

<sup>100</sup>(*ibdem*).

<sup>101</sup>(*idem*, 2005).

<sup>102</sup> A Prefeitura Municipal de Miracema está contestando o recenseamento realizado pelo IBGE em 2007, que demonstrou que o número de habitantes no município diminuiu entre 2005 e 2007. A Prefeitura Municipal alegou que o número publicado em relação aos habitantes não está correto, tendo em vista que, em Miracema, de 2002 a julho de 2007, o número de nascidos vivos no período foi de 134,54%, maior que o número de óbitos existentes.

<sup>103</sup> Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro / Estudo sócio-econômico, 2006.

<sup>104</sup>(*ibdem*).

31,26%, deixando de estar na posição de 50,20% em 1991 para ocupar a de 34,50% no ano 2000.

Apesar desses dados, o estudo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro comprovou que a desigualdade no município, no período em questão, cresceu, passando de 0,56 em 1991 para 0,60 em 2000.

Este diagnóstico foi também apresentado em reportagem publicada no Jornal O Globo, em 13 de setembro de 2003, através do jornalista Chico Otávio:

[...] No que diz respeito à renda por chefes de família, quase todos os municípios do Noroeste Fluminense superam as taxas nordestinas. [...] Os resultados revelam um imenso fosso que separa as cidades mais desenvolvidas do Estado do Rio. [...] Em lugares como Miracema, 61% da população ganha até dois salários mínimos. Índices, como o de renda, explicam a inclusão do Noroeste Fluminense nas treze mesorregiões mais pobres do Brasil, identificadas pelo Ministério da Integração Regional (JORNAL O GLOBO, 2003).

De acordo com dados apurados pelo Censo Demográfico de 2000, no tocante ao abastecimento de água, Miracema tinha 87,74% dos domicílios com acesso à rede de distribuição, 11,55% com acesso à água através de poço. A rede coletora de esgoto sanitário chegava a 79,74% dos domicílios. Outros 4,43% tinham fossa séptica, 2,57% utilizavam fossa rudimentar, 7,20% estavam ligados a valas e 3,51% eram lançados diretamente em um corpo receptor (ribeirão, córregos). O esgoto coletado não passava, e nos dias atuais não passa, por tratamento e é lançado diretamente no Ribeirão Santo Antônio. Quanto à coleta de lixo, constatou-se que quase 2% da população têm seu lixo jogado em terreno baldio. Esses números estão relacionados principalmente à realidade vivenciada pelas famílias que residem nos bairros mais pobres e periféricos do município.

No tocante ao *déficit* habitacional, dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro de 2006 revelam que existem no município 8.601 domicílios, com uma taxa de ocupação de 85%. Dos 1.269 domicílios não ocupados, 18% têm uso ocasional.

Em contrapartida, existe em Miracema um alto índice de pessoas vivendo em habitações classificadas como subnormais<sup>105</sup>. As informações apontam ainda

---

<sup>105</sup> A precariedade verificada em grande número de habitações no município de Miracema é uma realidade que há muito existe. Segundo Sinopse Estatística realizada pelo IBGE, em 1948, a maior

que há prevalência de famílias em domicílios sem acesso a bens e serviços absolutamente essenciais, confirmando a existência do alto índice de *déficit* habitacional quantitativo e qualitativo no município.

Pelos dados expostos, consideramos que, em Miracema, muitos problemas sociais, sobretudo os que afetam a população de menor renda, estão fortemente relacionados à falta de moradia, mas enfatizamos que há outros fatores que agravam a situação de risco e vulnerabilidade social vivenciados por grande parte da população, como a desinformação, a falta de desenvolvimento de estratégias empreendedoras, a ausência de mobilização e de canais de reivindicação.

Nesta linha de análise, é *mister* refletirmos sobre os tipos de intervenções governamentais que, historicamente, foram direcionadas à questão habitacional em Miracema.

#### **4.1.1. A atuação do poder público municipal frente à crise da moradia**

Em Miracema, não existe uma secretaria específica para tratar dos assuntos pertinentes à habitação. Dessa forma, tais assuntos são tratados no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social, a quem cabe diagnosticar a situação vivenciada pelas famílias, e pela Secretaria Municipal de Obras, a qual tem a incumbência de realizar reparos e outras pequenas medidas que visam atender, emergencialmente, famílias em situação de risco.

No município não foi definida, até o dado momento, uma política de habitação, com objetivos claramente estabelecidos e com atribuições específicas de cada órgão. Ressaltamos que, além da ausência de Secretaria Municipal de Habitação, ocorre também a de um Conselho e do Fundo Municipal de Habitação.

Para entendermos, porém, como o poder público municipal desenvolve as suas ações frente às demandas advindas da área habitacional no município,

---

parte das habitações no município, representando 59%, era do tipo popular, em mau estado de conservação, necessitadas de serviços básicos como água encanada, energia elétrica e esgoto. Um grande número de habitações, representando 24%, não possuía dependências sanitárias. Do restante, 14% das habitações apresentavam características do que se chamava habitação de padrão médio e 3% de padrão alto.

descreveremos os principais programas e projetos executados pelo município, seja através de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, seja com recursos obtidos através do governo estadual ou do governo federal.

Na década de 1960, foram construídas aproximadamente 200 moradias financiadas pela Cehab-RJ e que objetivavam atender a famílias de menor renda.

Em 1995, conforme já abordado nesta dissertação, foi implementado, também através da Cehab-RJ, o Programa Habitar Brasil - PHB, que beneficiou 50 famílias ao dar origem ao CRHL.

Em 1999, através do PHB/BID executou-se a construção de mais 50 moradias junto ao 2º distrito do município de Miracema, Paraíso do Tobias, dando origem ao Conjunto Residencial Narciso Rodrigues da Costa<sup>106</sup>.

No ano 2003, a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), através do convênio 0840/03, inicia um programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares para controle de agravos junto ao município de Miracema, o qual também envolvia o Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS<sup>107</sup>. Esse programa tinha como objetivo principal fomentar a participação e a organização comunitária por meio de ações de educação em saúde, proporcionando acesso a habitações saudáveis. Buscava ainda orientar as famílias beneficiadas sobre adesão, uso adequado e conservação da melhoria habitacional implantada, promovendo saúde e prevenindo agravos evitáveis pelas ações de saneamento. Em análise de documentos pertinentes ao Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares e da Educação em Saúde e Mobilização Social, junto à Secretaria Municipal de Assistência Social, constatamos que foram realizadas visitas domiciliares pelos técnicos atuantes nos programas bem como a distribuição de cartilhas, buscando desenvolver atividades sócio-educativas. Esse programa continua sendo desenvolvido na atualidade e foi implementado nos distritos de Paraíso do Tobias (2º distrito), Venda das Flores (3º distrito), bem como junto aos bairros Vila Nova e Jove, no distrito sede de Miracema.

A partir do ano de 2003, através do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), a Secretaria Municipal de Assistência Social desenvolveu o projeto

---

<sup>106</sup> Este Conjunto Residencial foi construído em área de maior risco e vulnerabilidade social, juntamente ao chamado Morro dos Operários.

<sup>107</sup> O Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social foi realizado através de uma parceria da Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Obras e Secretaria Municipal de Assistência Social.

Cidadania em Ação<sup>108</sup>, o qual buscava, dentre outros objetivos, promover melhorias habitacionais. Essas melhorias eram direcionadas a famílias com renda *per capita* de até um salário mínimo e diziam respeito a pequenos reparos na infra-estrutura. Este projeto está em vigor e é desenvolvido através do CRAS – Centro de Referência da Assistência Social.

As famílias que não são cadastradas no CRAS<sup>109</sup>, contam com os auxílios provenientes de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social, através dos chamados Benefícios Eventuais<sup>110</sup>. Esses recursos são destinados à realização de pequenos reparos nas moradias, concretizando a ação denominada Melhorias Domiciliares em Caráter de Emergência.

As famílias beneficiadas com a ação Melhorias Domiciliares em Caráter de Emergência devem possuir renda *per capita* de até meio salário mínimo. Trata-se de uma ação financiada pelo poder público municipal e que, por ter como fonte de financiamento os benefícios eventuais, não possui continuidade e sistematização das ações junto às famílias assistidas.

Junto ao Plano de Trabalho do ano de 2003, encontramos o que os técnicos denominam Metas do Programa Melhorias Domiciliares em Caráter de Emergência, o que indica que as ações do mesmo são destinadas apenas a um pequeno quantitativo de famílias.

No ano de 2004, o poder público municipal buscou desenvolver o Programa Pró-Município, tramitado com a CEF. O programa consistia em construir unidades habitacionais para famílias que viviam em locais de risco e em condições insalubres. Entretanto, somente beneficiou-se 4 famílias, número insignificante diante da real necessidade habitacional das famílias de menor renda do município.

As famílias beneficiadas com o Programa Pró-Município moravam em distritos e bairros distintos e distantes um dos outros, sendo uma família residente em cada localidade. Este fato dificultou o Plano de Trabalho Social, segundo o Relatório do Trabalho Social, emitido pela Secretaria Municipal de Assistência Social, em 2004.

---

<sup>108</sup>O projeto Cidadania em Ação contou com a parceria da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo, Secretaria Municipal de Transportes, Secretaria Municipal de Saúde e Conselho Municipal de Assistência Social.

<sup>109</sup> Junto ao CRAS são cadastradas apenas as famílias que residem no próprio território de abrangência, como definido pelo Sistema Único de Assistência Social.

<sup>110</sup> Segundo a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – Lei 8.742 de 1993, os benefícios eventuais são aqueles que visam atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária e nos casos de calamidade pública.

Em citação contida no Relatório do Trabalho Social, identificamos, pelo questionamento da técnica responsável, o atendimento focalizado do Pró-Município:

Não é viável realizar atividade educativa em cada bairro ou distrito contemplado, pois trata-se de um projeto que beneficia apenas uma família em comunidade com várias famílias que sofreram danos nas moradias em função das fortes chuvas e invasão das águas, em janeiro de 2003, e que até a presente data não conseguiram reformar ou reconstruir suas moradias. Como explicar porque apenas uma família foi contemplada? (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 2004).

Durante entrevista realizada com a atual secretária municipal de assistência social, a mesma relatou que estará vigorando a partir deste ano o Programa Morar Feliz, o qual buscará auxiliar a famílias que residem em moradias em situações de risco, através da aquisição de materiais de construção para melhorias domiciliares, conforme apresenta o Projeto:

O recurso será aplicado em materiais de construção para melhorias domiciliares de casas que se encontram em péssimas condições de habitação. A execução das obras será acompanhada pela Secretaria de Obras que disponibilizará um pedreiro, um engenheiro e um ajudante de obras, junto ao mutirão organizado pelos CRAS, com indicação de um voluntário de cada família beneficiada (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 2008).

Os recursos para financiamento das ações deste projeto serão oriundos do Fundo Municipal de Assistência Social e do PAIF – Programa de Atendimento Integral à Família/CRAS – Centro de Referência da Assistência Social (governo estadual). Segundo a secretária municipal de assistência social, através do Programa de Habitação de Interesse Social, serão construídas, no corrente ano, 24 moradias no 2º distrito de Miracema, Venda das Flores. Essas moradias buscarão beneficiar famílias em risco social e serão selecionadas pelas duas unidades CRAS do município, como abordou a atual gestora.

Pelos elementos expostos, asseveramos que, em Miracema, as ações e projetos voltados para a habitação não atingiram o impacto social necessário, uma vez que procuraram atender apenas um número reduzido de famílias diante da grande parcela da população que sofre com a ausência de moradia.

Nesse sentido, enquanto o poder público municipal não sistematiza ações e projetos habitacionais voltados para o atendimento às reais necessidades da população, principalmente à parcela de menor renda, a mesma se vê obrigada a improvisar moradias, abrigando-se em condições de risco, sem dignidade e cidadania. No Relatório do Trabalho Social, documento emitido pela Secretaria Municipal de Assistência Social em 2006, esta realidade pode ser identificada:

Diante da demanda apresentada no atendimento diário da Secretaria Municipal de Assistência Social constata-se que o município de Miracema apresenta hoje sérios problemas de moradia (...), existem muitas famílias situadas em área de risco e grande número reside em moradias extremamente precárias, com péssimo estado de instalações sanitárias domiciliares, bem como em moradias que sofrem constantemente danos com as chuvas (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 2006).

O próprio Projeto Morar Feliz, no item Plano de Trabalho, confirma a situação apresentada:

O município de Miracema apresenta um déficit habitacional elevado, devido à falta de políticas habitacionais ao longo dos anos. O que já foi realizado até hoje (construção de conjuntos habitacionais e reformas de residências) não supriu a demanda apresentada. Mediante um levantamento, realizado em Miracema, a pedido da CEHAB-RJ, constatou-se que o déficit habitacional ainda é um desafio a ser superado (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 2008).

Após a análise dos documentos pertinentes às ações e projetos voltados para a área habitacional e implementados pelo poder público municipal de Miracema, e, após a entrevista com a atual secretária municipal de assistência social, assinalamos que é imprescindível a realização, em Miracema, de políticas habitacionais mais amplas, que garantam não só a melhoria física das habitações e o atendimento a um número maior de famílias, mas também que invistam na potencialidade e no dinamismo dos indivíduos, no desenvolvimento comunitário, nos recursos locais, por fim, no empoderamento comunitário.

Não podemos deixar de apontar que as intervenções do poder público municipal na área habitacional, a partir da década de 1960, tiveram relevância ao buscarem amenizar várias demandas apresentadas por famílias de menor renda,

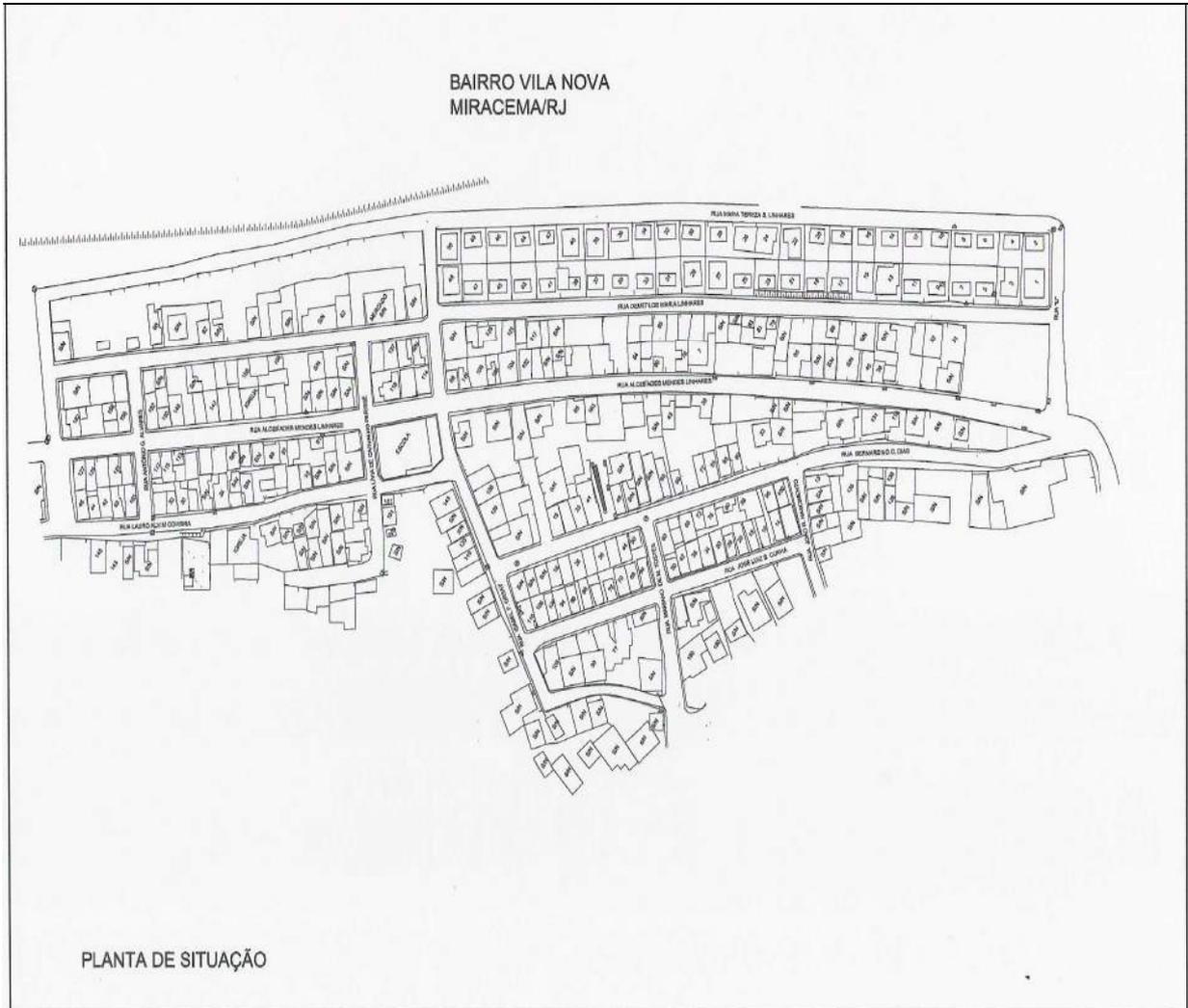
mas ressaltamos que tais medidas não foram capazes de solucionar os problemas advindos do *déficit* habitacional qualitativo e quantitativo, acirrado no município a partir daquela década.

Outro ponto importante a ser destacado é a ausência de efetiva participação popular no tocante à política habitacional desenvolvida no município de Miracema ao longo dos anos. Os programas e projetos foram executados pelo poder público municipal sem a devida participação da população. Efetivamente, somente após o ano 2000 a população participou mais efetivamente junto aos projetos e programas voltados para a habitação no município, especificamente no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social.

Por fim, cabe salientar que, além da ausência de uma efetiva participação social para reflexão e busca de soluções para os problemas de moradia no município, o que se confirma é que não houve um planejamento de ações por parte do poder público municipal para atendimento às demandas por moradia popular. A forma pela qual o poder público municipal veio, nos últimos anos, intervindo junto à questão da habitação popular sofreu variações de acordo com o contexto histórico específico e os interesses de cada gestor. Esse fato fez com que ocorresse o estabelecimento de metas diferenciadas em cada gestão, cada qual privilegiando um aspecto no campo vasto de problemas decorrentes da ausência de moradia ou precariedade na sua estrutura, gerando ações descontínuas, competitivas e fragmentadas, em prejuízo de ações que de fato ofereçam soluções à parcela da população que sofre com a crise da moradia.

#### 4.1.2. O surgimento do Bairro Vila Nova

Figura 3 – Planta do Bairro Vila Nova



Fonte: Prefeitura Municipal de Miracema / Secretaria Municipal de Obras.

O bairro<sup>111</sup> Vila Nova, um dos bairros mais afetados pela pobreza no município de Miracema, recebeu oficialmente esta denominação a partir da lei 629 de 18 de março de 1996, pois até aquele momento era conhecido por todos como bairro Campo de Aviação. Trata-se do local onde o poder público municipal

<sup>111</sup> Bairro: Fração do território de uma cidade com fisionomia própria. A questão de conhecer o que é exatamente um bairro implica que saibamos definir em que sentido o bairro se diferencia do resto da cidade e quais os critérios de homogeneidade do bairro. O bairro é freqüentemente apresentado como um lugar da cidade onde se estabelecem relações sociais, fontes de identidades (COSTA, 1999).

desenvolveu política de habitação popular através do PHB, entre 1995 e 1998, dando origem ao CRHL.

Abrigando aproximadamente 2000 pessoas<sup>112</sup>, o bairro Vila Nova possui em sua formação 11 ruas e está localizado próximo ao centro da cidade de Miracema, na parte alta da mesma, tendo em suas adjacências os bairros Vila José de Carvalho, Cruzeiro e Cehab<sup>113</sup>.

A formação do bairro Cehab muito colaborou para o surgimento do bairro Vila Nova. Na década de 1990, diante da tentativa e da dificuldade da Prefeitura Municipal de Miracema em organizar a divisão dos terrenos junto ao bairro Cehab, muitas famílias, impedidas de terem o espaço desse bairro para construção da habitação, realizaram ocupações de terrenos em local vizinho ao bairro Cehab, o antigo campo de aviação<sup>114</sup>. Essas famílias construíram subabitações, em sua maioria sem instalação de água, esgoto e rede de energia, fazendo surgir o bairro Vila Nova<sup>115</sup>.



Foto 1 : Espaço do antigo campo de aviação, ocupado de forma irregular na década de 1990, e atual Bairro Vila Nova. Nov. 2007

<sup>112</sup> IBGE / Contagem populacional realizada em 2007.

<sup>113</sup> Esses bairros possuem famílias com alto índice de desemprego entre os seus membros, além de outros fatores de risco social.

<sup>114</sup> O campo de aviação da Aeronáutica, atual bairro Vila Nova, foi desativado quando se construiu outro campo de pouso em outro local da cidade, durante o início da década de 1990.

<sup>115</sup> O Bairro Vila Nova recebeu este nome dos próprios moradores que buscavam delimitar o espaço do campo de aviação e distingui-lo do espaço do Bairro Vila José de Carvalho.

Outro fator colaborou para a aglomeração de famílias no espaço que deu origem ao bairro Vila Nova, desta vez um acidente de ordem natural. Na década de 1990, o município de Miracema sofreu o impacto de uma forte chuva de granizo que prejudicou principalmente o bairro Cehab, destruindo as casas, que já contavam com pouca infra-estrutura. Essas famílias, desabrigadas, também engrossaram o número das que já tinham se deslocado da zona rural e se instalado no espaço do bairro Vila Nova, tanto pela proximidade do bairro atingido pela intempérie quanto pela facilidade de ocupação irregular junto ao campo de aviação desativado pela Aeronáutica.

Diante de tal realidade, o espaço do atual bairro Vila Nova foi cada vez mais ocupado pelas famílias. Assinalamos que, principalmente a partir de 1996, um ano após o início das obras do PHB, ocorreu o processo mais acentuado de posse dos terrenos por parte das famílias, que construíram o alicerce de uma casa para demarcar o que chamavam de “seu território”.

Em 1995, o poder público municipal, através da Secretaria Municipal de Promoção e Bem-Estar Social<sup>116</sup>, sob incentivos do poder público estadual, através da Cehab-RJ, e com a execução da Caixa Econômica Federal – CEF, implementou o PHB no bairro Vila Nova. Objetivava-se solucionar parte dos problemas advindos da precariedade habitacional que assolava a vida das famílias que viviam no espaço do bairro Vila Nova. Contudo, muitas famílias, provenientes de outros bairros foram beneficiadas com a moradia popular construída a partir do PHB.

Desta forma, dá-se no bairro Vila Nova a construção do CRHL através do PHB, o qual foi planejado para atender a 50 famílias, representadas pela população de menor renda que enfrentava o impacto de *déficit* habitacional no município.

O Bairro Vila Nova, desde o seu surgimento, início da década de 1990, até os dias atuais, sofreu muitas modificações. Acreditamos que o processo de implantação do PHB incidiu significativamente para os fatores que hoje colaboram para uma melhor qualidade de vida da população. Muitas famílias tiveram melhorias em sua situação habitacional, entretanto, a pobreza, o *déficit* habitacional, principalmente o qualitativo, e a ausência de alguns serviços públicos essenciais à

---

<sup>116</sup> No final da década de 1990, ocorreu uma mudança na terminologia da antiga Secretaria Municipal de Promoção e Bem-Estar Social, que passou a ser denominada Secretaria Municipal de Assistência Social.

qualidade de vida e ao bem-estar social, ainda necessitam de maior intervenção do poder público.

Ao entrevistarmos o atual presidente da Federação das Associações de Moradores de Miracema<sup>117</sup>, o mesmo nos informou que, atualmente, muitas famílias do bairro não possuem condições dignas de moradia. Ressaltou, também, que os moradores do bairro não têm estímulo para realizarem reivindicações junto ao poder público para solução das demandas e necessidades sociais. Declarou, ainda, que esse comportamento é predominante na grande maioria dos moradores do local, inclusive os do CRHL:

Algumas por não contarem ainda com o auxílio do poder público municipal, outras por não chegarem mesmo a solicitar este auxílio, pois não acreditam que, uma vez participando das decisões políticas, as coisas podem melhorar. (Informação verbal)<sup>118</sup>.

Durante a entrevista, ao responder sobre a qualidade de vida dos moradores do bairro Vila Nova, o presidente da Federação das Associações de Moradores de Miracema ressaltou que todas as ruas do Vila Nova possuem água encanada, rede de energia, esgotamento sanitário, e outros indicadores de qualidade de vida. Contudo assinalou que este processo não se deu de forma consensual:

Infelizmente, para as famílias terem mais qualidade de vida elas precisaram invadir, para o poder público posteriormente atuar com políticas públicas [...] assim surgiu o bairro Vila Nova, primeiro a população dividiu o bolo, para depois o governo estruturá-lo (Informação verbal)<sup>119</sup>.

Apesar da implantação de vários serviços públicos no bairro Vila Nova, muitos advindos do processo de contrapartida do poder público municipal para realizar o convênio do PHB, o bairro possui entre os seus moradores as dez situações de vulnerabilidade e risco social que mais se destacam no âmbito de todo

---

<sup>117</sup> No momento das entrevistas não conseguimos manter contato com o próprio presidente da associação de moradores do bairro Vila Nova. Por esta razão, mantivemos contato com o presidente da Federação das Associações de Moradores de Miracema. Este entrevistado pôde colaborar com muitos dados para esta pesquisa, uma vez que, além de possuir informações sobre todos os bairros de Miracema, possui muitas informações sobre a realidade do bairro Vila Nova por residir no bairro Vila José de Carvalho, bairro vizinho àquele.

<sup>118</sup> Depoimento fornecido pelo Presidente da Federação das Associações de Moradores de Miracema.

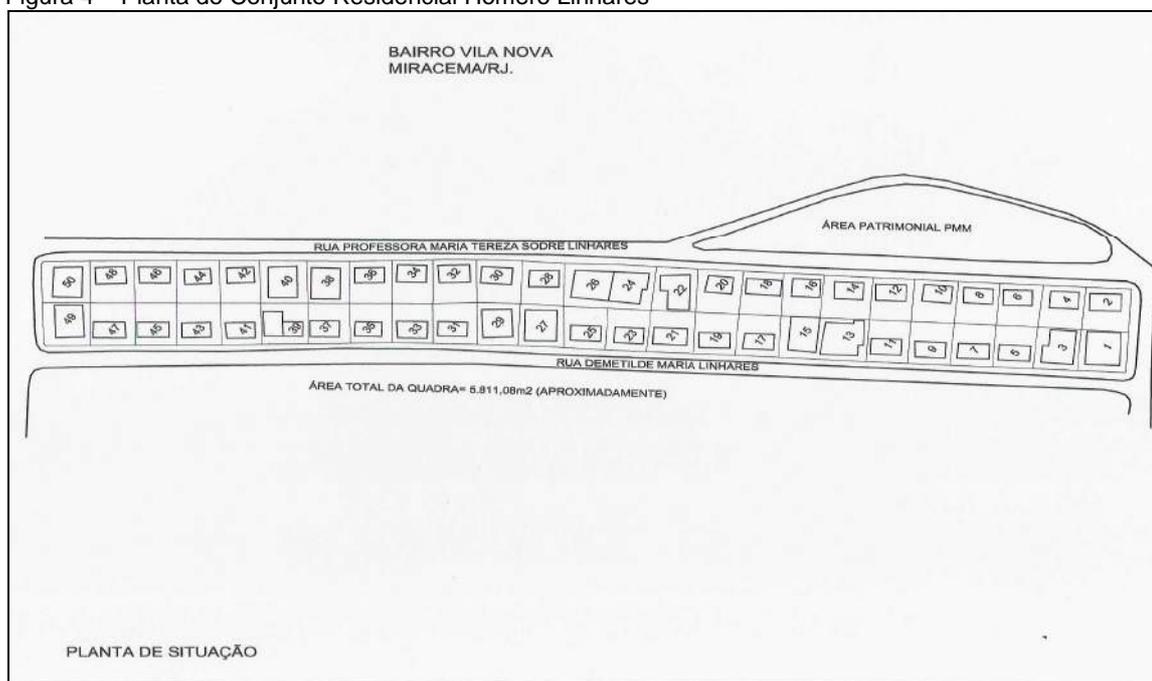
<sup>119</sup>(ibdem).

o município: *déficit* habitacional quantitativo, *déficit* habitacional qualitativo, desemprego, violência doméstica, gravidez precoce, dependência química, ausência de renda, baixa escolaridade, desqualificação profissional, violência sexual contra criança<sup>120</sup>.

Diante de tais dados, há urgência em analisarmos o grau de colaboração do PHB para a redução das situações de risco e vulnerabilidade social e conseqüente melhoria da qualidade de vida dos moradores do CRHL.

#### 4.2. A análise do processo de desenvolvimento do Programa Habitar Brasil no bairro Vila Nova e a construção do Conjunto Residencial Homero Linhares

Figura 4 – Planta do Conjunto Residencial Homero Linhares



Fonte: Prefeitura Municipal de Miracema / Secretaria Municipal de Obras

<sup>120</sup> Dados retirados do Plano Municipal de Assistência Social, documento elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Miracema/Prefeitura Municipal de Miracema, em 2006.



Foto 2: CRHL – PHB. Rua Professora Maria Tereza Sodré Linhares. Nov. 2007.



Foto3: CRHL – PBH. Rua Demetilde Maria Linhares. Nov. 2007.

No ano de 1995 a Cehab/RJ iniciou as obras do PHB para construção do CRHL, entretanto tais moradias populares só foram entregues às famílias no ano de 1998<sup>121</sup>.

Para desenvolvimento do PHB e futura construção do CRHL, o Prefeito Municipal do ano de 1995, através de ofício 311/95, encaminhou os documentos necessários à então Secretária de Estado de Habitação. Inicialmente a Prefeitura solicitou à Secretaria de Estado de Habitação um quantitativo de 100 moradias. Na tentativa de pleitear mais moradias, o prefeito municipal buscou enviar àquela Secretaria outro ofício, sob o número 313/95, informando que uma forte chuva de granizo atingira a cidade destruindo 158 casas. Entretanto, o número acertado de residências liberadas para a construção do Conjunto Residencial permaneceu conforme a proposta inicial, ou seja, ficou determinada a destinação de recursos para a construção das 50 moradias.

Quanto ao terreno utilizado para a construção das moradias do CRHL o mesmo foi destinado pelo poder público municipal enquanto contrapartida, conforme estabelecido no Termo de Cessão de Uso dos Imóveis<sup>122</sup>. No que tange a este

<sup>121</sup> Durante entrevista com os ex-técnicos municipais do PHB e com a ex-secretária municipal de assistência social obtivemos informações de que as obras para construção das 50 moradias tiveram um prazo de duração maior ao previamente estipulado, devido à empreiteira da Cehab/RJ ter deslocado temporariamente a sua equipe de trabalhadores, que efetivava as obras em Miracema, para um município vizinho.

<sup>122</sup> O Termo de Cessão de Uso do Imóvel diz respeito ao documento assinado pela Prefeitura Municipal de Miracema (denominada Cedente), pela Caixa Econômica Federal (denominada Agente

espaço, direcionado pelo poder público municipal para a construção do CRHL, apresentamos parte de ofício encontrado durante a análise documental junto à Secretaria Municipal de Assistência Social:

Declaramos, para os fins devidos, que a Prefeitura Municipal de Miracema se compromete a doar um terreno em área urbana, da sede do primeiro distrito, a fim de que sejam construídas 50 casas para famílias carentes e residentes no município, terreno este, no valor de, aproximadamente, 50.000 - cinquenta mil reais (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 1995).

Após a definição do local para a implantação do PHB, o poder público municipal dedicou-se a selecionar as famílias que seriam contempladas com uma das casas populares. Segundo dados do Relatório Final do Trabalho Social, realizado em 1998 pela Secretaria Municipal de Assistência Social/Prefeitura Municipal de Miracema, antes das construções das 50 moradias no CRHL, a equipe técnica responsável pela implementação do PHB efetivou trabalho comunitário no local objetivando realizar um levantamento das famílias que necessitavam de moradias:

O trabalho social desenvolvido visou, primeiramente, fazer, também com a ajuda da comunidade, um levantamento e, conseqüentemente, a elaboração de um cadastro geral, onde foram incluídas as famílias que atendessem, potencialmente, os requisitos necessários para que fossem contempladas com as novas moradias, objetivo principal do Programa Habitar Brasil (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 1998).

Quanto aos critérios para seleção dessas famílias contempladas com o PHB e moradoras do CRHL, cabe destacar que nem todas foram selecionadas no espaço do próprio bairro Vila Nova, mesmo com grande *déficit* habitacional junto à localidade. Não há registro do Relatório Final do Trabalho Social de que as famílias cadastradas com o apoio da comunidade para estarem recebendo a moradia construída a partir do PHB tenham sido, de fato, as contempladas. O

---

Promotora) e pelo titular da moradia popular (denominado Cessionário) e ainda por duas testemunhas. Este documento é composto por 14 cláusulas: Do Objeto; Da destinação do imóvel; Da legislação; Do prazo; Das obrigações da cedente, do agente promotor e do cessionário; Da gratuidade da Cessão; Da sucessão; Da força maior; Da rescisão; Da desistência; Da notificação; Da cessionária; Do encaminhamento e da publicação; Do foro.

posicionamento do poder público no processo de seleção das famílias beneficiadas com uma das casas no CRHL pode ser melhor compreendido através de análise de documento realizado pela Secretaria de Obras de Miracema:

Declaramos que a maioria das casas visitadas pelos técnicos da Prefeitura de Miracema se encontra em áreas de risco, com risco de desmoronamento (rachaduras, trincos...) e em locais em que podem ocorrer futuramente deslizamentos e erosão (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 1995).

Em outro documento encaminhado pela Prefeitura Municipal de Miracema, através da Secretaria Municipal Promoção e Bem-Estar Social, ao Diretor de Operações Imobiliárias da CEHAB/RJ, o governo municipal prestava informação sobre a realização do sorteio<sup>123</sup> das 50 moradias, na presença das famílias selecionadas e das autoridades locais.

Vimos, pelo presente, comunicar que no dia 05 de novembro de 1997, foram sorteadas as 50 casas do programa governamental Habitar Brasil, estando presentes as seguintes autoridades municipais Secretária Municipal de Promoção e Bem-Estar Social, as Assistentes Sociais, Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos, Secretário Municipal de Planejamento e um vereador. Estamos enviando em anexo os nomes dos cadastrados e os números das suas respectivas casas, incluindo-se a planta com a numeração feita pela Secretaria Municipal de obras. Na certeza de estarmos atendendo ao pleiteado [...] (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 1997).

É importante apontar que não foi registrada, no documento analisado, a presença de outros representantes da população, articulados aos conselhos, principalmente o Conselho Municipal de Assistência Social e à associação de moradores dos bairros, sobretudo do bairro Vila Nova.

Após terem ocupado a nova moradia, algumas famílias selecionadas realizaram melhorias junto às mesmas, ampliando o chamado embrião, modelo da casa entregue às famílias ao final das construções, possuindo um 1 quarto, 1 cozinha e 1 banheiro. Um quantitativo de famílias não teve condições e nem apoio do poder público municipal para realizar as ampliações e continuam residindo na

---

<sup>123</sup> Este sorteio dizia respeito à moradia que deveria ser entregue a cada família. Tinha como finalidade não privilegiar algumas famílias em detrimento de outras no que dizia respeito à posição da casa dentro do Conjunto Residencial Homero Mendes Linhares.

moradia tal e qual ela foi entregue em 1998. Enfatizamos que algumas famílias não puderam realizar nem mesmo pequenas melhorias, como o muro. Há o caso específico de uma que cedeu o espaço apropriado para a efetivação de ampliações, localizado aos fundos de cada casa, para que outra família pudesse construir sua casa. Há, ainda, algumas moradias abrigando mais de uma família no CRHL.

Estes dados não entram em consonância com o parecer final da equipe técnica que implantou o PHB no bairro Vila Nova:

Os conseqüentes resultados do Programa Habitar Brasil puderam logo ser observados, tais como: eliminação dos riscos a que eram constantemente expostas as famílias, melhoria geral das condições de vida das famílias beneficiárias do programa, inclusão das mesmas num contexto social em que possam se enquadrar melhor numa vida em comunidade. Outras melhorias também foram conseguidas com o programa. [...] Os beneficiários do programa recebem, mensalmente, uma cesta básica do Programa Comunidade Solidária. [...] Há, assim a minimização dos problemas de alimentação e moradia para os beneficiários, podendo agora, os mesmos tratarem de novos interesses. Agora mais fortalecidos, usufruem dos recursos disponíveis na comunidade, recursos estes articulados com as Secretarias Municipais de Promoção e Bem-Estar Social, Saúde, Educação e Obras (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 1997).

Diante do exposto, sobretudo dos dados que evidenciam a distância existente entre a avaliação final da equipe técnica, após a implementação do PHB no CRHL, e os dados que atualmente refletem a realidade existente entre as famílias contempladas com o programa, torna-se relevante refletir sobre como, de fato, ocorreu a implementação daquele programa, buscando, em última análise, identificar o desenvolvimento do Trabalho Social direcionado à melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas.

De acordo com a análise de documentos junto à Secretaria Municipal de Assistência Social, pertinentes à fase do Planejamento das Ações do PHB, identificamos que o poder público demonstrava uma preocupação com a preservação ambiental junto à localidade selecionada para a construção do CRHL, bem como aspirava a promoção das famílias junto às novas moradias. Prometia-se, inclusive, o aproveitamento do local de origem das famílias beneficiadas com as casas do CRHL para fins de interesse da coletividade, como pode ser verificado a partir da citação contida em declaração emitida em 22 de agosto de 1995:

Declaramos, para os devidos fins, de que o empreendimento da construção de 50 unidades de casas no primeiro distrito do Município de Miracema, em terreno doado pela municipalidade, está dentro das normas legais para construção, as quais não causarão danos ambientais. Declaramos, ainda, que as famílias serão remanejadas e os casebres demolidos serão reaproveitados para hortas comunitárias e reflorestamento local (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 1995).

No tocante ao item preservação ambiental, e contrastando o exposto teoricamente no documento anteriormente citado com a realidade, ressaltamos que as famílias do CRHL são acometidas pelo impacto da poluição ao seu entorno<sup>124</sup>. Assinalamos, neste sentido, que este conjunto habitacional está localizado exatamente ao lado da Unidade de Tratamento Intensivo de Lixo – UTIL.

De acordo com descrições no Relatório Avaliativo do Programa Habitar Brasil, a equipe técnica municipal buscou avaliar o impacto social do programa no CRHL, afirmando que o mesmo serviria para garantir condições dignas de moradia e melhorar a qualidade de vida da população, conforme apresentado no Relatório Avaliativo do Programa Habitar Brasil:

A implantação do projeto será de fundamental importância para o desenvolvimento de uma comunidade sadia e digna, visto que os beneficiários em tela vivem em condições desumanas, sem nenhuma condição de sobrevivência, morando em casas com rachaduras, caindo e muitas delas feitas de barro e bambu [...]. É de aproximadamente 6 a 8 anos o tempo que estas famílias residem em condições precárias, tendo como conseqüências graves problemas de saúde [...] O município de Miracema tem sua atual administração voltada aos mais necessitados, tentando oferecer melhores condições de vida aos munícipes carentes (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 1998).

Dados atuais asseguram que o que foi proposto através daqueles documentos emitidos pelo poder público, no período de 1995 a 1998, não pôde em sua totalidade, ser comprovado na realidade.

Em busca de conhecimento sobre as maiores dificuldades encontradas pelo poder público municipal para a construção do CRHL, entrevistamos a ex-secretária

---

<sup>124</sup> Este fato foi registrado através de relatos dos moradores, durante pesquisa de campo realizada junto ao Conjunto Residencial Homero Mendes Linhares, e constatado através de visitas ao local onde o lixo pode ser visto a céu aberto em espaço localizado em frente às casas populares.

municipal de promoção e bem-estar social e os técnicos vinculados, naquele período, ao poder público municipal.

Ao indagarmos dos ex-técnicos sociais, atuantes na implantação do PHB no bairro Vila Nova, sobre as dificuldades enfrentadas pela equipe responsável pelo acompanhamento da construção do CRHL, os mesmos relataram que alguns entraves impediram o efetivo alcance de importantes objetivos por parte do PHB.

A título de exemplo de algumas das principais dificuldades apontadas pelos técnicos, registramos o fato de algumas famílias, que vivenciavam situação de risco e vulnerabilidade social, terem demonstrado grande resistência em deixarem suas casas de origem para estarem residindo junto a uma das casas no conjunto habitacional. Estas famílias alegavam que não queriam deixar de residir no centro da cidade, mesmo sendo a residência pertencente à área de risco, para residir junto ao morro.

A ex-secretária municipal de promoção e bem-estar social, durante a entrevista, assinalou que o processo de seleção das 50 famílias também apresentou dificuldade para a equipe técnica. A seleção das famílias foi dividida em duas fases devido à mudança de prefeito municipal e, conseqüentemente, substituição dos técnicos sociais municipais do PHB. Na segunda fase da seleção, os assistentes sociais responsáveis pela efetivação do processo de inclusão das famílias realizaram visitas domiciliares às famílias anteriormente selecionadas e excluíram muitas até então escolhidas. Aqueles profissionais alegaram que algumas das primeiras famílias selecionadas não preenchiam os critérios do PHB, principalmente quanto à renda *per capita*.

Outra dificuldade apresentada pela ex-gestora diz respeito à dificuldade quanto à manutenção da moradia, por parte das famílias, dentro dos parâmetros definidos pela Cehab-RJ.

A mudança de técnicos executores do programa foi também considerada pelos ex-técnicos municipais entrevistados uma grande dificuldade, tendo em vista que, em cada gestão, buscou-se priorizar um aspecto do Manual do Programa Habitar Brasil, ocasionando, em última instância, alguns entraves na continuidade das obras no CRHL.

Outra dificuldade, relatada durante as entrevistas com os ex-técnicos municipais, diz respeito ao nível de participação entre os moradores do CRHL nas três fases do PHB: planejamento, execução e avaliação das obras que deram

origem às casas. Durante uma das entrevistas realizada com uma das assistentes sociais da equipe técnica, a mesma relatou que a participação dos moradores não ocorria conforme o preconizado no Manual do Programa Habitar Brasil e na Cartilha do Trabalho Social, pois eles se sentiam inibidos frente à presença da equipe proveniente da Cehab-RJ, que também participava das reuniões organizadas para repassarem normas e outras informações às famílias contempladas. A profissional assinalou ainda que, participando de forma passiva das reuniões de famílias, os moradores do conjunto habitacional raramente apresentavam argumentações, sugestões, reivindicações, pois tinham receio de perderem o direito conquistado, a casa popular.

Apesar de todas as dificuldades apontadas pelos ex-técnicos municipais que acompanharam a construção do CRHL, os mesmos afirmaram que o PHB apresentou grande alcance social, tendo em vista que muitas famílias que residiam em áreas de risco passaram a contar com melhores condições de moradia e mais qualidade de vida. Ressaltam, entretanto, que as casas de onde estas famílias saíram, não foram, em seu conjunto, demolidas, ao contrário, serviram de habitações para outras famílias que enfrentavam a crise da moradia no município.

#### **4.3. As ações realizadas no Conjunto Residencial Homero Linhares através do Trabalho Social do Programa Habitar Brasil**

Como já foi apresentado nessa dissertação, o Trabalho Social foi um complemento do PHB e de outros programas de desenvolvimento urbano, que teve como finalidade incentivar a participação da comunidade beneficiária desde a definição do programa até a sua efetiva implantação. Através do Trabalho Social, o governo municipal deveria oportunizar a participação na gestão, a sustentabilidade e, por fim, a melhoria da qualidade de vida daquela comunidade.

Nesse sentido, o Trabalho Social, cuja elaboração e implementação era de responsabilidade da equipe técnica municipal, deveria priorizar ações que envolvessem efetivamente a participação da comunidade nas três fases denominadas “Etapas do Trabalho Social”: Planejamento das Ações, Execução das

Ações e Avaliação das Ações. Caberia ao Trabalho Social nortear a forma de desenvolvimento dessas etapas do PHB no município.

Tomar conhecimento da participação social dos moradores no processo de implantação do PHB no CRHL, só foi possível através da análise tanto das atividades preconizadas pelo programa para cada uma das Etapas do Trabalho Social quanto das atividades efetivamente desenvolvidas pelo município de Miracema naquele conjunto habitacional.

#### **4.3.1. Planejamento das ações do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares**

O Planejamento das Ações dizia respeito à primeira etapa do Trabalho Social. Compreendeu o período que antecedeu as obras de construção das moradias do PHB e deveria envolver as seguintes atividades:

1 – “Caracterização da Área de Intervenção”: caracterização dos aspectos sociais, econômicos, físicos e urbanísticos; Descrição da situação de saneamento e acesso a serviços abastecimento de água, iluminação pública, esgotamento sanitário e destinação do lixo; Identificação dos equipamentos comunitários e serviços públicos na área de construção das moradias e no entorno; Informação quanto ao tempo e a forma de ocupação da área; Descrição do tipo de habitação predominante e Informação da existência de situações de risco na área.

2 – “Caracterização da Área Comunitária”: identificação das bases associativas formais e não formais; Identificação das lideranças comunitárias; Identificação das entidades governamentais e não governamentais da área; Promoção de articulação com as instituições públicas e/ou privadas que atuam ou possam vir a atuar na área.

3 – “Caracterização da População Beneficiária”: Levantamento do perfil desta população; Estabelecimento dos critérios de seleção dos beneficiários; cadastro das famílias beneficiárias.

4 - “Apresentação do Projeto Físico à Comunidade”: apresentação da equipe técnica responsável pela execução dos projetos, das intervenções contempladas pelo PHB;

esclarecimento dos direitos e deveres que competem a cada agente do processo e apresentação das ações do Trabalho Social.

A análise dos dados contidos no Relatório Avaliativo do PHB, que foi realizado pela Secretaria Municipal de Promoção e Bem-Estar Social em julho de 1998, permitiu-nos identificar que, na etapa do Planejamento, alguns dos itens determinados não foram atendidos.

Ressaltamos também que, no referido documento, não há evidência do envolvimento das famílias beneficiárias nessa etapa do Trabalho Social.

No que diz respeito ao item 1, não foram abordados o tempo e a forma de ocupação da área e ainda a possível existência de risco junto à mesma. Segundo informações da ex-gestora do PHB em Miracema, a falta de previsão para o término das obras sofreu influência do atraso da entrega dos materiais utilizados nas obras.

Quanto ao item 2, não identificamos, nos documentos analisados, a realização de nenhuma das ações estabelecidas. Assinalamos que este fato também merece atenção, pois um dos objetivos do PHB é justamente fortalecer ou incentivar formas de participação social, o que na prática torna-se impossível se não houver identificação prévia da organização de uma comunidade. A análise quanto a não aplicabilidade do item em questão indica que as iniciativas de planejamento das ações do PHB no CRHL não buscaram, de fato, articulação com as famílias beneficiárias no sentido de fortalecer associações e organizações comunitárias. Conforme pode ser observado ao longo do trabalho, o descumprimento de tais exigências pode ter comprometido a capacidade e iniciativa de organização e participação social das famílias.

O item 3 não foi integralmente atendido, uma vez que a análise dos dados coletados em campo apontou divergências de algumas informações fundamentais no processo de desenvolvimento do PHB.

Em relação ao aspecto procedência (incluso no item Caracterização da População Beneficiária), o Relatório Avaliativo do PHB apresentou a seguinte informação; “a população alvo do Programa Habitar Brasil [...] é proveniente de bairros próximos, o que facilitou a equipe técnica no cadastro e nas visitas.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1998, p. 1)

Após pesquisa de campo e aplicação de formulário de entrevistas semi-estruturadas com os beneficiários do Programa Habitar Brasil no CRHL (vide anexo),

constatamos que 34% não residiam no próprio bairro e nem em bairros próximos. (ver tabela 1).

Tabela 1 - Distribuição dos entrevistados conforme o local onde residiam antes de receberem a moradia. CRHL, 2007

Localidade onde residia	N	%
1 – Em outro domicílio no Bairro Vila Nova (próprio bairro)	10	20,0
2 - Vila José de Carvalho (adjacente)	9	18,0
3 – Viradouro (adjacente)	1	2,0
4 – Bairro Santa Teresa (não-adjacente)	2	4,0
5 - Cruzeiro (adjacente)	9	18,0
6 – Centro (não-adjacente)	5	10,0
7 - Na zona rural de Miracema.	9	18,0
8 - Em outro município do Estado <sup>125</sup>	1	2,0
9 - Em outro Estado.	0	0,0
10 – Cehab (adjacente)	4	8,0
Total	50	100,0

Fonte: Elaboração da autora.

Podemos afirmar, pelos dados expostos, que os critérios de seleção das famílias beneficiárias não foram integralmente atendidos pela equipe técnica, tendo em vista que o Manual Operacional do PHB determinava que a prioridade deveria ser dada aos munícipes, residentes em local de risco no próprio bairro, objetivando a fixação da população na área. Apesar desta constatação, consideramos que o PHB atendeu bem às famílias no CRHL no tocante à provisão de moradia para quem não a possuía.

Durante a aplicação de entrevista com os moradores do CRHL procuramos conhecer se, na fase anterior à seleção das famílias que seriam beneficiadas com o PHB, essas receberam visitas em suas moradias de origem, por parte dos profissionais atuantes no PHB. Verificamos que as visitas às residências de origem foram realizadas apenas em 52% das famílias. Este fato pode ter comprometido o

<sup>125</sup> O entrevistado relatou que sempre residiu em Miracema e que estava, no ato da seleção para estar recebendo uma moradia do PHB, residindo fora do município para trabalhar. Alegou, no ato da entrevista, que o local em que morava em Miracema, antes de se mudar para outro município do Estado, pertencia a área de risco. Abordou que foi selecionado para ser contemplado com o PHB pelo critério de renda e de ter continuado a residir em área de risco mesmo fora de Miracema.

processo de seleção dos beneficiários e descaracterizado, em parte, algumas das funções sociais do PHB.

Quando buscamos informações sobre o agente social que realizou tais visitas, identificamos que 46% das visitas foram realizadas por funcionários da Secretaria Municipal de Promoção e Bem-Estar Social. Sobre este ponto, assinalamos que, uma vez que o PHB determinava a gestão com a participação comunitária, o Conselho Municipal de Assistência Social deveria ter sido um dos atores envolvidos no processo seletivo. Contudo, não há registro da presença deste órgão deliberativo em nenhuma das três etapas do Trabalho Social, senão na fase de assinatura dos documentos referentes ao convênio ou prestação de contas, o que era obrigatório para a adesão do PHB pelo município.

Ainda no que tange à “Caracterização da População Beneficiária”, especificamente a ação “Estabelecimento de Critérios de Seleção dos Beneficiários”, os dados coletados junto às famílias mostram que, dos entrevistados, 56,0% optaram por morar no CRHL para ter a casa própria, 18,0%, para deixar de pagar aluguel, 16%, devido a risco da infra-estrutura da antiga casa, 4,0%, para adquirir mais uma casa, 4,0% por incentivo do poder público, e 2,0% para trocar de casa. (ver tabela 2).

Tabela 2 - Distribuição percentual de entrevistados, conforme condição de ocupação da moradia anterior e motivo de estar morando no CRHL. CRHL, 2007.

Estatística	Própria	Alugada	Cedida	Invadida	Total
Deixar de pagar aluguel	0,0	16,0	2,0	0,0	18,0
Para ter uma casa própria	0,0	0,0	56,0	0,0	56,0
Risco da infra-estrutura da casa	8,0	0,0	6,0	2,0	16,0
Para adquirir mais uma casa	4,0	0,0	0,0	0,0	4,0
Incentivo do poder público	0,0	0,0	4,0	0,0	4,0
Troca de casa	2,0	0,0	0,0	0,0	2,0
Total	14,0	16,0	68,0	2,0	100,0

Fonte: Elaboração da autora.

Diante do baixo percentual de famílias que residiam em áreas de risco, destacamos que o Manual Operacional do PHB definia que as famílias beneficiárias

com o programa deveriam viver em áreas que não apresentassem condições mínimas de habitabilidade. Os demais entrevistados apresentaram outros motivos para o recebimento da moradia proveniente do PHB, como explanado anteriormente. Apesar de ser baixo o número de famílias que atendiam ao critério “risco”, devemos enfatizar que o PHB teve impacto social positivo no que diz respeito à provisão de moradia para quem não a possuía, atendendo, dentro deste segundo critério, 86% dos entrevistados.

Os dados mostram ainda que o quantitativo de famílias que residiam em imóveis cedidos por terceiros era grande (68,0%). O resultado nos remete à hipótese de que a renda das famílias beneficiadas com o PHB era tão baixa a ponto de não terem como pagar aluguéis e viverem em imóveis cedidos.

Estes dados podem ser associados aos que apresentam a forma de acesso da família à moradia do PHB. Buscamos conhecer como a família foi contemplada com o PHB e se houve indicação de outras pessoas para que a família recebesse a moradia. Sobre este aspecto, 72% responderam ter recebido a moradia devido à sua própria solicitação ou de membro familiar e 20% através da indicação de uma autoridade.

Em relação à indicação para receber a moradia, 46% responderam ter sido através de funcionários da Secretaria Municipal de Promoção e Bem-Estar Social.

A falta de cumprimento Termo de Cessão de Uso do Imóvel por parte de alguns moradores não indica que o Trabalho Social deixou de dar ênfase às explicações quanto ao correto uso da moradia, conservação e manutenção das benfeitorias, conforme pode ser averiguado pelo conteúdo do Relatório Avaliativo do Programa Habitar Brasil. Destacamos, inclusive, que o excesso de atividades para cumprir esta finalidade ocasionou prejuízo à realização de outras atividades sócio-educativas voltadas para o fortalecimento do desenvolvimento comunitário, para a socialização de informações junto às famílias sobre o significado e a importância da participação social e organização de práticas participativas.

Ao analisarmos as informações do Relatório Avaliativo do Programa Habitar Brasil, no que tange à implantação da ação “Apresentação do Projeto Físico e Social à Comunidade”, verificamos que não há registros sobre o desenvolvimento das ações que compõem esse item. Este fato também pode ser comprovado pela ausência de conhecimento por parte das famílias contempladas com o PHB dos seus direitos e deveres enquanto beneficiárias do Programa.

Quando buscamos conhecer como as famílias concebiam o PHB e seus objetivos identificamos que 100% das famílias não sabem o que significa o programa e não conhecem os seus objetivos. Tal fato mostra que as ações empregadas para a implementação do PHB no CRHL não articularam o amplo envolvimento dos moradores como protagonistas do programa.

Podemos ratificar essa afirmação pelos dados que indicam a baixa participação das famílias beneficiárias na primeira etapa do Trabalho Social - Planejamento das Ações. Ao indagarmos das famílias sobre as atividades de que participaram nessa etapa identificamos que, de fato, não foi realizada atividade que propiciasse maiores esclarecimentos sobre o PHB. A atenção da equipe técnica esteve voltada para o contato com as famílias na realização de cadastramento e inscrição para recebimento de uma moradia, o que pode ser demonstrado através de 62% das respostas. O que respondeu ter participado, nesta etapa, de reuniões para receber informações sobre o PHB, relatou que as informações eram pertinentes ao próprio cadastramento da família no programa.

Pelos elementos expostos, afirmamos que não houve, de fato, participação das famílias beneficiadas com o PHB no CRHL durante a primeira etapa do Trabalho Social. Percebemos que a grande preocupação na etapa do Planejamento das Ações do Trabalho Social do PHB era com o cumprimento com as atividades de cunho burocrático para adesão e formalização do programa no município, sobretudo com o cumprimento da ação “Cadastro das Famílias Beneficiárias”.

Esta opção profissional pela não realização de algumas atividades que deveriam ter incentivado a participação das famílias junto ao PHB ainda no seu nascedouro, como a ação “Apresentação das Intervenções Contempladas pelo Empreendimento para Discussão Com a Comunidade”, comprometeu o alcance de alguns objetivos do programa, dentre eles o fortalecimento ou desencadeamento de práticas participativas decisórias.

### **4.3.2. Execução das ações do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares**

A Execução das Ações corresponde ao período de realização das obras e do desenvolvimento do Trabalho Social através de três eixos básicos:

- 1 - Mobilização e Organização Comunitárias;
- 2 – Educação para o Trânsito, Sanitária e Ambiental;
- 3 – Capacitação Profissional e Geração de Emprego, Trabalho e Renda.

O eixo básico “Mobilização e Organização Comunitária” estabelecia que cabia à equipe do PHB propiciar meios para que fossem organizados: comissão de acompanhamento das obras, associação para democratização da gestão; associações representativas, condomínios ou cooperativas; cursos de capacitação de liderança e de agentes de desenvolvimento comunitário; eventos de natureza cultural e pedagógica; instrumentos de comunicação/divulgação de informações de interesse da população beneficiada; canais de comunicação das famílias beneficiadas com o poder público e sociedade civil; formas de voluntariado; ações para inserção social dos grupos excluídos/minoritários; ações relativas à construção da cidadania através do trabalho entre as diversas secretarias municipais.

O eixo “Educação Sanitária e Ambiental” determinava o desenvolvimento de campanhas, mutirões de limpeza, palestras sobre questão ambiental, programas de arborização e ajardinamento de praças e ações voltadas para a preservação do meio ambiente. A “Educação para o Trânsito” esteve voltada para a promoção de campanhas de redução de acidentes de trânsito.

A “Capacitação Profissional e Geração de Emprego, Trabalho e Renda” buscava a integração das famílias beneficiadas pelo PHB através de ações de capacitação, profissionalização e geração de renda sempre com vistas ao associativismo e ao cooperativismo, promovendo ações que auxiliassem na colocação da população beneficiada no mercado de trabalho.

No Relatório Avaliativo do Programa Habitar Brasil há indícios de que pouco foi feito para atendimento aos eixos “Educação para o Trânsito, Sanitária e Ambiental” e “Capacitação Profissional e Geração de Emprego, Trabalho e Renda”. Quanto ao primeiro eixo, as atividades desenvolvidas em seu âmbito dizem respeito a palestras e entrega de cestos de lixo para as famílias. As ações voltadas para o

segundo eixo não foram descritas no Relatório. Encontramos uma passagem no documento “Projeto de Participação Comunitária” que demonstra que, em dado momento, a equipe se preocupou com a questão do desemprego junto aos moradores do CRHL:

O executivo e seus auxiliares vêm realizando palestras e visitas envidando esforços junto a entidades privadas para a instalação de novas indústrias no II Pólo Industrial do Município, visando o aumento do mercado de trabalho, tão escasso em nossa região (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 1998, p.3).

Assim, a ênfase nesta segunda etapa do Trabalho Social esteve voltada para o eixo “Mobilização e Organização Comunitária”. A equipe técnica municipal priorizou a realização de palestras com as famílias para desenvolver essa ação. Ressaltamos, contudo, que os temas trabalhados com estas famílias, durante as palestras, estiveram voltados para a questão da higiene e conservação das benfeitorias implantadas a partir do PHB. A equipe técnica não buscou trabalhar, com este público-alvo, questões voltadas para reflexão sobre associativismo, liderança, organização social, participação para a melhoria da qualidade de vida, conforme os objetivos do PHB.

Esta situação pode ser percebida através das informações do Relatório Avaliativo do PHB:

As famílias selecionadas acompanharam todo o andamento da obra e tiveram participação de quase 100% em todas as reuniões. Debateram sobre formas de sorteio, higiene, arborização e outros [...]. Informações estas que vêm influenciando no modo de viver coletivamente nas diversas áreas do cotidiano como: problema de coleta de lixo e preocupação com o meio ambiente, noções de higiene e saúde, manutenção da moradia, enfim, como viver em comunidade, sendo solidário e organizado. Isso vem sendo um aprendizado crescente, resultante da participação e do acompanhamento das famílias atendidas para que se alcancem os objetivos do Projeto (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 1998, p.2).

Conforme apresentado no Relatório, a equipe técnica atuante no Trabalho Social mostrou-se preocupada com a importância da participação para a melhoria da qualidade de vida:

A Secretaria de Promoção e Bem-Estar Social através de seus técnicos e, com a ajuda da equipe técnica da CEHAB, vem desenvolvendo um trabalho de esclarecimento à população alvo quanto à melhoria da qualidade de vida que essas novas residências estão oferecendo. Bem como vem orientando quanto à preservação das casas e quanto à importância da participação comunitária, através de reuniões e palestras educativas no decorrer desse tempo (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 1998, p.2).

Assinalamos, entretanto, que essa preocupação em aproximar participação e qualidade de vida, na prática, não foi capaz de formar, junto às famílias beneficiárias do PHB, mecanismos de participação voltados para a decisão e mudança social.

Apesar da falta de iniciativa de organização de práticas participativas por parte das famílias, identificamos que as mesmas possuem conhecimento sobre as necessidades do CRHL no que tange a serviços públicos. Ao indagarmos dos moradores sobre os serviços e programas que se fazem necessários no entorno do CRHL, identificamos que os moradores não têm, por prática, se organizarem para reivindicar ações junto ao poder público.

Este fato também pôde ser comprovado em outro momento do trabalho de campo. Ao final de cada entrevista com os moradores do CRHL, abrimos espaço para que pudessem expressar o que desejassem acerca das condições de vida no conjunto residencial. Coletamos vários depoimentos que demonstraram a ausência de participação e organização social por parte dos moradores, revelando, inclusive, que os moradores entrevistados consideram as famílias do CRHL apáticas e sem iniciativa de participação e reivindicação social, contudo com percepção sobre a obrigação do poder público em estar atendendo à população através de políticas públicas.

-“Cadê o pessoal que não fala nada, não pede, não reclama com os políticos. Cadê as praças? E o postinho de saúde?” (A.R.)

- “O pessoal aqui de cima não deve querer melhorar, porque ninguém reclama de nada na prefeitura” (V.C.D.R.).

- “Se as pessoas cuidassem melhor das casinhas, se pedissem as coisas pra prefeitura, tudo podia melhorar. O povo não quer nada e o prefeito também não vai querer (M.C.).

- “Não tem como as coisas melhorarem não. O povo é muito parado, quieto, não faz nada, nem vai no vereador, nem na prefeitura, só nas eleições (J.R.).
- “O povo das casinhas é muito parado. Fica o dia todo em casa. Não gosta de pedir, de reunir para dizer o que está faltando”. (A.C.)
- “O que falta mesmo sabe o que é? É o povo participar, reclamar, ir lá embaixo no governo” (M.D.).
- “O pessoal das casinhas tem que ir mais na prefeitura, na ouvidoria pra pedir o que está faltando. Mas o pessoal não vai” (M.M.P.). (Informação verbal)<sup>126</sup>

Pelos depoimentos dos moradores percebemos que esses concebem a participação social como exigências da população ao poder público para o atendimento às necessidades das famílias do CRHL. Contudo, essas não se mobilizam para exigir a materialização dos seus direitos.

No que tange às ações desenvolvidas para a consolidação do eixo “Mobilização e Organização Comunitária”, enfatizamos que a equipe técnica não desenvolveu ações que possibilitassem a “Democratização da Gestão”, um dos itens definidos dentro daquele eixo de atuação. Dentre os moradores entrevistados, 88% disseram ter participado, na etapa de construção das casas, de reuniões para finalização do cadastramento das famílias que estariam sendo beneficiadas com o PHB.

Ressaltamos que, como na primeira etapa do Trabalho Social, a segunda priorizou desenvolver atividades para cumprimento de exigências burocráticas do programa em detrimento da organização de atividades de incentivo à participação e à mobilização social. Esses dados nos remeteram a definir o Trabalho Social realizado no CRHL como um conjunto de ações desarticuladas e fragmentadas, o que certamente incidiu sobre a concepção do PHB por parte dos moradores.

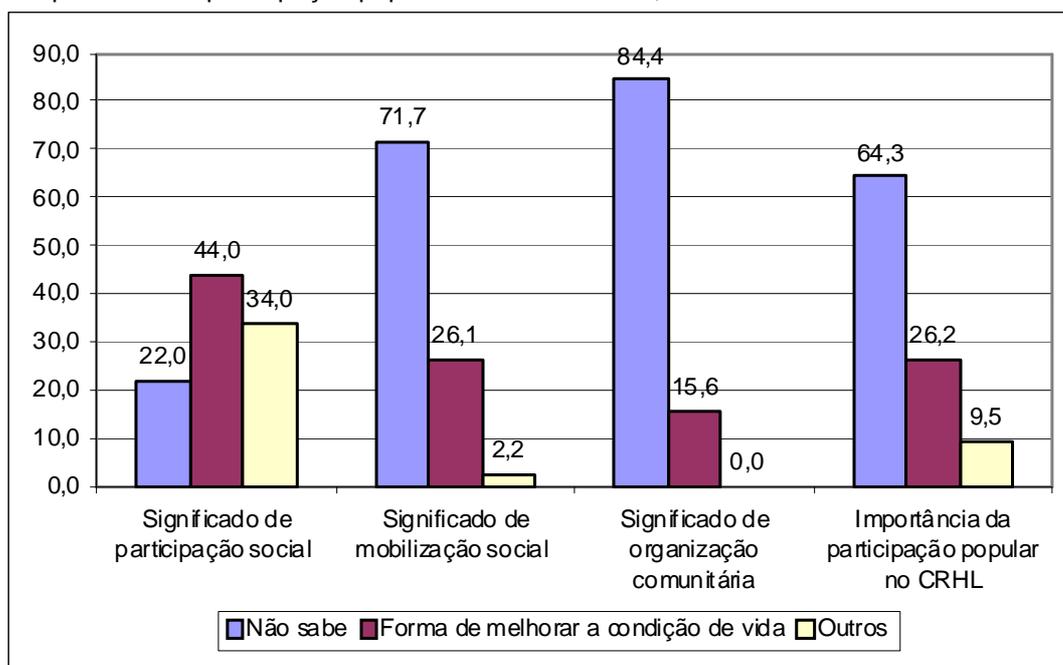
Diante do fato exposto, buscamos conhecer como os moradores concebem o significado de participação popular, mobilização e organização comunitária. Exceto em relação à primeira categoria, a maior parte dos moradores entrevistados, que responderam as perguntas sobre o significado das três categorias, informou que não sabe o que é mobilização social (71,7%) e organização comunitária (84,4%). Os que disseram que sabem, articularam suas respostas às “formas de melhorar as

---

<sup>126</sup> Depoimentos de moradores contemplados com o PHB.

condições de vida da população”. O mesmo processo ocorre com o que as famílias pensam sobre a importância da participação popular (ver gráfico 1).

Gráfico 1 – Distribuição percentual dos entrevistados conforme a opinião sobre o significado de participação popular, mobilização social, organização comunitária e a importância da participação popular no CRHL. CRHL, 2007.



Fonte: Elaboração da autora.

Assinalamos que não bastaria que a totalidade de famílias tivesse conhecimento sobre o significado de participação social se não compreendesse a sua importância e se não soubesse utilizá-la, através da mobilização e da organização social, para o alcance dos objetivos da coletividade.

Ainda sobre este parâmetro, afirmamos que os moradores do CRHL não participaram ativamente de ações que lhes incentivassem a adesão às atitudes voltadas ao conhecimento dessas categorias bem como às práticas participativas que as concretizam. Acreditamos que os moradores que, de alguma forma, concebem participação social não construíram o conceito a partir das atividades desenvolvidas através do Trabalho Social do PHB.

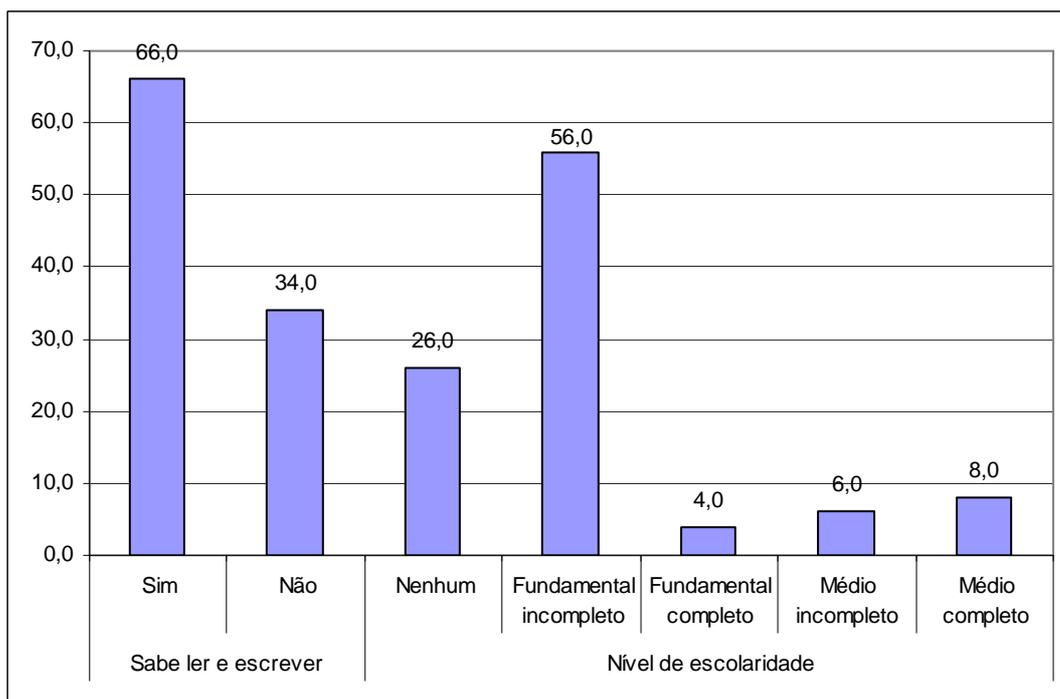
Sabemos que é comum a articulação do grau de escolaridade de uma determinada população à sua capacidade de organização social. Os dados do

gráfico 2 sugerem que o baixo nível de escolaridade dos entrevistados pode restringir o desenvolvimento de práticas participativas.

Do total de pessoas entrevistadas, 26,0% disseram que não têm escolaridade e 56,0% que têm apenas o ensino fundamental incompleto. A relação entre escolaridade e participação social foi visualizada durante as nossas entrevistas através de um dos moradores que, possuindo nível médio completo, também é o único filiado a partido político.

Dessa forma, defendemos que, no caso específico das famílias que residem no CRHL, a baixa participação popular está relacionada à baixa escolaridade da população.

Gráfico 2 – Percentual de pessoas que sabem ler e escrever e nível de escolaridade dos entrevistados. CRHL, 2007.



Fonte: Elaboração da autora.

A ausência de perspectiva dos moradores entrevistados em relação à participação pode ser visualizada através dos relatos a seguir. Estes relatos foram registrados no momento em que perguntávamos para os moradores de que forma participam dos assuntos relacionados ao CRHL.

Dentre muitas respostas, selecionamos três para exemplificar de que forma os moradores concebem esta questão:

- “Não participo de nada, cuido só da minha família. Sozinho não há como melhorar a vida do conjunto residencial” (F.D.S.).
- “Não tem jeito não, o pessoal daqui das casinhas não pensa em crescer, ninguém pensa em nada de bom. Quebram tudo, não ajudam em nada” (E.S.).
- “O povo daqui não gosta de participar de nada” (A.O.G.). (Informação verbal)<sup>127</sup>

Afirmamos que, ao passo que impera entre os moradores o desconhecimento sobre participação social, há também uma desmotivação e uma descrença acerca do alcance social, do impacto e dos resultados advindos dessa participação. Os moradores entrevistados mostraram-se preocupados em cuidarem apenas dos assuntos pertinentes ao seu núcleo familiar. Verificamos ali a tendência ao individualismo em detrimento de atitudes voltadas para a coletividade.

Verificamos que a própria comissão, formada para realizar o acompanhamento das obras e das ações pertinentes a essa etapa do Trabalho Social, não concebeu bem a sua função nesse processo. A comissão esteve voltada, basicamente, para ações que visavam garantir a boa convivência comunitária e o atendimento em questões emergenciais. Como explanado no Relatório:

Notamos que a comissão [...] tem se fortalecido cada vez mais, reivindicando e ajudando outros moradores com problemas. Solidariedade e demonstração de interesse numa forma de desenvolvimento social como um todo. Hoje estão trabalhando em conjunto, num sistema de rodízio, como voluntário, no empacotamento e distribuição de cesta básica – Comunidade Solidária (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 1998, p.5).

Mesmo diante de todos os elementos expostos que refletem grandes deficiências no desenvolvimento de práticas participativas por parte das famílias que foram beneficiadas com o Trabalho Social do PHB, o Relatório de agosto de 1997

---

<sup>127</sup> Depoimentos fornecidos por moradores contemplados com o PHB no CRHL.

apresenta a mudança de atitude de alguns moradores no processo de desenvolvimento do programa no CRHL:

Algumas pessoas se destacam como possíveis líderes e estão agora começando a se integrar nas reuniões, porque, na maior parte do tempo que isso acontece, grande parte das famílias se limita a ouvir a perguntar alguma coisa (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 1998, p.5).

Essa preocupação não incidiu sobre a mudança efetiva de comportamento ao longo do processo de implantação do PHB.

Concluimos, por todos os dados apresentados, que, na etapa de “Execução das Ações”, momento crucial para o fortalecimento ou desencadeamento de mecanismos de participação que poderiam contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias, o Trabalho Social não alcançou de fato todos os seus objetivos, pois não foram desenvolvidos projetos voltados para incentivar os moradores na ampliação da repercussão participativa voltada para o enfrentamento de conflitos e busca por interesses identificados. A maior preocupação do Trabalho Social, nessa etapa, foi com o atendimento a procedimentos burocráticos pertinentes ao processo de implantação do PHB, em prejuízo da finalidade social do programa.

#### **4.3.3. Avaliação das ações do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares**

A Avaliação das Ações refere-se à terceira etapa do Trabalho Social e fase pós-implantação das obras (pós-execução). Nessa etapa, os projetos implementados pela equipe técnica, em parceria com as famílias beneficiadas, deveriam estar consolidados para serem sustentáveis com o gerenciamento dos próprios beneficiários. A mobilização e organização comunitária, por exemplo, deveriam fazer parte das práticas participativas dos moradores no enfrentamento dos seus problemas e na busca de soluções para os mesmos.

A participação dos beneficiários com o PHB deveria ser também valorizada nesta fase final de implantação das ações do PHB, principalmente na avaliação,

junto à equipe técnica, dos resultados alcançados a partir da intervenção do programa.

Apesar de tal medida ter sido preconizada no Manual Operacional do PHB, no Relatório Avaliativo do Programa Habitar Brasil não há registro de que as famílias beneficiadas tenham sido consultadas para expressarem o grau de satisfação com as benfeitorias provenientes do PHB. Entretanto, a própria equipe técnica manifestou, neste documento, a relevância que este programa teve para algumas famílias do município de Miracema:

A implantação desse programa em nosso município foi de fundamental importância para a população de baixa renda. O Trabalho Social desenvolvido com as famílias objetivou a mobilização da comunidade com vistas ao atendimento de suas necessidades e aspirações. Um ponto altamente positivo foi a manutenção dos beneficiários em seu local de origem, mas com modificações importantes a destacar, a principal diz respeito a melhoria da qualidade de vida e habitabilidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 1998, p.5).

Mais uma vez identificamos que o Relatório Avaliativo do Programa Habitar Brasil expressa a intenção do município em atender ao que é preconizado pelo Manual Operacional do PHB, principalmente no que diz respeito à necessidade de participação das famílias beneficiadas em todas as fases do programa. No entanto, as ações que foram desenvolvidas mantiveram-se atreladas a práticas que visavam manter a harmonia, a boa convivência entre as famílias e as mudanças de hábitos, sobretudo os de higiene. Essas práticas, longe de atenderem aos requisitos voltados para a mobilização, organização e participação social, objetivavam, em última instância, a ordem social e a boa convivência entre os moradores do CRHL.

Sobre esse aspecto, na fase de “Avaliação das Ações” muito foi feito para materializar o objetivo: “Realizar atividades de educação sanitária e ambiental, bem como de esclarecimento, enfocando a correta utilização e manutenção dos sistemas implantados”, em detrimento dos objetivos que, de fato, possibilitariam práticas participativas voltadas para a decisão e mudança social, tais como: “Realizar pesquisas de opinião para avaliação do grau de satisfação dos beneficiários quanto aos bens e serviços implantados” e “Avaliar os impactos decorrentes da intervenção, com base na mensuração dos indicadores pré-definidos”.

Conforme estabelecido no Manual Operacional do PHB, a avaliação não deveria ficar sob responsabilidade exclusiva da equipe técnica, mas deveria envolver todos os atores do processo.

A supervalorização de ações voltadas para a ordem e conservação da moradia do CRHL e seu entorno, em prejuízo da organização, fortalecimento social e empoderamento dos moradores desse conjunto residencial, pode ser apontada também pela abordagem de um dos integrantes da equipe técnica durante o Relatório:

[...] os moradores deram ênfase a arborização, isto é, mostraram preocupação com o meio ambiente, com as noções de higiene, com a conservação da casa [...] isso, sem dúvida, vem contribuindo para melhorar a relação e a convivência participativa entre os moradores (PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA, 1998, p.6).

A desvalorização da participação das famílias beneficiadas nesta fase de implantação do PHB, em que o maior objetivo do Trabalho Social deveria estar voltado para a sustentabilidade dos projetos por parte da comunidade, pode ser apontada através dos dados levantados junto às famílias beneficiadas.

Ao indagarmos dos moradores sobre a participação nas atividades do Trabalho Social na fase pós-ocupação das moradias, identificamos que 94% dos entrevistados responderam ter participado de reuniões cujo tema era educação sanitária e ambiental. Apenas 1 morador relatou ter participado de reunião para discutir assuntos referentes às benfeitorias feitas no CRHL.

Muitos entrevistados questionaram o fato de a equipe técnica não ter dado continuidade às reuniões com as famílias após a entrega das moradias. Esta continuidade de ações sócio-educativas deveria ter sido realizada pelo poder público municipal por um período de 12 meses após a ocupação, conforme o Manual Operacional do PHB.

Assinalamos por fim que, como nas demais etapas do Trabalho Social do PHB, na etapa “Avaliação das Ações” a equipe técnica municipal não alcançou o êxito esperado no tocante ao envolvimento das famílias beneficiadas.

Nessa fase, as famílias beneficiadas deveriam ter sido envolvidas em projetos de incentivo ao fortalecimento ou desencadeamento de mecanismos de participação social, mas as atividades desenvolvidas buscavam, quase exclusivamente, atender a itens de cunho burocrático e administrativo.

#### **4.4. Os resultados alcançados após treze anos de desenvolvimento do Trabalho Social do Programa Habitar Brasil: uma análise da participação e da melhoria na qualidade de vida**

Ao analisarmos os resultados alcançados pelo Trabalho Social do PHB junto às famílias residentes no CRHL procuramos selecionar alguns indicadores para demonstrar em que grau ocorreu a melhoria na qualidade de vida destas famílias.

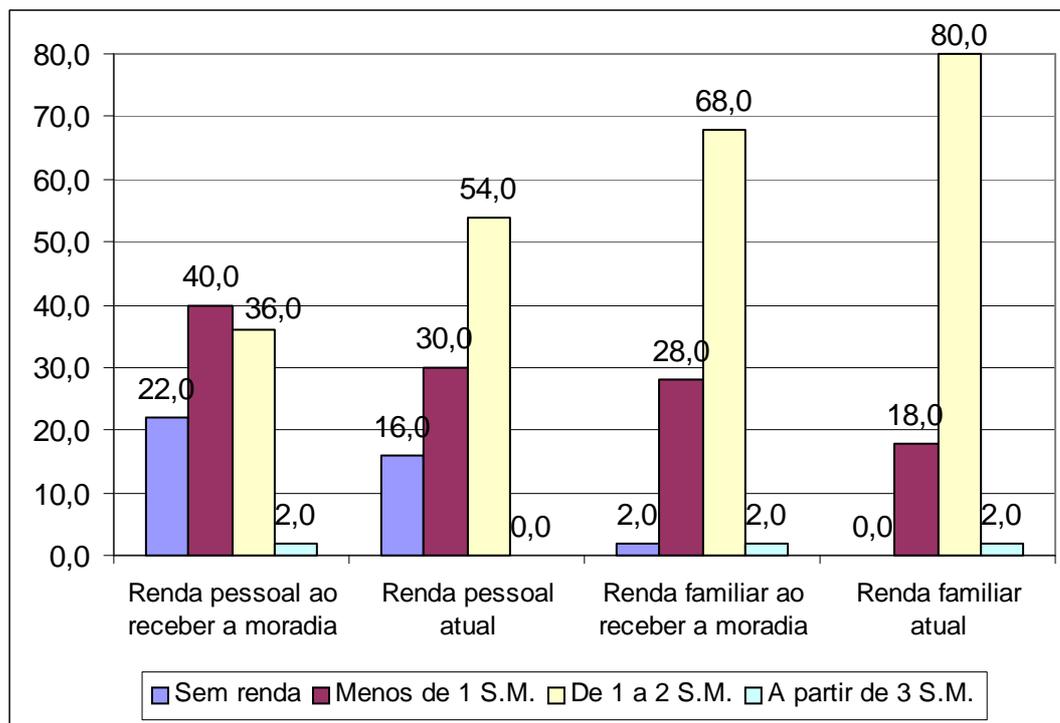
Como já citado neste estudo, os elementos que indicaram a melhoria da qualidade de vida dos moradores do CRHL, após o acesso à moradia popular e às atividades do Trabalho Social, foram: renda pessoal, renda familiar, situação empregatícia, detenção de recursos para ampliação na moradia; acesso a políticas e serviços públicos no entorno do CRHL e capacidade de organização e participação social.

A análise do grau de melhoria na qualidade de vida das famílias beneficiadas esteve associada ao seguinte critério: quanto mais uma família tenha alcançado os seis elementos acima descritos, após a sua mudança para o CRHL, mais obteve melhoria na sua qualidade de vida na contemporaneidade. Nesse sentido os elementos que subsidiam a análise são verificados na atualidade à luz da realidade passada.

##### **4.4.1. Renda pessoal e renda familiar**

Ao compararmos a renda pessoal antes e após o acesso da família à moradia do PHB e às atividades do Trabalho Social, percebemos que houve uma melhoria na renda dos moradores entrevistados na atualidade (ver gráfico 3). Do total de entrevistados, 22,0% disseram que não tinham renda quando receberam a moradia e 40,0% ganhavam menos de 1 salário mínimo, valores que caem, respectivamente, para 16,0% e 30,0% se considerarmos o rendimento atual dos moradores.

Gráfico 3 – Distribuição percentual dos entrevistados conforme nível de renda pessoal e familiar medida em salários mínimos (S.M.) ao receber a moradia e o rendimento atual. CRHL, 2007.



Fonte: Elaboração da autora.

No tocante à renda familiar, constatamos que ela não é homogênea e que ocorreu um aumento significativo na renda das famílias após as intervenções do PHB. Este possui extrema importância para a análise que realizamos sobre a melhoria da qualidade de vida das famílias.

Apesar desta melhora, enfatizamos que, mesmo atualmente, muitas famílias residentes no CRHL vivem situação de risco e vulnerabilidade social.

A situação pode ser explicada, em parte, pelo fato de as famílias do CRHL, terem, em média, 5 membros, o que torna a renda insuficiente para suprir todas as necessidades, e, dentre elas, a relacionada à alimentação.

Muitas famílias relataram o fato de estarem, com frequência, solicitando cesta básica junto ao Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), localizado no entorno do CRHL, medida tomada como alternativa para complemento à renda familiar.

Ressaltamos que o fato de atualmente não existirem famílias sem renda no CRHL é um indicador de melhoria da qualidade de vida. Contudo, ainda existe uma proporção significativa de 18,0% de famílias que vivem com menos de 1 salário

mínimo. Enfatizamos que algumas só recebem renda proveniente de programas sociais, como o Programa Bolsa Família.

Do total de famílias entrevistadas, 80,0% disseram que têm renda mensal de 1 a 2 salários mínimos, e apenas 2,0% têm rendimento a partir de 3 salários mínimos.

O baixo rendimento das famílias pode ser em grande parte explicado pela baixíssima qualificação da mão-de-obra dos moradores do CRHL.

A precariedade de acesso ao mercado de trabalho pode ser ainda observada na proporção de 18,0% de pessoas que disseram estar empregadas sem carteira de trabalho, e nos 34,0% de indivíduos que se declararam autônomos<sup>128</sup> (ver tabela 3).

Podemos ainda verificar que, após o acesso ao PHB, houve uma diminuição no número de pessoas com carteira de trabalho assinada. Entretanto, dos que responderam à indagação sobre situação empregatícia, 6% estão trabalhando no funcionalismo público, ao passo que antes de chegar ao CRHL ninguém trabalhava para o setor público.

Tabela 3 - Distribuição percentual de entrevistados conforme posição na ocupação e nível de renda pessoal a partir de 1 Salário Mínimo (S.M.) antes e depois de morar no CRHL. CRHL, 2007.

Estatística	Antes de morar no CRHL			Depois de morar no CRHL		
	Total	Inferior a 1 S.M	A partir de 1 S.M.	Total	Inferior a 1 S.M	A partir de 1 S.M.
Empregado com carteira	10,0	0,0	10,0	4,0	0,0	4,0
Empregado sem carteira	22,0	6,0	16,0	18,0	0,0	18,0
Setor público	0,0	0,0	0,0	6,0	0,0	6,0
Autônomo	38,0	34,0	4,0	34,0	26,0	8,0
Aposentado	8,0	0,0	8,0	18,0	0,0	18,0
Desempregado <sup>1</sup>	22,0	22,0	0,0	20,0	20,0	0,0
Total	100,0	62,0	38,0	100,0	46,0	54,0

Fonte: Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Pessoas sem renda pessoal.

<sup>128</sup> Muitos moradores do CRHL e entorno, por não contarem com o acesso ao mercado de trabalho, buscam sua renda através do recolhimento de materiais recicláveis que, posteriormente, são vendidos.

É importante ressaltar que, além da baixa qualificação da mão-de-obra, o grande número de autônomos e de empregados sem carteira pode demonstrar a carência de oportunidades de trabalho no município de Miracema, como já citado. Além disso, o aumento de pessoas aposentadas após serem beneficiadas com o PHB, é um dado de suma importância se considerarmos que, mesmo atendendo a critérios previdenciários, algumas pessoas têm dificuldade de acesso a este direito.

#### **4.4.2. Detenção de recursos para ampliação na moradia**

Verificamos pelo gráfico 3, que a renda familiar predominante entre os moradores do CRHL é de 1 a 2 salários mínimos. Apesar de ter ocorrido um acréscimo na renda familiar dos moradores após o acesso ao PHB e apesar de algumas famílias terem deixado de comprometer parte da sua renda com o pagamento de aluguel, 30% das famílias beneficiadas não conseguiram, após 13 anos de acesso à moradia popular, ampliar o chamado “embrião” - casa padrão com 3 cômodos e uma área total de 21,78 metros quadrados (ver tabela 4 e figura 5)<sup>129</sup>.

Na figura 5 são apresentadas duas Plantas das moradias construídas no CRHL, entre 1995 e 1998. Nesta planta, para melhor explanarmos este trabalho, realizamos a denominação Planta A e Planta B.

A Planta A diz respeito ao “embrião”, ou seja, o modelo padrão de moradia entregue, em 1998, a cada uma das 50 famílias beneficiárias do PHB. A planta B, diz respeito à ampliação que a família deveria fazer, correspondendo a mais um quarto.

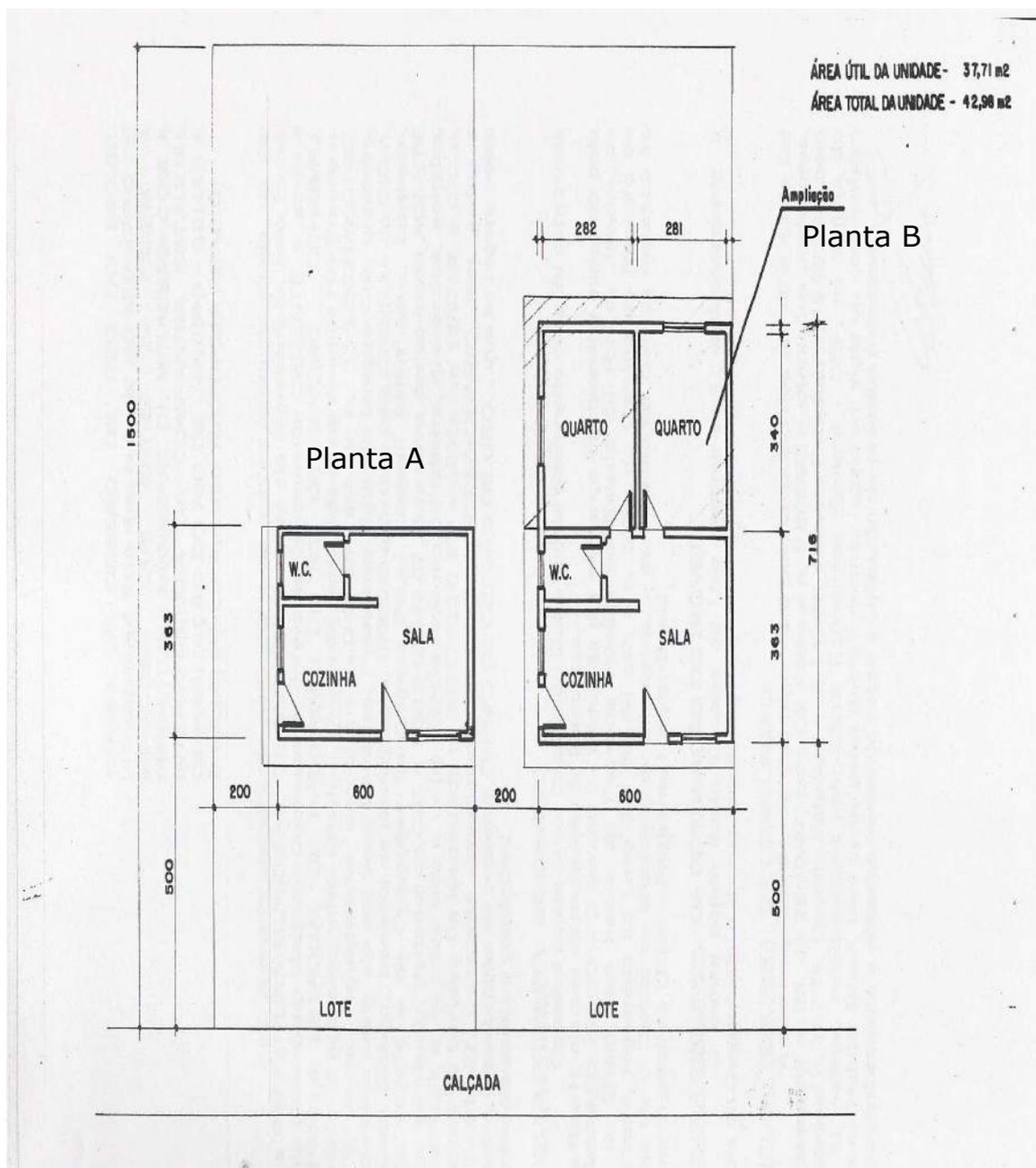
Salientamos que, durante a pesquisa de campo, perguntamos às famílias sobre o conhecimento desta planta entregue pela Cehab/RJ e Prefeitura Municipal de Miracema no momento em que foi assinado o Termo de Cessão de Uso do Imóvel. Muitas relataram não terem conhecimento sobre tal planta. Os que disseram

---

<sup>129</sup> Cada uma das 50 casas, no ato da sua entrega, possuía uma área útil de 37,71 metros quadrados e uma área total de 42,98 metros quadrados e foi avaliada no valor de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais). A obra totalizou R\$ 370.000,00 ( trezentos e setenta mil reais).

ter conhecimento da planta relataram não terem posse da mesma. Este dado pode explicar, em parte, o fato de as ampliações, realizadas pelas famílias nas moradias do PHB, não terem seguido um mesmo padrão.

Figura 5.- Planta do embrião da moradia popular (Planta A) e planta para a ampliação da moradia, que deveria ser feita pelos moradores (Planta B). CRHL, 2007.



Fonte: Prefeitura Municipal de Miracema – RJ/Secretaria Municipal de Obras.



Foto 4: Moradia "embrião" PHB -- CRHL , sem ampliações e outras melhorias. Nov. 2007.



Foto 5: Moradia "embrião" PHB – CRHL, sem ampliações e outras melhorias. Nov. 2007.



Foto 6: Moradia com ampliação e outras melhorias feitas pela família. PHB – CRHL. Nov. 2007.

Quase todos os entrevistados que conseguiram ampliar a casa utilizaram recursos próprios para custeio das obras e apenas um único indivíduo (2%) teve auxílio do poder público, através da Secretaria Municipal de Assistência Social. O grande número de famílias que não teve condições de realizar as ampliações nas moradias demonstra que a renda atual não está sendo capaz de suprir todas as

necessidades familiares e menos ainda para a execução das obras necessárias para a melhoria da qualidade da habitação.

A tabela 4 nos auxilia a perceber como muitas das famílias beneficiadas com o PHB ainda nos dias atuais não usufruem de instalações que proporcionem uma vida com mais qualidade aos seus membros. Tendo em vista que a média de moradores por cada casa é de 5 membros, a moradia advinda do PHB, e que ainda não pôde ser ampliada pelas famílias beneficiadas, não oferece o conforto mínimo e necessário às mesmas.

No momento das entrevistas, pudemos verificar que muitas casas não tinham a constituição da sala, pois o cômodo destinado a esta foi transformado em quarto para melhor acomodar os membros, restando uma pequena cozinha e um banheiro.

A tabela 4 mostra ainda que 28,0% das moradias têm o mesmo número de cômodos do chamado “embrião”, 28,0% construíram apenas mais um cômodo e 44% já moram em casas com pelo menos 5 cômodos.

Dessa forma, podemos afirmar que 56,0% das famílias, 13 anos depois de ter recebido a casa própria, não chegaram a construir os dois cômodos adicionais propostos pelo projeto inicial do PHB.

É relevante ainda ressaltar que um morador informou ter construído mais um cômodo sem ter ampliado a residência. O motivo foi a falta de recurso para ampliar a casa, o que levou o morador a construir um cômodo a mais, para servir de quarto, a partir da divisão da sala de pouco mais de 10 metros quadrados do “embrião” em uma sala e quarto.

Tabela 4.- Distribuição percentual dos entrevistados conforme a ampliação da moradia e número de cômodos atuais. CRHL, 2007.

Ampliou moradia		Cômodos atuais	
Não ampliou	30,0	Três	28,0
Ampliou com recursos próprios	68,0	Quatro	28,0
Ampliou com recursos da prefeitura	2,0	Cinco ou mais	44,0

Fonte: Elaboração da autora.

#### 4.4.3. Acesso a serviços públicos no entorno do CRHL

Ao analisarmos o acesso das famílias contempladas com o PHB a políticas e serviços públicos no entorno do CRHL, é importante destacar quais já funcionavam no local antes da implantação desse programa de moradia popular e quais foram implementados após este processo. Nesse sentido, é importante ressaltar que, no contexto em que o poder público municipal iniciou o processo de implantação do PHB para a construção do CRHL, 1995, existiam no entorno do local selecionado para instalação do conjunto habitacional apenas 1 CIEP e 2 creches.

O abastecimento de água, a iluminação pública e a pavimentação das ruas eram precários, não abrangendo todos os moradores do chamado Campo de Aviação.

Após a chegada dos investimentos do PHB no local, o bairro cresceu e passou a contar com 1 unidade da Secretaria Municipal de Assistência Social (Centro de Referência da Assistência Social - CRAS), com mais 1 creche, 1 batalhão da polícia militar, 1 unidade de tratamento de lixo, todos localizados no entorno do CRHL.



Foto 7: CRAS / SMAS – Instalado após a Implantação do PHB no CRHL . Nov. 2007  
(à frente: espaço onde deveria existir a área de lazer)



Foto 8: Creche Irene Frauches – Instalada após a implantação do PHB – CRHL. Nov. 2007.  
(à frente: espaço do antigo campo de aviação)

Em relação ao serviço de transporte, o mesmo que existiu há 13 anos está em funcionamento, entretanto, os ônibus contam com mais horários de circulação, tendo em vista o crescimento da população neste local.

No momento de implantação do PHB não existia unidade de saúde e área destinada ao lazer no bairro. Na contemporaneidade estes projetos continuam sem implementação no entorno do CRHL.

Ressaltamos que, após serem beneficiadas com o PHB, as famílias tiveram um acréscimo no acesso a algumas políticas e serviços públicos. Contudo, a instalação de políticas e serviços públicos no CRHL não garantiu a satisfação por parte dos moradores que usufruem os mesmos (ver tabela 5).

Tabela 5 – Opinião dos entrevistados em relação à qualidade da oferta de serviços no entorno do CRHL. CRHL, 2007

Estatística	Muito Boa	Boa	Regular	Ruim	Muito Ruim	Total
Assistência Social	10,0	34,0	38,0	14,0	4,0	100,0
Educação	16,0	58,0	20,0	2,0	4,0	100,0
Saúde	6,0	34,0	30,0	10,0	20,0	100,0
Lazer	0,0	14,0	4,0	8,0	74,0	100,0
Transporte	24,0	48,0	16,0	6,0	6,0	100,0
Abastec. Água	82,0	14,0	4,0	0,0	0,0	100,0
Iluminação Pública	86,0	14,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Coleta de Lixo	26,0	44,0	26,0	0,0	4,0	100,0
Segurança Pública	4,0	40,0	40,0	12,0	4,0	100,0
Arborização	14,0	48,0	16,0	10,0	12,0	100,0
Serviços Públicos	6,0	36,0	4,0	46,0	8,0	100,0

Fonte: Elaboração da autora

A tabela 5 ilustra que 38% dos moradores entrevistados consideram regular a qualidade dos serviços oferecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social no entorno do CRHL, através do Centro de Referência da Assistência Social - CRAS. Essa relativa insatisfação, conforme foi levantado nas entrevistas, justifica-se pelo fato de os moradores não terem sido, no ato da entrevista, atendidos com mínimos sociais através desta secretaria: cesta básica, colchonetes, filtros, dentre outros. É importante enfatizar que um número próximo àquele, representado por 34% dos entrevistados, considerarem boa a qualidade dos serviços desta secretaria e apenas 4% os consideram muito ruim.

Apesar de não haver uma homogeneidade em relação ao grau de satisfação dos moradores em relação aos serviços na área da assistência social, afirmamos que ocorreu melhoria na qualidade de vida das famílias que tiveram acesso ao PHB e que são atendidas pelo CRAS.

O CRAS busca incentivar todas as famílias quanto à documentação, vacinação, inserção em projetos sociais, além do atendimento aos mínimos sociais. Atualmente está tramitando junto à Cehab/RJ as escrituras das moradias do CRHL, que, até o momento, não foram repassadas às famílias beneficiárias do PHB.

Quanto à oferta da educação, 58% consideram boa a qualidade dos serviços advindos desta área no âmbito do CRHL. Essa avaliação tem em vista a

existência do CIEP e de 3 creches instaladas no entorno do bairro Vila Nova e no próprio bairro. Além destas 4 unidades escolares no entorno do CRHL, os moradores podem contar com mais 1 unidade existente no bairro vizinho (Cehab). Asseveramos que os moradores do CRHL possuem opções para estarem escolhendo a escola que melhor atender ao aluno, tanto do ensino fundamental quanto do ensino médio. Afirmamos, neste sentido, que a oferta dos serviços educacionais presentes no entorno do CRHL, nas diferentes modalidades de ensino, contribuíram para um maior nível de qualidade de vida dos que foram beneficiados com o PHB. Enfatizamos, contudo, que o nível de escolaridade dos entrevistados é baixo, como já abordado anteriormente (ver gráfico 2).

No que se refere à área de saúde, os moradores questionaram a ausência de uma unidade de saúde no próprio bairro onde está localizado o CRHL. Os moradores deste conjunto habitacional recorrem ao posto de saúde do bairro Cehab para serem atendidos, portanto, os dados quanto à opinião dos entrevistados em relação à qualidade da oferta de serviços de saúde, registrados na Tabela 5, dizem respeito ao atendimento que têm no bairro vizinho.

Mesmo com a ausência de uma unidade de saúde própria para os moradores do bairro onde está localizado o CRHL, afirmamos que as famílias deste conjunto habitacional puderam melhorar a sua qualidade de vida através da unidade de saúde de que fazem uso no bairro Cehab, pois esta unidade foi implantada também no final da década de 1990, concomitantemente ao processo de implementação do PHB. Assinalamos, entretanto, que a instalação da unidade de saúde do bairro Cehab não foi um processo advindo do PHB, mas que veio beneficiar diretamente os contemplados com este programa. Ainda que a unidade de saúde do bairro Cehab atenda às famílias do CRHL, não podemos deixar de asseverar que, por terem que aguardar o atendimento que fica limitado pela distribuição de senhas, aqueles moradores teriam mais qualidade de vida se pudessem contar com unidade de saúde no próprio bairro em que residem.

Quanto à oferta de serviços na área de lazer, a grande maioria dos moradores entrevistados, 74%, relataram que a qualidade da oferta destes serviços no entorno do CRHL é muito ruim. Os moradores não têm, próximos ao local de moradia, uma praça ou outros espaços onde possam usufruir de lazer.



Foto 9: Local destinado à construção do parque infantil no CRHL.  
Nov. 2007



Foto 10: Local destinado à construção da praça no CRHL..  
Nov. 2007.

Ressaltamos que, em Miracema, as praças estão concentradas no centro da cidade e no bairro Vale do Cedro, onde se aglomeram as famílias de maior renda do município.

Nesse intento, assinalamos que à frente do CRHL há um espaço destinado para a construção de uma praça e de um parque infantil desde a implantação do PHB. Como o local é vasto, as crianças e jovens do CRHL brincam neste espaço, correndo o risco de sofrerem acidentes, pois se trata de local com grande circulação de veículos.

Devido à ausência da política de lazer, não podemos avaliar se os serviços oferecidos através da mesma contribuíram para a melhoria da qualidade de vida dos moradores, mas podemos afirmar que a ausência destes serviços pode, sim, estar comprometendo a qualidade de vida dos que residem no CRHL e entorno, sobretudo, a vida dos jovens.

Quanto à oferta de transporte coletivo, os moradores entrevistados consideram boa a qualidade do serviço oferecido pela única empresa que faz o transporte coletivo na cidade. A presença deste serviço no entorno do CRHL não influencia tanto na qualidade de vida das famílias beneficiárias do PHB, uma vez que estas alegam a falta de condições financeiras para o custeio das passagens.

Todos os moradores do CRHL contam com abastecimento de água, iluminação pública, rede de esgoto e coleta de lixo realizada pela prefeitura municipal. O grau de satisfação quanto à qualidade dos serviços recebidos nestas áreas é alto. Esta realidade pode ser explicada pelo fato de algumas famílias terem suas moradias de origem situadas em locais insalubres, de risco ou em moradias sem condições de habitabilidade. O impacto dessas políticas na vida dos moradores do CRHL foi significativo principalmente pela falta de acesso às mesmas antes de serem beneficiados com o PHB. Dessa forma, esses serviços muito contribuíram para a melhoria na qualidade de vida das famílias que foram beneficiadas com o PHB.

No que diz respeito à coleta de lixo e à rede de esgoto, não podemos deixar de enfatizar que essas famílias ainda vivem em contato direto com lixo a céu aberto e com o odor proveniente da fossa séptica construída ao lado do CRHL. A foto a seguir apresenta tanto o lixo que é jogado por moradores ao lado do conjunto residencial quanto a fossa séptica, a qual recebe críticas dos moradores do local, devido ao motivo exposto.



Foto 11: Moradias do PHB – CRHL e o contato dos moradores com o lixo a céu aberto. Nov. 2007.



Foto 12: Fossa séptica construída ao lado das moradias do PHB – CRHL. Nov. 2007.

A opinião sobre a qualidade da oferta do serviço na área de segurança pública girou entre boa - 40% - e regular - 40%. Os moradores entrevistados expuseram que o entorno do CRHL é local de muitas brigas e que o policiamento tem sido insuficiente para solucionar essa situação. Por se tratar de local que possui

essas características, defendemos que a existência do serviço de policiamento, apesar de não atingir um grau elevado de satisfação por parte de muitos moradores, auxilia na melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias com o PHB.

A arborização hoje existente, como pode ser vista pelas fotos 9 -12, foi realizada pela iniciativa dos próprios moradores logo após a implantação do PHB e, segundo os entrevistados, tem sido conservada pela prefeitura municipal, representando fator que também auxilia na melhoria da qualidade de vida dos moradores.

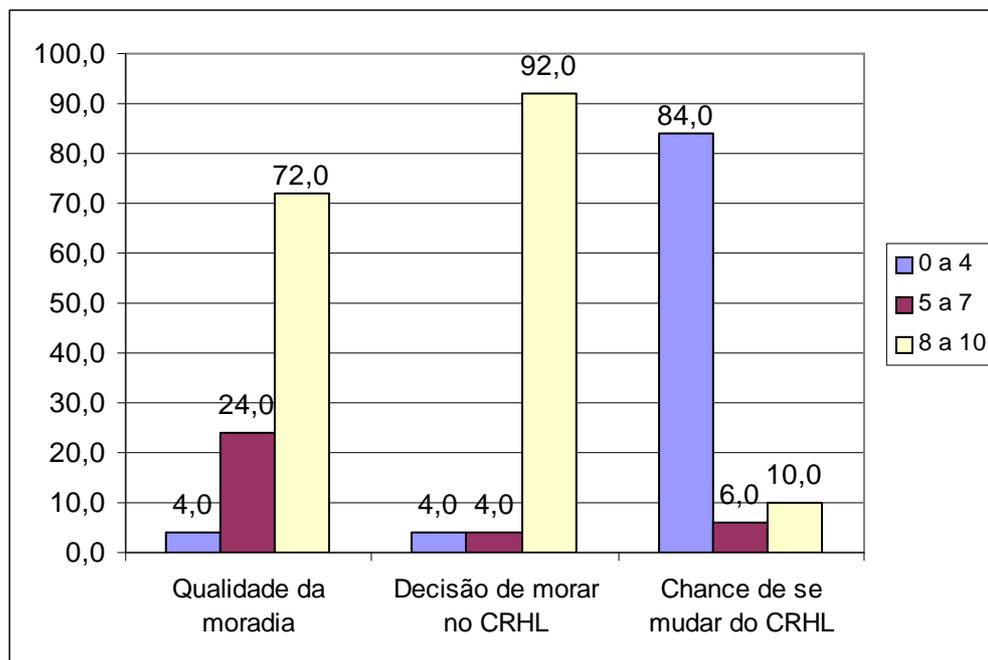
Apesar dos variados níveis de opiniões dos moradores entrevistados quanto aos serviços oferecidos no entorno do CRHL, durante a entrevista, pedimos a esses que realizassem uma avaliação geral dos serviços públicos neste local. Um grande número, 46%, considera a qualidade da oferta de tais serviços ruim, e um número menor, 36%, consideram boa a qualidade dos mesmos.

Acreditamos que a falta de homogeneidade nas respostas que indicam a satisfação com os serviços e programas que as famílias beneficiadas com o PHB usufruem no entorno do CRHL está relacionada diretamente com dois fatores: aspirações e expectativas que tinham ao receberem a moradia popular e serviços com os quais estas famílias contavam nos locais de origem.

Mesmo diante do razoável grau de satisfação no que tange à qualidade da oferta dos serviços públicos existentes no entorno do CRHL, 72% dos moradores entrevistados mostram-se muito satisfeitos com a qualidade da moradia construída a partir do PHB.

Apesar da existência de 28% de entrevistados que não estão muito satisfeitos com a qualidade da moradia, 92% mostram-se muito satisfeitos de terem deixado suas residências de origem e de estarem residindo no CRHL, indicando que é mínima a chance de se mudarem deste conjunto residencial por vontade própria. A figura 5 explana melhor estes dados:

Gráfico 4 – Distribuição percentual dos entrevistados segundo a nota dada, em uma escala de 0 a 10, para a qualidade da moradia, a decisão de morar e a chance de se mudar do CRHL. CRHL, 2007.



Fonte: Elaboração da autora.

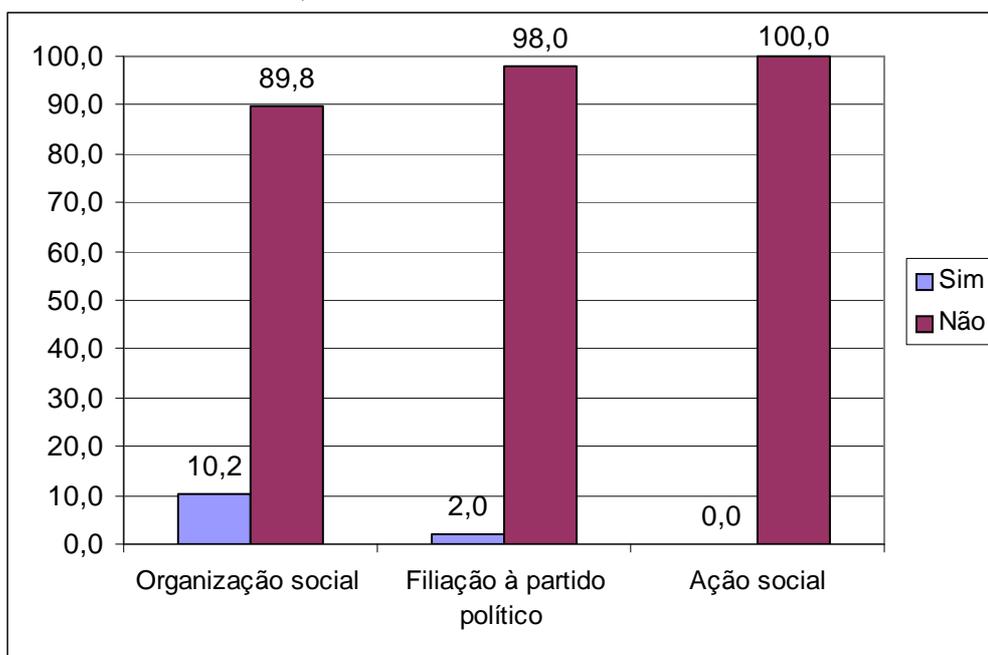
Apesar de alguns moradores não estarem muito satisfeitos com a qualidade da moradia construída a partir do PHB, representando 28% dos entrevistados, e apesar de 8% terem expressado a insatisfação de deixarem suas moradias de origem e de se mudarem para o CRHL, podemos afirmar que grande parte das famílias beneficiadas com o PHB teve melhora na sua qualidade de vida após o acesso à moradia advinda deste programa e aos programas e serviços públicos que foram implantados no seu entorno.

Ressaltamos que, durante as entrevistas com os moradores do CRHL, esses relataram que até o presente momento não tiveram acesso às escrituras das moradias que deveriam ter sido providenciadas pela Cehab/RJ. Esse fato muito contribui para os índices de insatisfação quanto à qualidade da moradia e decisão de morar no CRHL. Esse fato interfere, também, na visível falta de iniciativa das famílias em estarem se organizando para reivindicarem medidas por parte do poder público no conjunto habitacional e entorno. Através de muitos depoimentos, identificamos que as famílias sentem não estarem morando no que é seu de fato, o que as deixa apáticas no processo de luta por melhorias e de participação social.

#### 4.4.4. Iniciativa de organização e participação social

O grau de adesão a canais e mecanismos de participação social por parte dos moradores entrevistados é baixo<sup>130</sup>. Do total de entrevistados, 89,8% disseram que não participam de nenhum tipo de organização social, 98,0% não são filiados a partido político e todos responderam que não participaram de nenhum tipo de ação social depois que passaram a morar no CRHL.

Gráfico 5 – Percentual de pessoas participantes de algum tipo de organização social e partido político que participaram de algum tipo de ação social depois de residir no CRHL. CRHL, 2007.



Fonte: Elaboração da autora.

Os dados coletados durante as entrevistas com os moradores do CRHL e as informações contidas nos documentos pertinentes ao processo de implantação do PHB e ao desenvolvimento do Trabalho Social, existentes junto à Secretaria

<sup>130</sup> Enfatizamos que o perfil etário deve ser considerado na análise do baixo grau de participação das famílias no desenvolvimento do PHB no CRHL. Neste sentido, assinalamos que a maioria dos entrevistados possuía idade que não os dificultava ou impossibilitava estar participando das atividades do PHB nas fases de Planejamento, Execução e Avaliação do programa. Todos os entrevistados tinham mais de 20 anos de idade, sendo que 4% tinham de 21 a 30 anos; 38% de 31 a 40 anos; 26% de 41 a 50 anos; 20% de 51 a 60 anos e apenas 12 % a partir de 60 anos.

Municipal de Assistência Social, indicam dois fatores para explicar a baixa iniciativa daqueles moradores em utilizarem mecanismos ou canais de participação.

O primeiro fator diz respeito à modalidade de intervenção priorizada pela equipe técnica ao implementar o Trabalho Social do PHB. Os diversos relatórios emitidos pelos ex-técnicos sociais, atuantes na implementação do PHB no CRHL, demonstram que as atividades desenvolvidas junto às famílias não buscaram incentivar, de fato, a participação social para além da necessidade de manutenção das benfeitorias implantadas pelo PHB. A participação esteve relacionada à solidariedade, às atitudes voluntárias para auxílio a cada família que chegava ao CRHL, à colaboração na manutenção, organização, conservação, limpeza e higienização das moradias e entorno.

O segundo fator está relacionado ao alto índice de desconhecimento sobre o significado de participação (22%), organização (71,2%) e mobilização social (84,%) por parte das famílias beneficiadas com o PHB (ver gráfico 1). Dos moradores entrevistados, 78% apresentaram alguma concepção sobre participação social e desses, 44% a associaram a uma forma de melhorar as condições de vida. Apesar de grande quantitativo de moradores entrevistados direcionarem algum significado à participação social, 64% disseram não saberem a importância desta categoria e de seus resultados para a vida em coletividade.

Se atrelarmos esses dois fatores podemos justificar a baixa iniciativa dos moradores entrevistados quanto à adesão a práticas participativas e exercício de poder decisório. Um exemplo da não-participação decisória é o comportamento passivo dos moradores do CRHL diante da ausência de unidade de saúde e de área de lazer no entorno do conjunto residencial. Os moradores discutem a ausência destes serviços entre si, mas não se mobilizam para realizar reivindicações junto ao poder público.

Outro elemento que ratifica a ausência de práticas participativas junto às famílias beneficiadas com o PHB é o fato de que todos os serviços públicos instalados no CRHL, após a implantação do PHB, terem sido por iniciativa do próprio poder público, no espaço e contexto por ele determinados, ou seja, sem nenhuma participação, mobilização e reivindicação daquelas famílias.

Salientamos, por fim, que se as famílias beneficiadas com o PHB tivessem, ao longo destes 13 anos de implementação do programa, articulado mecanismos e canais de participação no sentido de reivindicar, principalmente junto ao poder

público, a provisão de serviços e políticas a que têm direito, a qualidade de vida das famílias beneficiárias do PHB estaria em um nível mais elevado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O lançamento do Programa Habitar Brasil (PHB) pelo Ministério do Bem-Estar Social (MBES), em 1993, representou um marco para as políticas de provisão de moradia popular. Entretanto, os objetivos alcançados pelo PHB, em nível municipal, devem ser analisados à luz da capacidade e disposição do poder público municipal em estruturar as ações institucionais para alcançar o fim social do programa: participação social e melhoria na qualidade de vida.

Evidenciamos que o PHB, através da entrega das moradias populares e realização do Trabalho Social, contribuiu para a melhoria da qualidade de vida das famílias do Conjunto Residencial Homero Linhares (CRHL) em Miracema no tocante aos indicadores: renda pessoal e familiar, obtenção de recursos para ampliação da moradia, acesso a alguns serviços públicos básicos. Enfatizamos, no entanto, que a qualidade de vida dos moradores pode ainda ser considerada muito baixa. Algumas famílias beneficiadas com o PHB no CRHL continuam com renda insuficiente para suprirem todas as suas necessidades básicas, continuam residindo no chamado embrião e alguns serviços públicos existentes no entorno desse conjunto habitacional são precários e outros não foram implantados (saúde e lazer).

A pesquisa também identificou que essas famílias quase não desenvolveram práticas participativas após o acesso às moradias populares e às atividades do Trabalho Social do PHB. A carência de canais e mecanismos de participação voltados para o desenvolvimento das potencialidades e do empoderamento das famílias beneficiárias do PHB colaborou tanto para a atual vulnerabilidade existente junto a esse público alvo quanto para a falta de sustentabilidade das ações do programa, incidindo, em última instância, no alcance parcial das metas estabelecidas pelo Trabalho Social do PHB. Tal realidade pode ser explicada por três fatores: diretrizes do PHB consolidadas pelo governo federal, metodologia adotada pelo poder público municipal na execução do PHB, e posicionamento das famílias beneficiadas com o PHB.

No que diz respeito às diretrizes adotadas pelo governo federal para a gestão do PHB, assinalamos que o manual operacional e demais documentos pertinentes ao programa adotam a expressão “participação comunitária” que tinha como um fim a organização comunitária, a solidariedade e o voluntarismo na

provisão de serviços para atendimento às necessidades dos indivíduos. Apontamos que, de acordo com Teixeira (2001), este tipo de participação valorizava a organização isolada da comunidade. Analisada nessa linha, esta proposta de participação torna inviável o pleno alcance das metas do PHB voltadas para a participação, organização, mobilização social e melhoria da qualidade de vida.

Tendo em vista que um dos principais objetivos do PHB era o de fortalecer ou desencadear mecanismos de participação capazes de garantir a sustentabilidade das ações do programa, a proposta de participação adotada pelo governo federal, junto às diretrizes do PHB, deveria ser a que se aproximasse das propostas da participação cidadã. Mais uma vez recorremos a Teixeira (2001) para sustentarmos esta afirmação, tendo em vista que a proposta de participação cidadã auxiliaria, de fato, a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas com o PHB, ao mesmo tempo que favoreceria a percepção das relações estabelecidas entre os atores sociais, o controle social, a socialização de informações, os interesses da coletividade e a organização dos grupos sociais.

Quanto à forma de atuação do governo estadual diante dos municípios, na implantação do PHB, constatamos algumas falhas na forma de organizar a capacitação para os profissionais envolvidos com o desenvolvimento desse programa em nível municipal, principalmente no que dizia respeito às discussões para enfrentamento das dificuldades em nível local.

Outra questão a ser pontuada diz respeito à forma como o poder público municipal se organizou para realizar as ações do PHB e adaptar as diretrizes do governo federal à realidade e necessidades locais. Nesse processo, a metodologia adotada pela equipe técnica, vinculada ao poder público municipal de Miracema, não incentivou a participação e a organização social por parte das famílias beneficiadas e, conseqüentemente, comprometeu a melhoria da qualidade de vida desse público alvo.

No desenvolvimento do Trabalho Social, de responsabilidade da equipe técnica municipal, foi adotada uma opção metodológica que não propiciou a participação efetiva das famílias beneficiadas nas três etapas de desenvolvimento do PHB: Planejamento, Execução e Avaliação das ações. A metodologia empregada pela equipe técnica municipal e as próprias diretrizes do PHB, voltadas para a participação simbólica, explicam o fato de a participação das famílias beneficiadas com o PHB, junto ao CRHL, não se caracterizar como decisória. A formalidade que

envolveu esta participação foi perceptível, principalmente, nas reuniões de famílias realizadas mensalmente pela equipe técnica municipal e pela equipe da Cehab-RJ. A presença das famílias nessas reuniões era a condição para que a mesma recebesse uma das moradias. Dessa forma, a participação foi incentivada através da concepção de dever e não de direito.

Ainda no tocante à atuação da equipe municipal para implementar as ações do PHB, devemos ressaltar as medidas adotadas na etapa de execução do programa bem como as temáticas trabalhadas. Reuniões de famílias e visitas domiciliares foram as duas ações priorizadas pela equipe técnica municipal na fase construção das moradias e realização do Trabalho Social. Naquelas reuniões, os profissionais adotaram temas voltados para educação sanitária, educação ambiental, convivência social, manutenção e conservação das benfeitorias em detrimento de atividades que incentivassem o associativismo, a formação de lideranças e o empoderamento social. Além disso, não houve, de fato, a participação das famílias e da associação de moradores do bairro Vila Nova na seleção das famílias beneficiárias e na entrega das moradias populares do PHB no CRHL.

Pelo exposto, podemos afirmar que a gestão do PHB no âmbito do CRHL deu-se de forma centralizada e sem a devida participação popular. A descontinuidade das ações do PHB no CRHL pode ser identificada pela ausência de reuniões e outras atividades junto às famílias beneficiadas após a entrega das moradias populares, ocorrida em 1998. Nesse intento, importante se faz enfatizar que a atuação do poder público municipal de Miracema, não só na gestão do PHB, mas frente ao *déficit* habitacional, deu-se através de ações pontuais, restritas, emergenciais e desarticuladas.

O planejamento municipal voltado para o desenvolvimento de projetos habitacionais demonstrou a ausência de prioridade da gestão municipal no trato da questão habitacional. Além deste fator, a ausência de Secretaria, Conselho e Fundo Municipal de Habitação também são fatores que comprometem a obtenção de resultados favoráveis na provisão de moradias populares no município.

O posicionamento das famílias beneficiadas com o PHB também nos auxilia na compreensão do parcial alcance das metas por parte do Trabalho Social no CRHL. O comportamento das famílias diante da deficiência na oferta de serviços básicos no CRHL é de indiferença, apesar da consciência, por parte de algumas famílias, de que esta realidade poderia ser modificada com maior participação social

e reivindicação junto ao poder público. Este aspecto indica que esse posicionamento das famílias beneficiadas com o PHB também colaborou para o descumprimento de todas as metas, estabelecidas no manual operacional do PHB, voltadas à sustentabilidade das ações, mobilização, organização e participação social.

A ausência de iniciativa, quanto a práticas participativas por parte das famílias beneficiadas, deve ser analisada à luz da falta de segurança em relação à moradia. No processo de implantação do PHB, entre 1995 e 1998, mesmo durante as reuniões realizadas pela equipe técnica municipal e estadual, as famílias não reivindicavam, não argumentavam, não buscavam esclarecimentos. Atualmente, após treze anos de acesso à moradia popular e ao Trabalho Social, as famílias continuam a não utilizarem instrumentos e canais de participação para alcançarem meios de melhoria da qualidade de vida no local em que residem.

O comportamento passivo por parte das famílias, em parte, é explicado pelo mesmo medo que os atingiu há treze anos, pois as famílias ainda não têm escrituras das suas moradias, apenas assinaram o Termo de Cessão de Uso. A falta de acesso a este direito pode estar impedindo a participação real, a organização e a interação social por parte das famílias. A baixa organização social junto às famílias pode ainda ser explicada pelo fato de alguns moradores não estarem residindo no CRHL por vontade própria, uma vez que tiveram acesso à moradia popular do PHB através da intervenção do poder público, tendo em vista a área de risco em que residiam.

Além da ausência de participação, mobilização e organização social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, parte das famílias beneficiadas com o PHB tem falta de perspectiva e crença no impacto advindo da participação social. Muitas não conhecem a importância da participação social para a melhoria da qualidade de vida e algumas, mesmo associando a prática da participação à reivindicação social junto ao poder público, não exercem este direito.

Em um balanço geral da situação, asseguramos que ocorreu, de forma parcial, a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas com o PHB no CRHL, mas não podemos afirmar que houve relação direta entre o Trabalho Social do PHB e os aspectos físicos e sociais que indicam aquela melhoria. Essa realidade tem sua explicação baseada no baixo grau de participação decisória por parte das famílias beneficiadas e no fato de que as ações e os serviços desenvolvidos no CRHL e entorno, após a implantação do PHB, terem sido provenientes,

exclusivamente, de iniciativa governamental e não de reivindicação popular. Esses dados nos levam a um último: a participação popular, incentivada através do Trabalho Social do PHB, não foi capaz de garantir o contínuo desenvolvimento do CRHL.

Com base no trabalho desenvolvido, sugerimos abaixo algumas medidas a serem assumidas tanto pelo poder público municipal quanto pela população, objetivando contribuir para a melhoria do tratamento da questão habitacional em Miracema.

No que compete ao poder público municipal há necessidade de: constituição de um sistema de planejamento para a gestão da política habitacional municipal a partir da criação de Secretaria, Conselho e Fundo de Habitação; prioridade para as políticas habitacionais que objetivem diminuir tanto o *déficit* habitacional qualitativo quanto o quantitativo; realização de trabalho social voltado para questões que envolvem a moradia e a qualidade de vida, dentre elas a questão da efetiva participação social. Nessa linha, o espaço público será político por natureza e a população terá condições e liberdade para expor, discutir e decidir coletivamente sobre os seus interesses.

Quanto à população, necessário se faz o posicionamento voltado para a participação, organização, mobilização e fiscalização das ações do poder público, evitando ações isoladas e as que contam com *benesses*. Nesse sentido, o fortalecimento da população e a luta por participação são urgentes para novas formas de construção de poder descentralizado, que possa, de fato, garantir maior autonomia e empoderamento social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. In: AFFONSO, R.D.B.A; SILVA, P. L. B. *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.

ARAGÃO, J. M. *Sistema Financeiro de Habitação – uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema*. Curitiba: Juruá, 1999.

ARIMATÉIA, E. W. C. *O descompasso de uma experiência: avaliação do Programa Habitar Brasil na comunidade África – Natal/RN*. 2006, 151f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN.

ARRETCHE, M. T. S. Desarticulação, ação do BNH e automização da política habitacional. In: AFFONSO, R. B. A; SILVA, P.L.B. (Orgs). *Descentralização e Políticas Sociais*. Coletânea Federalismo no Brasil. São Paulo: Fundap, 1996a.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 1996b.

ATKINSON, R. *Combatendo a inclusão social urbana: o papel da participação comunitária na regeneração das cidades européias*. Cadernos IPPUR/UFRJ, XII, 1989. Disponível em <<http://www.scielo.org>>. Acesso em: 25 ago. 2008.

AZEVEDO, S. de. Política de habitação popular e subdesenvolvimento. In: DINIZ, E. (Org.) *Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. de. *Habitação e Poder. da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, S. de. ; PRATES, A. A. P. Planejamento Participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, 1991.

BAPTISTA, M. V. A participação como valor e como estratégia de ação do serviço social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, 1987, ano VIII, n. 25, dez. 1987.

\_\_\_\_\_. É possível uma política urbana contra a exclusão? *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, 2002, ano XXIII, n. 72, p. 53-62, nov. 2002.

BÁRBARA, S.B.A. *A municipalização das políticas habitacionais: estudo dos indicadores sócio-econômicos para habitação em Campos dos Goytacazes (1997-2001)*, 2004, 141 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes/RJ.

BASTOS, I. F.T.F. Requalificação Urbana e Habitabilidade: a avaliação do programa Habitar Brasil/BID através do processo de reassentamento das famílias das comunidades de Sítio Grande/Dancing Days. Universidade Federal de Pernambuco, UFPR, Recife, 2006. Disponível em <http://www.invi.uchile.cl/derechociudad/ponencias/Jornada/Panel201/Iluska/Tavares/Bastos.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2008.

BERRO, E. C. Organização e Gestão: Planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito, s/d. In: [http://www.mds.gov.br/conselhos/down\\_cnas/04\\_conferencias\\_nacionais\\_/4\\_4\\_IV\\_conferencia/4\\_4\\_13\\_texto\\_organizacao\\_gestao\\_II\\_Eloisa.doc](http://www.mds.gov.br/conselhos/down_cnas/04_conferencias_nacionais_/4_4_IV_conferencia/4_4_13_texto_organizacao_gestao_II_Eloisa.doc). Acessado em 21 jul. 2008.

BIASOTO JÚNIOR, G.; OLIVEIRA, F. A. descentralização das políticas sociais no Brasil. In: ARRETCHE, M.; RODRIGUES, V. *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: FUNDAP, FAPESP, 1999.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade/ FAPESP, 2. ed., 1998.

BRASIL, Ministério do Bem-Estar Social. *Habitar Brasil: manual de orientação para o programa integrado das áreas de habitação, saneamento básico e promoção humana*. Brasília, mar 1993.

BRASIL., *Cartilha do Trabalho Social*. Caixa Econômica Federal, 1994.

BRASIL, *Circular Normativa n. 64*. Repasse de recursos do orçamento geral da União no âmbito dos Programas PASS, PRÓ-INFRA e Habitar Brasil. Brasília, 1996.

BRASIL, *Constituição Federal de 1988*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BRASIL. *Manual para elaboração, execução e acompanhamento do Projeto Participação Comunitária do Programa Habitar Brasil*. Brasília, 1999.

BRASIL, *Cartilha do Trabalho Social*. Caixa Econômica Federal, 2002.

BRASIL, *Caderno de Orientação Técnica Social de Programas do Setor Público*. Caixa Econômica Federal, 2005.

BRASIL, Ministério das Cidades. PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. (Coord). *Matriz de indicadores para a avaliação da pós-ocupação*. Programa Habitar Brasil/BID. Relatório 4. Instituto de Estudos Espaciais, PUC, SP, mar. 2006. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 17 ago. 2008.

CARDOSO, A. L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: *Cidade, povo, nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

\_\_\_\_\_. *Notas teórico-metodológicas para avaliação das experiências em habitação popular nos municípios: uma avaliação da experiência recente*. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: Observatório FASE, 2000.

\_\_\_\_\_. *Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas*. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: Observatório FASE, 2001.

\_\_\_\_\_. *Trajectoria da questão ambiental urbana: da Rio 92 às Agendas 21 locais*, 2002. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista\\_PR/102/adauto.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/102/adauto.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2008.

CARDOSO, B. *Regularização Fundiária e o Programa Habitar Brasil/BID em Santa Catarina: uma avaliação*. 2005, 82 f. MBA em Gestão Urbana, Habitacional e do Desenvolvimento Social. Centro de Educação Superior - UNICA. Prefeitura de Florianópolis (SC). Disponível em <[http://www.pmf.sc.gov.br/habitacao/publicacoes\\_monografias/cardoso\\_beatriz\\_k.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/habitacao/publicacoes_monografias/cardoso_beatriz_k.pdf)>. Acesso em: 08 ago. 2008.

CARNEIRO, C. B. L.. Políticas Locais de Inclusão Social, Autonomia e Empoderamento: reflexões exploratórias. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo : Cortez , 2007, n. 89.

CARVALHO, M. do C. A. *Participação social no Brasil hoje*. Artigo publicado pelo Instituto Pólis. 32p. 1998. Disponível em <<http://www.participacaopopular.org.br>>. Acesso em: 27 jul. 2008.

CASTELSS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CELATS. *Nuevos Cuadernos*. CELATS, nº 8, Lima: CELATS, 1985.

CORDEIRO, S. M. A. *A busca por moradia: a trajetória de famílias moradoras em áreas irregulares na poligonal Turquino/Maracanã*. 2006, 220 f. Dissertação de Mestrado - Universidade Estadual de Londrina. Londrina.

CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. Rio de Janeiro: Ática, 1995.

COSTA, A. F. da. *Sociedade de bairro*. Dinâmicas sociais da identidade cultural. Oeiras: Celta, 1999.

DALLARI, D. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DECETTI L.; CARNEIRO M. *Avaliação dos Serviços de Pós-ocupação – Programa Habitar Brasil/BID*. Prefeitura de Santo André, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao-programas-e-acoes/hbb/b>>. Acesso em: 06 ago. 2008.

DEMO, P. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 1996.

FAGNANI, E. População e bem-estar social no Brasil: 40 anos de ausência de Política Nacional de Habitação Popular (1964-2002). *Revista multiCiencia / Revista Interdisciplinar dos Centros e Núcleos da Unicamp*. Unicamp, mai. 2006. Disponível em <[http://www.multiciencia.unicamp.br/art05\\_6.htm](http://www.multiciencia.unicamp.br/art05_6.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2008.

FRANCISCO, M.N. *Democracia e déficit de participação política no Brasil*. Disponível em <<http://biblioteca.universia.net/ficha.do?.id=38073941>>. Acesso em: 15 de nov. de 2008.

FRANCO, A. de. Três gerações de políticas sociais. *Revista Política Democrática*, n. V, nov. 2002/mai. 2003. Fundação Astrojildo Pereira, Brasília, 2003.

FRIEDMANN, J. *Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo*. Oeiras, Celta: 1996.

FRITSCH, R. Planejamento Estratégico: instrumental para a intervenção do Serviço Social? *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 52, São Paulo: Cortez, 1996.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO RIO DE JANEIRO – FIDERJ. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral – SECPLAN. *Estudos para o Planejamento Municipal/Miracema*. Rio de Janeiro, 1978.

FUNDAÇÃO DO CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, CIDE, 1988.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Brasília: MPO/SEPURB, dez.1995.

FUNDAÇÃO DO INTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE – Censo 2000.

\_\_\_\_\_. IBGE – Censo 2005.

\_\_\_\_\_. IBGE – Censo 2007.

GOUVÊA, L. A. de C. *Brasília: a capital da segregação e do controle social – uma avaliação governamental na área de habitação*. São Paulo: Annablume, 1995.

GUIMARÃES, B. M. *Algumas vertentes de análise da questão da habitação nos Estados Unidos, Inglaterra e França*. Belo Horizonte: Análise & Conjuntura, 1986.

HOROCHOVSKI, R. R.; MEIRELLES, G. Problematizando o conceito de empoderamento. In: *Anais do II SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2007*, Florianópolis: UFSC, 2007.

IAMAMOTO, M. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 20. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

KATZMAN, M. T. Urbanização no Brasil a partir de 1945. In: BACHA, E. L.; KLEIN, H. S. (Orgs). *A transição incompleta: Brasil desde 1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

KLIKSBERG, B. *Seis Teses non Convencionales sobre Participación*. Buenos Aires: Centro de Documentos em Políticas Sociales, Documento 18, 1990.

\_\_\_\_\_. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998.

LEFEBVRE, H. *A cidade do capital*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

MANRIQUE CASTRO, M. *História do Serviço Social na América Latina*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MARICATO, E. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

\_\_\_\_\_. *Habitação e Cidade*. 4. ed. São Paulo: Atual, 1998.

\_\_\_\_\_. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: Arantes, O. e outros. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MIRACEMA. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria-Geral de Planejamento. *Estudo Sócio-econômico 2006*. Rio de Janeiro, 2006.

MOTA, S. *Qualidade de Vida*. Rio de Janeiro, out. 2007. Disponível em < <http://www.silviamota.com.br/enciclopediabiobio/qualidadedevida.htm>>. Acesso em 05 set. 2008.

MYNAIO, M. C. S.; HARTZ, Z. M. A.; BUSS, P. M. Qualidade de vida e saúde: um debate necessário. *Ciência e Saúde*, 5, 2000.

NEVES, C. S. *Participação Cidadã e Controle Social através do Ministério Público na Região Norte-Noroeste – 1994-2004*. Dissertação de Mestrado. 141f. Universidade

Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. Campos dos Goytacazes, 2006.

O GLOBO, *Jornal*. São Paulo, 13 de set., 2003.

OLIVEIRA, M. C. B. da S. de. *Política de Habitação Popular no Brasil: passado e presente*. 2000. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro – RJ.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

PAZ, R. D. O. da. *Dimensões e Indicadores de participação na avaliação de Programas Habitacionais*. 2002. Dissertação. (Tese de Doutorado) Doutorado em Serviço Social. PUC, São Paulo.

PEREIRA, L. C. B. Crise do Estado e respostas. In: *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP, 1998.

PINTO, J. B. Reflexões sobre desenvolvimento social e ação comunitária. *Trabalho apresentado no seminário interno sobre censo comunitário no âmbito do POLONORDESTE*. Recife, out. 1980.

PÓVOA, F. M. R. *A municipalização da política de habitação popular em Campos dos Goytacazes – RJ (1989-2001)*. 2002. 140 f.. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF, Campos dos Goytacazes/RJ.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACEMA. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Declaração* emitida em 22 de ago. de 1995. Miracema, 1995.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo. *Ofício enviado à CEHAB-RJ*. Miracema, 1995

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento. *Diagnóstico do município*. Miracema, 1995.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Ofício enviado à Cehab – RJ*. Miracema, 1997.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Parecer Final da Equipe Técnica Municipal / Programa Habitar Brasil /*. Miracema, 1997.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Projeto de Participação Comunitária*. Miracema, 1998.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Relatório Avaliativo do Programa Habitar Brasil*. Miracema, 1998.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Relatório Final do Trabalho Social*. Miracema, 1998.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Estudo Social. PAIF – Programa de Atendimento Integral à Família*. Miracema, 2004.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Relatório do Trabalho Social*. Miracema, 2004.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Relatório do Trabalho Social*. Miracema, 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Resumo das atividades educativas trabalhadas. Projeto Trabalho Técnico Social do Programa Pró-Município*. Miracema, 2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Programa Morar Feliz*. Miracema, 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: indicadores brasileiros*. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Coleção Desenvolvimento Humano. Brasília, 1998.

PUTNAM, R. D.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. Y. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Luiz Alberto Monjardim. (Trad.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

RAICHELIS, F. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

RIBEIRO, L. C. de Q.; PECHMAN, R. M. *O que é a questão moradia*. Coleção Primeiros Passos, n. 92. São Paulo: Brasiliense, 1983.

RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. Planejamento Urbano no Brasil: paradigmas experiências. *Trabalho apresentado no XIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais*. Caxambu: ANPOCS, 1990. [mimeo]

RIBEIRO, L. C. de Q. A (in) governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma urbana. In: Valladares, L; Coelho, M.P. (Orgs.) *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

RIBEIRO, F de P. *Cidadania possível ou neoclientelismo urbano? Política e cultura no Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte (1995-2000)*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2001, 156 p.

RICO, E. M. (Org). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2007.

RODRIGUES, A. M. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto Edusp, 1988.

ROLNIK, R. *O que é cidade*. Coleção Primeiros Passos. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

\_\_\_\_\_. É possível uma política urbana contra a exclusão? *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, 2002, ano XXIII, n. 72, p. 53-62, nov. 2002.

SANTOS, A. M. S. P. *O desafio da gestão local em cidades de porte médio*. Revista (Syn) Thesis. N. 1-2. Vol. V. Rio de Janeiro: UERJ/CCS, 2001.

SANTOS, M.; SILVEIRA, L. M. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, W. G. dos. Fronteiras do estado mínimo – indicações sobre o híbrido institucional brasileiro. In: *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE/ UFRJ-IPPUR, 1995.

\_\_\_\_\_. *Democracia e governo local*. Rio de Janeiro: Revan, 1996.

SAULE JÚNIOR, N. A eficácia da aplicabilidade do princípio da função social da propriedade nos conflitos ambientais urbanos. In: *Direito à Cidade: trilhas legais pra o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Pólis, 1999.

SECRETARIA DE ESTADO E DE EDUCAÇÃO E CULTURA. *Diagnóstico Sócio-Econômico e Educacional de Miracema*. Rio de Janeiro, 1978.

SECRETARIA DE ESTADO DE HABITAÇÃO E ASSUNTOS FUNDIÁRIOS. *Cehab – RJ. Termo de Cessão de Uso do Imóvel*. Rio de Janeiro, 1998.

SCHÜRMAN, B. *Problemas urbanos e conflitos sociais*. 1978. 103 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismos) - Universidade de São Paulo - USP. São Paulo.

SCHWARTZMAN, S. *Desenvolvimento Social e Qualidade de Vida: algumas perspectivas de pesquisa*, 1974. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/vida.htm>>. Acesso em: 06 ago. 2008.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. Poverty and affluence. In: *Inequality Reexamined*. New York: Russell Sage Foundation, 1992. Apud WANDERLEY, M. B. *Sistemas de Informação em Gestão Social*. Estudos Avançados, n. 20, 2006.

SIMIONATTO, I; NOGUEIRA, V. M. R. Pobreza e participação: o jogo das aparências do discurso das agencias multilaterais. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano XXII, n.66 p. 145-163, jul. 2001.

SINGER, P. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1974.

SOUZA, A. H. de. *Os Direitos Humanos*. São Paulo: Editora do Brasil, 1989.

SOUZA, M. L. de. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. São Paulo: Cortez, 2004.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias: revisão teórica e conceitual. *Revista de Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n.54, jul, 1997.

TASCHENER, S. P. Favelas e cortiços: vinte anos de pesquisa urbana no Brasil. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

TEIXEIRA, E. C. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, V. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLA-BÔAS, Renata (Org.) *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: PÒLIS, publicação nº 14, 1994.

TOURAINÉ, A. *Palavra e Sangue: política e sociedade na América Latina*. Unicamp, Campinas: Trajetória Cultural, 1989.

TOWNSEND, P. *The family life of old people*. New York, Penguin Books, 1979. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 25 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. *Poverty in the United Kingdom*. London, Allen Lane, 1979. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 25 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Conceptualising Poverty. In: *The International Analysis of Poverty*. London: Harvester Wheatsheaf, 1993. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 25 ago. 2008.

TRIANA FILHO, A. *Habitação popular no Brasil: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais*. 2006. 153 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Brasília.

VASCONCELOS, E. M. A Proposta do empowerment e sua complexidade: uma revisão histórica na perspectiva do Serviço Social e da Saúde Mental. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 65, ano XXII, São Paulo: Cortez, 2001.

VAZ, L. F. Do cortiço à favela. In: SAMPAIO, M. R. A. de (Org). *Habitação e Cidade*. 2. ed. São Paulo: FAU-USP, 1998.

VÉRAS, M. P. B. *Trocando olhares: uma introdução à construção sociológica da cidade*. São Paulo: EDUC, 2000.

VIDO, M. B; FERNANDES, R. A. Q. *Qualidade de vida: considerações sobre conceito e instrumentos de medida*. Online Brazilian Journal of Nursing, v. 6, n. 2, 2007. Disponível em <<http://www.uff.br/objnursing/index.php/nursing/rt/printerFriendly/j.1676-4285.2007.870/197>>. Acesso em: 06 ago. 2008.

VIEIRA, J. E. G.. Educação para a sustentabilidade: um pressuposto da participação comunitária na gestão ambiental das cidades. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, 2002, ano XXIII, n. 72, p. 62-70, nov. 2002.

YASBEK, M. C. *Classes subalternas e assistência social*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

**ANEXO (1/4) FORMULÁRIO APLICADO COM AS FAMÍLIAS BENEFICIADAS  
COM O PROGRAMA HABITAR BRASIL NO CONJUNTO RESIDENCIAL  
HOMERO LINHARES**



Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro  
CCH – Centro de Ciências do Homem  
Curso de Mestrado em Políticas Sociais  
Mestranda Gláucia Prado de Souza  
Orientadora Dr<sup>a</sup>. Teresa de Jesus Peixoto Faria

PESQUISA JUNTO AOS MORADORES DO CONJUNTO RESIDENCIAL HOMERO LINHARES -  
BAIRRO VILA NOVA - MIRACEMA – RJ

**DADOS DO ENTREVISTADO**

Nome do Entrevistado \_\_\_\_\_  
Endereço: Rua \_\_\_\_\_ Nº. \_\_\_\_\_

1 - Sexo

- 1 Masculino  
 2 Feminino

2 - Estado Civil

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

3 - Idade

\_\_\_\_\_Anos

4 - Que relação mantém com a pessoa responsável pelo domicílio?

- 1 – Pessoa responsável  
 2 – Cônjuge, companheiro (a)  
 3 – Filho (a), Enteado (a)  
 4 – Pai, Mãe, Sogro (a)  
 5 – Neto (a), Bisneto (a)  
 6 – Irmão / Irmã  
 7 - Agregado (a)  
 8 – Outra: \_\_\_\_\_

5 - Sabe ler?

- 1 – Sim  
 2 – Não

6 - Sabe escrever?

- 1 – Sim
- 2 – Não

7 – Quantos anos de escolaridade você possui?

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

8 - Qual era 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 - Qual 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 renda familiar total 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

11 - Quanto é, atualmente, sua renda familiar total?

- 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

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

- 1 – Empregado com carteira de trabalho assinada
- 2 – Empregado sem carteira de trabalho assinada
- 3 – Empregado público municipal

- 4 – Empregado público estadual
- 5 – Empregado público federal
- 6 – Empregador
- 7 – Autônomo
- 8 – Desempregado
- 9 – Outra. Qual? \_\_\_\_\_

13 - Qual é a sua situação empregatícia atualmente?

- 1 – Empregado com carteira de trabalho assinada
- 2 – Empregado sem carteira de trabalho assinada
- 3 – Empregado público municipal
- 4 – Empregado público estadual
- 5 – Empregado público federal
- 6 – Empregador
- 7 – Autônomo
- 8 – Desempregado
- 9 – Outra. Qual? \_\_\_\_\_

#### **DADOS REFERENTES AO CONHECIMENTO SOBRE O PROGRAMA HABITAR BRASIL**

14 - Você sabe o que é o “Programa Habitar Brasil”?

- 1 – Sim
- 2 – Não

15 - Se “Sim”, em que constitui este programa?

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

16 - Como tomou conhecimento da existência deste programa?

- 1 – Através de Prefeito
- 2 – Através de Vice-prefeito
- 3 – Através de Vereador
- 4 – Através de Funcionário da Secretaria Municipal de Assistência Social
- 5 – Através do Conselho Municipal de Assistência Social
- 6 – Através da Associação de Moradores do Bairro Vila Nova ou outra Organização
- 7 – Através de pessoas da sua convivência (parentes, vizinhos e afins)
- 8 – Outra forma de conhecimento: \_\_\_\_\_

**DADOS DO DOMICÍLIO**

17 - Local onde residia antes de receber uma moradia através do Programa Habitar Brasil

- 1 – Em outro domicílio no Bairro Vila Nova
- 2 – Em outro bairro do espaço urbano de Miracema. Especifique qual: \_\_\_\_\_
- 3 – Na zona rural de Miracema. Especifique o local: \_\_\_\_\_
- 4 – Em outro município do Estado. Especifique qual: \_\_\_\_\_
- 5 – Em outro Estado. Especifique qual : \_\_\_\_\_

18 - A sua moradia anterior era:

- 1 – Própria
- 2 – Alugada
- 3 – Cedida
- 4 – Invasa
- 5 – Outro: \_\_\_\_\_

19 - Que motivo (motivos) o levou (levaram) a deixar a sua moradia anterior para residir no Conjunto Residencial Homero Linhares?

- 1 – Deixar de pagar aluguel
- 2 – A casa anterior apresentava risco por falta de infra-estrutura
- 3 – Para adquirir mais uma casa (já possui uma casa própria)
- 4 – Devido a pressão / indução / incentivo por parte do poder público municipal
- 5 – Outro motivo. Qual? \_\_\_\_\_

20 - Como você foi contemplado com a casa do Programa Habitar Brasil?

- 1 – Solicitação própria ou de membro familiar
- 2 – Indicado por algum tipo de autoridade ou órgão público para estar recebendo a casa.
- 3 – Outra forma: \_\_\_\_\_

21 - Se marcou a opção 2, responda: Quem o indicou para estar recebendo uma das moradias?

- 1 – Prefeito
- 2 – Vice-prefeito
- 3 – Vereador
- 4 – Funcionário da Secretaria Municipal de Assistência Social
- 5 – Conselho Municipal de Assistência Social
- 6 – Associação de Moradores do Bairro Vila Nova ou outra Organização
- 7 – Outro. Quem? \_\_\_\_\_

22 – Você possui parentes morando no Conjunto Residencial Homero Linhares?

- 1 – Sim. Quantos? \_\_\_\_\_
- 2 – Não

23 - Você está satisfeito com a sua moradia?

- 1 – Sim
- 2 – Não

24 - 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

25 - Que nota de 0 a 10 você daria para a decisão de se mudar para o Conjunto Residencial Homero Linhares?

- 1 - Zero
- 2 - Um
- 3 - Dois
- 4 - Três
- 5 - Quatro
- 6 - Cinco
- 7 - Seis
- 8 - Sete
- 9 - Oito
- 10 - Nove
- 11 – Dez

26 - Que nota de 0 a 10 você daria à chance de se mudar do Conjunto Residencial Homero Linhares?

- 1 - Zero
- 2 - Um
- 3 - Dois
- 4 - Três
- 5 - Quatro
- 6 - Cinco
- 7 - Seis
- 8 - Sete
- 9 - Oito
- 10 - Nove
- 11 – Dez

27 - Se você decidisse sair do Conjunto Residencial Homero Linhares, para onde iria?

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

28 - Se decidisse se mudar do Conjunto Residencial Homero Linhares, o que faria com a sua moradia?

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

29 – Quantos cômodos tinham a sua moradia no momento em que você a recebeu?

- 1 – Três
- 2 - Quatro
- 3 – Cinco
- 4 – Seis
- 5 – Mais de seis

30 – Quantos cômodos têm a sua moradia atualmente?

- 1 – Três
- 2 - Quatro
- 3 – Cinco
- 4 – Seis
- 5 – Mais de seis

31 - Se ampliou a sua moradia, com que recurso você fez esta ampliação?

- 1 – Recurso próprio
- 2 – Recurso direcionado por algum membro familiar
- 3 – Recurso direcionado pela Secretaria Municipal de Assistência Social
- 4 – Recurso direcionado por alguma autoridade política
- 5 – Recurso direcionado pela Associação de Moradores do Bairro Vila Nova ou outra Organização
- 6 – Outro tipo de recurso. Qual? \_\_\_\_\_

32 - Em relação ao convívio com os seus vizinhos no Conjunto Residencial Homero Linhares você está:

- 1 – Muito satisfeito
- 2 – Satisfeito
- 3 – Indiferente
- 4 – Insatisfeito
- 5 – Muito Insatisfeito

33 - Em relação à sua condição de vida, após mudar-se para o Conjunto Residencial Homero Linhares, você está:

- 1 – Muito satisfeito
- 2 – Satisfeito

- 3 – Indiferente
- 4 – Insatisfeito
- 5 – Muito Insatisfeito

34 - Por favor, cite os 5 principais problemas que afetam a sua vida no Conjunto Residencial Homero Linhares:

---

---

---

---

---

35 - Por favor, cite 5 coisas que melhoraram em sua vida após a sua mudança para o Conjunto Residencial Homero Linhares:

---

---

---

---

---

**DADOS REFERENTES À SATISFAÇÃO QUANTO A QUALIDADE DE SERVIÇOS E PROGRAMAS EXISTENTES NO ENTORNO DO CONJUNTO RESIDENCIAL HOMERO LINHARES**

36 – Quanto à oferta de serviços e programas públicos existentes no entorno do Conjunto Residencial Homero Linhares você está:

- 1 – Muito satisfeito
- 2 – Satisfeito
- 3 – Indiferente
- 4 – Insatisfeito
- 5 – Muito Insatisfeito

37 - Quanto à qualidade da política de assistência social existente no entorno do Conjunto Residencial Homero Linhares pode-se dizer que a mesma é:

- 1 – Muito Boa
- 2 – Boa
- 3 – Regular
- 4 – Ruim
- 5 – Muito Ruim

38 - Quanto à qualidade da política de educação existente no entorno do Conjunto Residencial Homero Linhares, pode-se dizer que a mesma é:

- 1 – Muito Boa
- 2 – Boa
- 3 – Regular
- 4 – Ruim
- 5 – Muito Ruim

39 - Quanto à qualidade da política de saúde existente no entorno do Conjunto Residencial Homero Linhares, pode-se dizer que a mesma é:

- 1 – Muito Boa
- 2 – Boa
- 3 – Regular
- 4 – Ruim
- 5 – Muito Ruim

40 - Quanto à qualidade da política de lazer existente no entorno do Conjunto Residencial Homero Linhares, pode-se dizer que a mesma é:

- 1 – Muito Boa
- 2 – Boa
- 3 – Regular
- 4 – Ruim
- 5 – Muito Ruim

41 - Quanto à qualidade do serviço de transporte existente no entorno do Conjunto Residencial Homero Linhares, pode-se dizer que o mesmo é:

- 1 – Muito Bom
- 2 – Bom
- 3 – Regular
- 4 – Ruim
- 5 – Muito Ruim

42 - Quanto à qualidade do serviço de abastecimento de água existente no Conjunto Residencial Homero Linhares, pode-se dizer que o mesmo é:

- 1 – Muito Bom
- 2 – Bom
- 3 – Regular
- 4 – Ruim
- 5 – Muito Ruim

43 - Quanto à qualidade do serviço de iluminação pública existente no Conjunto Residencial Homero Linhares, pode-se dizer que o mesmo é:

- 1 – Muito Bom
- 2 – Bom
- 3 – Regular

- 4 – Ruim
- 5 – Muito Ruim

44 - Quanto à qualidade do serviço de limpeza urbana / coleta de lixo existente no entorno do Conjunto Residencial Homero Linhares, pode-se dizer que o mesmo é:

- 1 – Muito Bom
- 2 – Bom
- 3 – Regular
- 4 – Ruim
- 5 – Muito Ruim

45 - Quanto à qualidade do serviço de policiamento / segurança pública existente no entorno do Conjunto Residencial Homero Linhares, pode-se dizer que o mesmo é:

- 1 – Muito Bom
- 2 – Bom
- 3 – Regular
- 4 – Ruim
- 5 – Muito Ruim

46 - Quanto à arborização existente no Conjunto Residencial Homero Linhares pode-se dizer que a mesma é:

- 1 – Muito Boa
- 2 – Boa
- 3 – Regular
- 4 – Ruim
- 5 – Muito Ruim

47 – Que tipo de serviços ou programas se fazem necessários implantar no entorno do Conjunto Residencial Homero Linhares?

---

---

---

---

---

---

## DADOS REFERENTES À PARTICIPAÇÃO POPULAR, MOBILIZAÇÃO SOCIAL E ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA

48 - Na fase anterior à construção das moradias você recebeu visita, na sua moradia antiga, de pessoas envolvidas com a execução do Programa Habitar Brasil?

1 – Sim

2 – Não

49 - Se “sim”, quem o visitou?

1 – Prefeito

2 – Vice-prefeito

3 – Vereador

4 – Funcionário da Secretaria Municipal de Assistência Social

5 – Membro do Conselho Municipal de Assistência Social

6 – Membro da Associação de Moradores do Bairro Vila Nova ou de outra Organização

7 – Outro. Quem? \_\_\_\_\_

50 - Na fase anterior à construção das moradias do Conjunto Residencial Homero Linhares você participou de:

1 – Pesquisa para opinar sobre o local para a construção das casas

2 – Pesquisa para opinar sobre o formato das casas

3 – Pesquisa para cadastramento e inscrição para receber a casa

4 – Reuniões para receber informações sobre o Programa Habitar Brasil

6 – Outra atividade. Qual? \_\_\_\_\_

51 - Na fase de construção das moradias, você participou de:

1 – Reuniões para esclarecimento quanto aos direitos e deveres preconizados pelo Programa Habitar Brasil

2 – Palestras sobre saúde, questão ambiental, higiene e saneamento

3 – Curso de capacitação profissional e de geração de trabalho e renda

4 – Eventos de ordem cultural, pedagógica e recreativa

5 – Cursos de cooperativismo

6 – Curso de capacitação de liderança

7 – Comissão de acompanhamento das obras

8 – Outra atividade. Qual? \_\_\_\_\_

52 - Na fase após a construção das moradias, você participou de:

1 – Atividades de educação sanitária e ambiental

2 – Pesquisa de opinião para avaliação do grau de satisfação das casas construídas

3 – Reuniões para tratar de assuntos referentes o Conjunto Residencial Homero Linhares

4 – Outra atividade. Qual? \_\_\_\_\_

53 - Você participa de algum tipo de Organização Social?

1 – Sim. Qual? \_\_\_\_\_

2 – Não.

Por que não participa?

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

\_\_\_\_\_

54 - Você é filiado a algum partido político?

1 – Sim. Qual? \_\_\_\_\_

2 – Não.

55 - Desde que passou a residir no Conjunto Residencial Homero Linhares, de qual (quais) atividade (s) você participou?

1 – Abaixo-assinados

2 – Manifestações de protestos

3 – Trabalho voluntário visando melhorias no Conjunto Residencial Homero Linhares

4 – Reuniões promovidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social ou outra secretaria vinculada à Prefeitura

5 – Outra. Qual? \_\_\_\_\_

56 - Dos abaixo descritos, quem melhor representa e/ou defende os seus direitos? (Marcar Apenas 1 opção)

1 – Prefeito

2 – Vice-prefeito

3 – Vereador

4 – Secretaria Municipal de Assistência Social

5 – Conselho Municipal de Assistência Social

6 – Associação de Moradores do Bairro Vila Nova

7 – Nenhum deles

8 – Outro. Quem? \_\_\_\_\_

57 – Qual o significado de Participação Popular para você?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

58 – Qual o significado de Mobilização Social para você?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

59 – Qual o significado de Organização Comunitária para você?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

60 - Em sua opinião, qual a importância da Participação Popular no Conjunto Residencial Homero Linhares?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

61 - De que forma você participa dos assuntos referentes ao Conjunto Residencial Homero Linhares?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**ANEXO (2/4) - FORMULÁRIO APLICADO COM EX-GESTOR E EX-INTEGRANTES DA EQUIPE TÉCNICA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MIRACEMA (SMAS), RESPONSÁVEIS PELA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA HABITAR BRASIL NO CONJUNTO RESIDENCIAL HOMERO LINHARES**

**Pesquisa sobre o processo de implantação do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares**

**Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico (LEEA)  
Centro de Ciências do Homem (CCH)  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)  
Campos dos Goytacazes - RJ**

Nome do Entrevistado: \_\_\_\_\_  
Cargo junto à SMAS: \_\_\_\_\_  
Data em que assumiu o cargo: \_\_\_\_\_  
Data da Entrevista: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

1 – O que motivou o poder público municipal a firmar o convênio do Programa Habitar Brasil, no ano de 1995, e implementá-lo no Conjunto Residencial Homero Linhares?

2 – Que fatores explicam a utilização de um período de três anos para o desenvolvimento do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares?

3 - Como se deu a aquisição do terreno para a construção das 50 casas do Programa Habitar Brasil?

4 - O que motivou a escolha desse terreno para construção das 50 casas?

5 - Como o poder público selecionou as 50 famílias que foram beneficiadas com o Programa Habitar Brasil e que passaram a residir no Conjunto Habitacional Homero Linhares?

6 - Foi feito um estudo prévio, um diagnóstico social antes da implantação do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares?

7 - Foi criado Conselho ou Fundo para a celebração desse convênio do Programa Habitar Brasil?

8 – Qual foi o valor desse convênio? Qual foi a contrapartida da Prefeitura Municipal de Miracema?

9 - Quais foram os postos facilitadores para a implantação do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares?

10 - Quais as maiores dificuldades para a implantação do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares?

11 – A equipe técnica municipal, teve dificuldade para seguir os pontos exigidos pela Cartilha do Trabalho Social e pelo Manual do Programa Habitar Brasil, ao implementar o programa no Conjunto Residencial Homero Linhares? Por quê?

12 - Que secretarias municipais estiveram envolvidas nesse convênio do Programa Habitar Brasil?

13 – O poder público municipal pôde contar com parcerias de órgãos não governamentais para a implantação do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares?

14 - Como se deu a participação das famílias no processo de implementação do Programa Habitar Brasil no bairro Vila Nova?

15 - Que atividades a equipe técnica responsável pelo programa efetivou para propiciar a Participação Comunitária exigida pelo Manual do Programa Habitar Brasil?

16 – Em sua opinião, ocorreu, de fato, Participação Comunitária por parte das famílias beneficiárias? Por quê?

17 - A partir de que critérios a equipe técnica selecionou as atividades que foram desenvolvidas no Trabalho Social?

18 - As famílias beneficiadas com o Programa Habitar Brasil tiveram oportunidade de elaborar, junto com a equipe técnica municipal, as atividades pertinentes ao Trabalho Social?

19 – Em sua opinião, o Programa Habitar Brasil teve alcance social no bairro Vila Nova? Por quê?

20 – Você gostaria de dizer algo que não foi perguntado?

---

---

---

---

---

---

---

**ANEXO (3/4) - FORMULÁRIO APLICADO COM O ATUAL GESTOR DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MIRACEMA (SMAS), RESPONSÁVEL PELA POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO**

**Pesquisa sobre o processo de implantação do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares**

**Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico (LEEA)  
Centro de Ciências do Homem (CCH)  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro  
Campos dos Goytacazes**

Nome do Entrevistado: \_\_\_\_\_

Data em que assumiu a função: \_\_\_\_\_

Data da Entrevista: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

1 – Que programas e projetos a SMAS tem realizado para enfrentar a questão habitacional no município?

2 – De que forma a SMAS propicia a participação da comunidade na política habitacional realizada pelo município?

3 – Quais são as situações de risco e vulnerabilidade social hoje existentes no bairro Vila Nova e, especificamente, no CRHL?

4 – Que ações a SMAS tem executado, no CRHL, para melhorar a qualidade de vida dos moradores?

5 – Que ações a SMAS tem executado, no CRHL, para incentivar a iniciativa de práticas participativas junto aos moradores?

6 – Que ações a SMAS tem executado, no CRHL, para garantir a sustentabilidade do PHB implementado há 13 anos?

7 – Em sua opinião, o PHB teve alcance social positivo no bairro Vila Nova? Por quê?

8 – Você gostaria de dizer algo que não foi perguntado?

---

---

---

---

**ANEXO (4/4) - FORMULÁRIO APLICADO COM O PRESIDENTE DA FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DOS MORADORES DE MIRACEMA****Pesquisa sobre o processo de implantação do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares****Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico (LEEA)  
Centro de Ciências do Homem (CCH)  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro  
Campos dos Goytacazes**

Nome do Entrevistado: \_\_\_\_\_

Data em que assumiu a função: \_\_\_\_\_

Data da Entrevista: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

1 – Como você avalia o impacto social do PHB no CRHL?

2 – Como você avalia, na atualidade, a qualidade de vida dos moradores do CRHL?

3 – Quais são as situações de risco e vulnerabilidade social hoje existentes no bairro Vila Nova e, especificamente, no CRHL?

4 – Que ações a SMAS tem executado, no CRHL e entorno, para melhorar a qualidade de vida dos moradores?

5 – Quais são as formas de participação presentes entre os moradores do CRHL?

6 – Como os moradores do bairro Vila Nova, e, especificamente, os moradores do CRHL, organizam-se para reivindicar seus direitos junto ao poder público municipal?

7 – Que ações a SMAS tem executado no CRHL para incentivar a iniciativa de práticas participativas junto aos moradores?

8 – Que ações a SMAS tem executado, no CRHL, para incentivar a iniciativa de práticas participativas junto aos moradores?

9 – Você gostaria de dizer algo que não foi perguntado?

---

---

---

---

