

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**ADRIANA DE SOUZA RAFAEL SIQUEIRA**

**O PROJETO MORAR LEGAL E A ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA:  
UMA PERSPECTIVA DE PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA**

DEPTO. SERVIÇO SOCIAL  
DEFENDIDO E APROVADO

EM: 10 103 103

  
Prof. Krystyna Matys Costa  
Chefe do Depto. de Serviço Social  
CSE/UFSC

Florianópolis - 2003.

**ADRIANA DE SOUZA RAFAEL SIQUEIRA**

**O PROJETO MORAR LEGAL E A ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA:  
UMA PERSPECTIVA DE PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do Grau de Bacharel em Serviço Social, sob a orientação da Prof. Rita de Cássia Gonçalves.

Florianópolis - 2003.

**ADRIANA DE SOUZA RAFAEL SIQUEIRA**

**O PROJETO MORAR LEGAL E A ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA:  
UMA PERSPECTIVA DE PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da  
Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do Grau de Bacharel em Serviço  
Social.**

**Banca Examinadora**

---

**Rita de Cássia Gonçalves**



---

**Krystyna matys Costa**



---

**Simone Domingues**

**Florianópolis, fevereiro de 2003.**

## AGRADECIMENTOS

À Deus, pelo maravilhoso dom da vida e por ser fonte inesgotável de energia que nos ajuda lutar pelos nossos ideais.

À minha família pelo carinho e apoio sempre necessários.

Aos amigos e colegas da faculdade, que compartilharam suas emoções, seus sonhos e contribuíram muitas vezes para que eu pudesse enxergar a realidade por outros ângulos.

À professora Rita Gonçalves, por sua orientação e apoio na elaboração deste trabalho.

Aos profissionais da Unidade Executora Municipal de Palhoça pela amizade e consideração.

Aos moradores da comunidade da Barreira, pelos momentos de esperança e alegria que proporcionaram.

À todos, o meu

**Muito Obrigada!**

Tem certos dias em que eu penso em minha gente  
E sinto assim todo meu peito se apertar  
E até parece que acontece de repente  
Como um desejo de eu viver sem me notar  
Igual a quando eu passo num subúrbio  
Eu muito bem vindo de trem de algum lugar  
Aí me dá uma inveja dessa gente  
Que vai enfrente sem nem ter com quem contar

...

Me dá uma tristeza no meu peito  
Feito um despeito de eu não ter como lutar

Gente Humilde, canção de  
Chico Buarque e Vinícius de Moraes

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>CAPÍTULO I – A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL</b>	
1.1- Antecedentes da política habitacional brasileira.....	10
1.2- Contextualização da política habitacional brasileira.....	15
1.3- O Município de Palhoça, sua questão urbanística e habitacional.....	26
<b>CAPÍTULO - II. UMA ALTERNATIVA DE INTERVENÇÃO NA QUESTÃO HABITACIONAL</b>	
2.1- O Programa Habitar Brasil/BID.....	35
2.2- Formação da Comunidade da Barreira – seus aspectos sócio-econômico. e ambiental. ....	38
2.3- O Projeto Morar Legal.....	44
<b>CAPÍTULO - III. A ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA NO ÂMBITO DO PROJETO MORAR LEGAL</b>	
3.1- Percurso teórico-metodológico.....	52
3.2- O processo de organização da comunidade numa perspectiva de participação.....	57
3.3- A questão da cidadania.....	65
3.4- Considerações finais.....	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	72
ANEXO.....	75

## I INTRODUÇÃO

Como resultado da experiência de estágio curricular de Serviço Social, transcorrido na área da habitação popular do município de Palhoça, mais precisamente na Secretaria de Infra-estrutura e Meio Ambiente, este trabalho tem por objetivo mostrar como vem sendo atendida a demanda por moradia da população de baixa renda ao longo da trajetória histórica da política habitacional brasileira.

Produto da relação capital e trabalho, em que o Estado exerce o papel de mediador, a questão habitacional atingiu índices alarmantes, principalmente nas últimas décadas do século XX, quando as políticas adotadas subordinaram os trabalhadores a uma crescente exploração. Com base na relação capital e trabalho, é possível verificar o quanto a questão habitacional representou o controle da população como estratégia de concentração da riqueza, enquanto a casa própria não passou de um sonho inalcançado para a grande maioria dos trabalhadores brasileiros.

Dessa forma, este trabalho está dividido em três capítulos, sendo que o primeiro mostrará o contexto em que foi desenvolvida a questão habitacional, no Brasil, e as respostas que foram sendo empreendidas pelo Estado, legitimando-o nos diferentes períodos de sua formação sócio-econômica e política.

Partindo para uma caracterização da proposta de intervenção na questão habitacional do município de Palhoça, o segundo capítulo apresentará o Programa Habitar Brasil/BID, o Projeto "Morar Legal" e a Comunidade atualmente beneficiada.

O terceiro e último capítulo mostrará a prática de estágio, vivenciada no desenvolvimento do processo de organização comunitária no âmbito do Projeto Morar Legal, dentro de uma perspectiva de participação e conquista da cidadania dos moradores da Comunidade da Barreira.

## CAPÍTULO I – A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL

### 1-1 Antecedentes da política habitacional brasileira.

Historicamente, a questão da moradia tem-se expressado de várias formas, como o déficit de construções, o alto valor dos aluguéis, as péssimas condições habitacionais, a *segregação espacial*, entre outros. Essas expressões estão relacionadas ao contexto social e refletem as determinações econômicas, sociais e políticas de cada época. Não sendo um problema recente, nem mesmo de um determinado país, tornou-se objeto de estudo de pesquisadores das diversas áreas do conhecimento (arquitetura, sociologia, ciências sociais, antropologia, serviço social, economia, geografia...), o que demonstra a abrangência e a complexidade da questão habitacional, sobretudo, nas últimas décadas do século XX, quando a situação agravou-se nos grandes centros urbanos, exigindo uma rápida providência.

A urgência, porém, de uma resposta, não deve prescindir de um olhar crítico sobre o problema, pois, não raras foram as tentativas teóricas no sentido de proporem um equacionamento para a situação, mas que se revelaram infundadas. Nesse sentido, Engels (1984, p. 25) afirma que “a questão da moradia torna-se um problema estrutural do modo de produção capitalista em virtude da desigualdade na distribuição de renda, que acentua o aprofundamento da miséria ao lado da expansão da riqueza”.

É a partir desse entendimento, que será possível compreender o desenvolvimento da crise habitacional brasileira que, embora já se manifestasse antes mesmo de 1884, é a partir dessa data que ela passa a ter mais evidência, com a chegada dos imigrantes europeus ao Brasil. Esses imigrantes, expulsos dos campos de seus países, passavam a concentrar-se na cidade do Rio de Janeiro, que, alguns anos mais tarde (1888), receberia,

também, o fluxo de libertos das fazendas cafeeiras, que sofriam declínio em sua lucratividade com o emprego da mão-de-obra escrava, devido ao embargo do tráfico negreiro.

Com o adensamento populacional no centro da cidade, cresce a necessidade de abastecimento, juntamente com a oferta de emprego. Esses fatores contribuíram para a valorização imobiliária e fundiária da região, que já não eram acessíveis aos trabalhadores, devido à Lei de Terras de 1850<sup>1</sup>. Houve, conseqüentemente, um aumento dos aluguéis, cuja principal prejudicada foi a população de baixa renda, que passou a habitar precárias instalações coletivas, surgidas como alternativa de abrigo às famílias carentes. Dentre esses abrigos coletivos, podemos classificar os cortiços, as avenidas, as casas de cômodos, as estalagens, as vilas operárias e as vilas populares.

Não bastasse a precariedade da habitação popular, os trabalhadores viam-se sujeitos a uma espécie de “relação orgânica” entre emprego e moradia, devido aos insipientes meios de transportes oferecidos (trem, ônibus e bondes de tração animal), seguidos de seus preços inacessíveis ao seguimento operário.

As cidades tornavam-se tão insalubres, que epidemias, como febre amarela e doenças infecciosas, provocavam grande devastação na população e, com isso, crescia o temor da elite, que reagia contra a construção dos cortiços, iniciando-se uma cultura higienista.

Com base nas determinações de 1882, através do decreto nº 3.151, em que o Império concedia favores às empresas em relação à construção de “habitações para operários e classes pobres”, assim como os decretos nº 9.509 a 9.511 (1885), que também fixavam normas, critérios e exigências, com ênfase ao saneamento, que, em 1888 o decreto

---

<sup>1</sup> Essa lei determinava a venda das terras por um preço elevado para que o trabalhador não tivesse acesso a elas ficando na dependência dos grandes proprietários.

nº 9.859, de 08 de fevereiro, estabeleceu as cláusulas de obrigações e vantagens para as empresas concessionárias.

Segundo o engenheiro Beckeuser, os decretos permitiam “[...] isenção por 20 anos do imposto predial, idem por 20 anos do imposto de transmissão de propriedade; direito de desapropriação; concessão do domínio útil dos terrenos do Estado.” (BECKEUSER, 1906, apud. CARPINTÉRO, 1997, p. 62).

Esses decretos, no entanto, não representaram mudanças significativas para a construção de moradias destinadas à população de baixa renda. Porém, em 1888, a Companhia de Saneamento, do Rio de Janeiro, firmou um contrato com o governo federal e obteve o direito aduaneiro de isenção dos 20 anos para os materiais importados, que seriam utilizados para realização das obras. Com esse direito assegurado, as empresas passaram a calcular exageradamente o material importado, tendo com isso muito lucro.

Por isso, o Conselho Municipal da cidade do Rio de Janeiro votou a lei nº 32 de 29, de março de 1893, que se referia à abertura de concorrência para a construção das Vilas Operárias.

Sobre as Vilas Operárias, muitos foram os fatores que influenciaram sua construção. Os motivos, porém, que levaram à realização das mesmas, despertaram divergências entre alguns estudiosos. Para a historiadora Margareth Rago:

os interesses econômicos aliaram-se aos imperativos políticos. Através da imposição das Vilas Operárias, vilas primitivas e disciplinares, estabeleceu-se todo um código de condutas que persegue o trabalhador em todos os espaços de sociabilidade, do trabalho ao lazer. (RAGO 1985, apud. CARPINTÉRO, 1997, p. 64).

Nesse sentido, é oportuno lembrar que havia critérios para a seleção dos moradores e distribuição das casas, os quais ficavam sob o controle das empresas. Dessa forma, os trabalhadores passavam por seleções em que “os critérios implicavam desde questões de

caráter íntimo e conjugal do candidato, até questões como a cor, vícios, número de filhos, saúde e desempenho no trabalho.” (CARPINTÉRO, 1997, p. 66).

Sobre as características das Vilas Operárias, sabe-se que eram isoladas por grandes portões de ferro, que as separavam da vida do bairro ou povoado, onde as fábricas se instalaram. A partir de determinada hora da noite, esses portões eram fechados interrompendo o acesso aos arredores.

Já em relação ao direito de permanecer na casa, os trabalhadores das Vilas Operárias tinham-no cessado quando de sua demissão. O operário nessa situação via-se em dupla dificuldade, pois, além de desempregado, também ficava desabrigado.

Outros acontecimentos também contribuíram para dificultar a vida da população carente. Com o advento da remodelação urbanística da capital federal - Rio de Janeiro - que ocorreu em 03 de janeiro de 1903, sob o comando do cientista Osvaldo Cruz, a cidade sofreu profunda modificação na paisagem, através da abertura de avenidas, implantação de rede de abastecimento de água e coleta de esgoto, levando à demolição de cerca de três mil cabeças-de-porco, cortiços e estalagens. Entretanto, essa ação austera e inflexível do governo provoca um surto de mal-estar, pois a derrubada não foi acompanhada de novas construções de moradias. A população desalojada, sem outra alternativa, passou a buscar refúgio nos pontos mais afastados da periferia urbana e habitar os morros, surgindo assim as primeiras favelas.

Por outro lado, os aluguéis no centro tornaram-se mais caros, aumentando o custo de vida o que pressionou a prefeitura a empreender a primeira ação concreta no campo da habitação popular. Destinadas a operários, essas construções, em 1906, somavam 120 unidades habitacionais de dois pavimentos independentes.

À medida em que o processo de industrialização e urbanização prossegue, sem que intervenções de natureza social sejam adotadas, a tensão vai aumentando, dando lugar, no

final do período, a uma série de greves operárias, cujo ciclo começa em 1917 e só declinaria em 1920. A transformação da economia, que leva ao crescimento industrial, aliado ao modelo de concentração do trabalhador no centro comercial ao redor das fábricas, progressivamente, cede lugar a um modelo de urbanização caracterizado pela segregação social, restringindo-se em mudanças substanciais na estrutura urbana e na forma de atuação do Estado.

A partir de 1920, quando Epitácio Pessoa era o presidente da República, o país inicia sua política oficial de construção de casas para aluguel, através do decreto nº 4.209. A seguir o seu sucessor, Arthur Bernardes, sancionou, em 1923, o decreto nº 4.682, que ficou historicamente conhecido como “Lei Elói Chaves”, uma Caixa de Aposentadoria e Pensão – CAPs, para cada Estrada de Ferro, com o intuito de atender seus funcionários. Esse decreto é considerado como ponto de partida das organizações de seguro social, no Brasil, que mais tarde, vão assumir extensas responsabilidades no campo da habitação.

Em 1927, ainda eram empreendidas medidas austeras para eliminar instalações de comunidades carentes. O Departamento de Saúde Pública, que era o órgão máximo no âmbito federal, antes da criação do Ministério da Saúde, intervém, nesse ano, sobre o Rio de Janeiro, destruindo “núcleos malsãos” e “abrigando”, temporariamente, os desalojados que não conseguissem teto.

## 1.2- Contextualização da política habitacional brasileira

Ainda que ações na área habitacional tenham sido empreendidas pelo Estado brasileiro antes da década de 30, considera-se que, somente a partir da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs, pelo presidente Getúlio Vargas, facultando sua utilização na construção de casas para os operários e funcionários da União, é que se configura uma política habitacional em que o governo toma para si a responsabilidade de intervir na questão da moradia.

As CAPs, que vão sendo substituídas pelos Institutos de aposentadoria e Pensões nesse período, permitiam o acesso à moradia através de financiamento, mas, para isso, os trabalhadores precisavam ser sindicalizados ou estar na faixa etária produtiva de 21 a 55 anos. Ainda assim, os trabalhadores eram “[...] submetidos a um exame médico, sendo que a pessoa portadora de defeitos físicos ou morais estava excluída das listas de candidatos para a aquisição ou construção de casas.” (CARPINTÉRO 1997, p. 145).

A década de 30, que ficou marcada pelo impulso à industrialização do país em substituição à importação, vai delineando um processo de ruptura do Estado oligárquico e encaminhando o país para uma profunda mudança no seu mercado de trabalho e, conseqüentemente, na questão habitacional. A esse fato relaciona-se o crescimento do fluxo migratório das zonas rurais do país com destino às cidades.

Uma das ações do governo Vargas foi a instituição da Lei do Inquilinato, que congelou os aluguéis nos níveis de 31 de dezembro de 1941, agravando o quadro habitacional do país. O processo inflacionário passou a desestimular a construção de casas para aluguel, e a especulação de terrenos e imóveis urbanos cresceu em ritmo acelerado, enquanto que o salário mínimo, após 1943, não recebeu nenhum ajuste durante oito anos consecutivos, contribuindo, conseqüentemente, para a procura de favelas pelo segmento

mais carente da população, que, na tentativa de solucionar seu problema de moradia, submeteu-se ao sacrifício da autoconstrução, como a única possibilidade de permanência nas cidades.

Em 1946, a Fundação da Casa Popular é criada, através do decreto nº 9218 de 01 de maio, tendo, inicialmente, como objetivo a moradia em sentido mais amplo, compreendendo, também, obras de infra-estrutura urbana. No entanto, suas atribuições ficaram restritas à produção habitacional, devido à escassez de recursos, constituídos basicamente de dotações orçamentárias, que, segundo Rodrigues, permitiu à Fundação da Casa Popular produzir, desde sua criação até 1964, quando foi extinta, apenas 19 mil unidades, pouco mais de 900 unidades por ano, concentradas principalmente na região sudeste. “Resultados tão modestos que demonstram que a Fundação da Casa Popular limitou-se a construir onde os recursos permitiam e os interesses determinavam.” (RODRIGUES, 1997, p. 56).

O enfrentamento da política econômica pela classe operária, em resposta ao aumento do custo de vida, foi rebatido austeramente pelo governo. Assim, Eurico Gaspar Dutra, Presidente na época, para impedir a organização da população, que se dava através dos sindicatos e de partidos de esquerda, manteve o primeiro sob intervenção, abolindo, na prática, o direito de greve, além de colocar o Partido Comunista fora da lei, em 1947, cassando o mandato de seus deputados.

Em 1951, dá-se o retorno de Getúlio Vargas à Presidência da República, o qual se caracterizou por uma postura conservadora, fortalecendo o setor industrial e sindical, ao mesmo tempo em que tentava mantê-los sob controle. Pressionado pelos sindicatos, Getúlio assinou a nova lei do salário mínimo, reajustando-o anualmente. Acusado de tentar implantar uma República sindicalista, nos moldes do peronismo argentino, seguido do

atentado ao jornalista Carlos Lacerda, que foi o principal autor dos ataques ao seu governo, cresce a pressão militar ao limite de exigirem a sua renúncia.

Getúlio Vargas suicida-se em 1954, e, com isso, emergem enormes manifestações populares, as quais mantêm a sobrevivência do populismo, com a eleição de JK.

Juscelino Kubitscheck oportunizou a penetração das multinacionais, bem como o fortalecimento do padrão de acumulação – o capital monopolista. As medidas adotadas propiciaram o desenvolvimento econômico, acelerando o processo de urbanização, sem introduzir, em seu plano, metas para a questão habitacional.

O acirramento da questão habitacional, no governo de JK, chegou ao ponto em que propor a construção de casas já não bastava, pois a questão estava relacionada à necessidade de uma reforma agrária e urbana.

Dessa forma, desenvolve-se, no país, uma crise institucional, com greves dos bancários, mobilizações dos trabalhadores rurais exigindo a Reforma Agrária, o movimento operário, impulsionando o sindicalismo para a luta reivindicatória, entre outros. Essa crise estende-se até o próximo governo.

Durante o curto governo de Jânio Quadros, dá-se, ainda, a tentativa de instrumentalização em resposta ao desafio habitacional, ao criar o Conselho Federal da Habitação em 1961. No entanto, a ação governamental não passou de iniciativas isoladas, que proporcionaram apenas casas populares para venda em um curto espaço de tempo. Chegou-se a cogitar a importação de unidades pré-fabricadas, como solução para a crise.

Essa atitude do governo provocou uma reação imediata das entidades, como o Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB. Elas denunciavam e alertavam o povo sobre a mistificação e insuficiência da política adotada, e aliadas ao clima de descontentamento e pressão operária, culminaram na renúncia de Jânio Quadros.

João Goulart assume, então, o governo, tentando equacionar a questão habitacional a partir de sua origem. Na introdução de sua mensagem ao Congresso Nacional, em 1963, Goulart afirma:

Não desconhecemos que somente o desenvolvimento do país, aumentando a riqueza nacional, poderá elevar o nível de vida do povo, proporcionando-lhe adequadas condições de residência. Mas também não ignoramos que a falta de uma legislação reguladora tem permitido que a indústria de construção se transforme em presa favorita de especuladores, impedindo o acesso à residência própria das camadas mais pobres de nossa população. (FINEP, 1985, p. 68).

João Goulart assegura que dará ao Conselho Federal da Habitação um papel altamente significativo na execução dessa política e informa que submeterá ao Congresso Nacional um projeto de lei de Reforma Urbana.

Da realização do Seminário de Habitação e de Reforma Urbana (SHRu), em julho de 1963, em Petrópolis - R.J, que reuniu profissionais de diversas áreas e Unidades do Brasil, surgem propostas para o Projeto de Lei de Reforma Urbana, que seria submetido à votação no Congresso Nacional no dia 2 de abril de 1964.

Enquanto isso, em 1963, dá-se um crescimento organizativo dos favelados, com a aprovação do estatuto da Federação das Associações das Favelas do Estado da Guanabara – FAFEG, em que o favelado passa a discutir com o próprio favelado a busca de sua verdade e de solução para seus problemas, de modo que essa união faz crescer a repressão, sendo a FAFEG amaldiçoada publicamente como comunista.

Diante desses fatos, aliados ao clima de mobilização popular, as classes dominantes sentiram ameaçados os próprios fundamentos da propriedade privada e, para salvaguardá-los, unem-se, conclamando as Forças Armadas para o golpe contra o regime.

Instala-se a ditadura militar no país, sendo eleito pelo Congresso Nacional o General Castelo Branco, que tomou posse em 15 de abril. A militarização do aparelho de Estado começa com a promulgação do Ato Institucional nº 1, de abril de 1964, que funcionou como um instrumento de repressão ao movimento operário-popular, o que

correspondia aos interesses do conjunto da classe dominante. As ações do governo militar, então, retomaram o estilo de desenvolvimento econômico, aplicado na década de 50, por JK, ou seja, acentuaram-se algumas de suas características, como a contenção salarial, a associação da indústria às empresas internacionais voltadas para a produção de bens e serviços destinados ao atendimento das camadas mais abastadas.

O governo, carente de legitimidade, procurou alcançá-la através da política habitacional. A carta de um dos membros participantes da máquina do governo, Sandra Cavalcanti, enviada ao presidente, deixa clara essa estratégia:

Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à Campanha Presidencial de Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas civicas (AZEVEDO & ANDRADE, 1982, p.57).

Assim, em 21 de agosto de 1964, dá-se a criação do Banco Nacional da Habitação –BNH, através da Lei 4.380, que lhe atribui a função de orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação.

As atividades do BNH têm início com as cooperativas habitacionais, sob a orientação de empresas privadas, que não obtiveram sucesso, além de colocarem em risco a imagem do próprio BNH. A seguir, o sistema passou a atuar através de uma nova unidade - os Institutos de Orientação a Cooperativas Habitacionais – INOOCOPs, que se desdobravam, a nível estadual, em Companhias de Habitação Popular - COHABs.

Com um capital inicial insuficiente para propor o equacionamento do déficit habitacional da população de baixa renda, seu principal alvo, o BNH passa a receber os 8% descontados dos salários de todos os empregados do país a partir de 1966, quando o governo substituiu a cláusula de estabilidade no emprego, da Consolidação das leis de Trabalho – CLT, pela Lei nº 5.107, que instituiu o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

– FGTS, que passou a representar a fonte mais importante de recursos do Sistema financeiro. Complementada pelos recursos advindos, posteriormente, do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, consolidou o BNH como o segundo maior banco do país. A criação do FGTS, além de ter possibilitado o aumento da arrecadação, sob o pretexto inquestionável da produção da tão sonhada casa própria, escondia o real interesse econômico que havia por trás da política habitacional. Isso ficou claro com a substituição da cláusula de estabilidade no emprego, que representou uma forma do governo promover a acumulação capitalista via arrocho salarial, principalmente se considerarmos que a grande parte dos trabalhadores da construção civil possuíam mão-de-obra pouco ou nada qualificada, permitindo um índice elevado de rotatividade.

Se os recursos para a construção das unidades habitacionais provinham, majoritariamente, dos descontos salariais ou das economias dos trabalhadores menos remunerados, o retorno de seus esforços não se objetivava na política habitacional, que restringia o acesso da população de menor renda. Quando executados, os projetos habitacionais mal resolviam um problema (o aluguel) e criavam vários outros, pois os conjuntos habitacionais implantados pelas COHABs tinham por característica o grande distanciamento das cidades (30 a 40 km) e a construção em áreas mal servidas de transporte e desprovidas de infra-estrutura urbana, o que criava sérios problemas também para as municipalidades, que se viam obrigadas a suprir a carência desses serviços básicos.

Não obstante todos esses problemas, o descaso encontrava seu auge na qualidade das unidades habitacionais:

Neste sentido, são sobejamente conhecidos os inúmeros casos de conjuntos habitacionais financiados pelo BNH, que sofreram rápida deterioração, até com casos mais gritantes em que a habitação deteriora mesmo antes de ser entregue aos adquirentes. (PERUZZO, 1984, p. 46).

Concomitantemente aos descontentamentos dos mutuários, o quadro político agravava-se progressivamente, na medida em que os Atos Institucionais iam sendo

deflagrados. Em 1966, o Ato Institucional nº 3 eliminou o caráter direto das eleições para executivos Estaduais, possibilitando ao grupo dirigente a indicação de seus próprios candidatos. No início de 1967, promulgou-se uma nova Constituição Federal e a Lei de Segurança Nacional.

Em resposta aos desmandos do governo e à intensificação da Exploração da força de trabalho, eclodiram manifestações de rua em todo o país, com greves em Osasco (SP) e Contagem (MG). O movimento estudantil ressurgiu a partir de 1967 e realiza manifestações maciças, nas grandes capitais, contra a política educacional e reforma universitária adotada pelo regime militar. Das manifestações, destaca-se o “comício dos cem mil”, a 29 de março no Rio de Janeiro.

É evidente que as atitudes reacionárias do grupo militar dirigente sempre suscitaram inúmeras manifestações de oposição, desde 1964, mas foi no período de 1967-1968, no final da desaceleração da economia, em um momento de crise no interior do comando militar, que diferentes setores sociais – a média burguesia industrial, certos representantes da grande propriedade rural e da agroexportação, a classe operária e as camadas médias – se lançaram na luta contra o regime ditatorial.

Para contrapor à situação, em dezembro de 1968, o governo militar, sob o comando do general Costa e Silva, radicaliza progressivamente até promulgar, em dezembro, o AI-5, que impôs o recesso ao Congresso Nacional, por tempo indeterminado e possibilitou sanções políticas sem controle do judiciário.

Nesse mesmo ano, o governo criou a Coordenação de Habitação de Interesses Social da Área Metropolitana do Grande Rio – CHISAM, para intervir nas favelas do Rio de Janeiro, eliminando os núcleos favelados. Simultaneamente, duas bandeiras de luta eram levantadas pelos favelados: **não remoção e urbanização**. No entanto, a FAFEG, que lutava desde 1963 contra a política de remoção das favelas, não resiste a essa estratégia

levada a cabo pelo CHISAM, juntamente com a repressão à sua liderança, voltando a reaparecer somente em 1972.

No início dos anos setenta, o país encontrou o auge da repressão militar. O novo movimento de bairro surge, então, articulado às novas práticas da igreja católica, numa tentativa de driblar o aparato repressivo e prosseguir na sua organização e reivindicação, ainda muito isolada, por água, luz, transportes e creches.

Diante da mobilização popular e dos resultados insuficientes do BNH, que vinha perdendo credibilidade ao distanciar-se da classe mais carente, que era inicialmente o seu público alvo, em 1973, o governo lança o Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP, com o objetivo de eliminar o déficit habitacional nas faixas de menor renda em cidades com mais de 50 mil habitantes. Representado, principalmente, pelos programas da COHAB, acaba ampliando sua clientela de três para cinco salários mínimos, marginalizando, mais uma vez, o trabalhador de baixa renda, pois se voltava novamente para a classe média que, devido ao arrocho salarial, disputava o financiamento do BNH.

Para sanar o desvio de rota do PLANHAP, surge em 1975, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROFILURB, permitindo ao trabalhador com renda de até três salários mínimos adquirir um lote dotado de serviços de distribuição de água, luz e instalação de esgoto sanitário. Em 1977, reconhecendo-se o pequeno alcance do PROFILURB, foi criado o Programa de Financiamento Individual para Construção, Aquisição e Melhoria da Habitação de Baixa Renda – FICAM. Mais tarde, o PROFILURB foi reformulado, tendo aumentado o prazo e o valor do financiamento, voltando-se para a produção de lotes dotados de unidades sanitárias e/ou unidade habitacional mínima (casa-embrião), como mais uma tentativa de atender a população de baixa renda.

O Programa de Erradicação de Submoradia – PROMORAR, criado em 1979, por sua vez, propunha a melhoria das condições de habitabilidade através de investimentos em

infra-estrutura urbana, sem remoção da população. Essa intervenção foi definida por Silva, como uma maneira de escamotear os diversos interesses econômicos e políticos, que tentavam incorporar as reivindicações da população por urbanização sem remoção, mas que se tornaram transparentes em sua operacionalização, ao proporcionar apenas:

a troca de um caixote de madeira por um caixote de cimento de má qualidade e insuficiente para abrigar uma família, além de apresentar um custo elevado, pela *realização incompleta de aterros, por paralisações constantes de obras, com defasagem absoluta das metas estatísticas, e com a suspensão do programa, em todo o país, sem nenhuma explicação para as populações que permaneceram iludidas, quando não cada vez mais descrentes quanto ao acesso à casa própria através do SFH.* (SILVA, 1989, p. 174).

A situação insustentável desencadeou um movimento, constituído, principalmente de favelados e encortiçados, que lutavam pelo acesso à terra e à habitação culminando no que a imprensa chamava de invasões, e que os participantes denominavam de ocupações. Esses movimentos impulsionaram, nos anos oitenta, diversas administrações municipais e estaduais a buscarem caminhos independentes do sistema, atraindo fontes de recursos e soluções técnicas até então inexploradas. No Rio de Janeiro, houve a desapropriação de uma área, sob a denominação de interesse social, visando fixar seus moradores, o mesmo ocorrendo em Recife (PE).

*Após tantas tentativas malogradas de diminuir o déficit habitacional, o país sentia, ainda, o resultado de uma longa política econômica altamente concentradora de renda.*

Dessa forma:

O ano de 1981 expressa a maior recessão da história industrial do país, registrando um PIB negativo; os níveis de emprego caem 10,3%; a produção industrial sofre decréscimo de 9,9%; a inflação cai moderadamente de 110% em 1980, para 95,1%. (PEREIRA, 1985, apud SILVA, 1989, p.71).

A crise econômica que atingiu o país teve seu impacto direto sobre o SFH. Firmado sobre os recursos do FGTS e do Sistema de Poupança, que reduziram drasticamente com o elevado índice de desemprego que assolou o país, o BNH teve seu equilíbrio financeiro seriamente ameaçado e agravado pelo declínio de sua legitimidade.

Aliado aos números insatisfatórios da construção de unidades habitacionais, ao crescimento da população, ao contínuo processo de urbanização e a maior pressão das camadas urbanas em busca de atendimento no campo da habitação popular, o BNH, em 1983, foi forçado a rever a sua política, os programas e as linhas de financiamento.

Assim, em 1984, com um índice elevado de inadimplimento, o BNH financia o Projeto João de Barro, que se direcionava à população de baixa renda, tendo o custo da unidade reduzido pela autoconstrução. Essas ações, no entanto, não foram suficientes em vista do grau elevado de empobrecimento da grande parte da população, resultante de uma política econômica firmada em um modelo de superexploração da força de trabalho em benefício da expansão da acumulação capitalista.

O BNH agonizou até 1986, quando foi extinto, e suas funções dispersas por inúmeros órgãos. À Caixa Econômica Federal coube o papel de agente operador do FGTS e ao Banco Central do Brasil – BACEN, a regulamentação das aplicações dos depósitos em Poupança.

A avaliação das ações do BNH comprovou que seu objetivo, que era de promover a moradia para a população de baixa renda, não foi alcançado. Segundo Azevedo,

do total de 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas ao longo da sua existência, apenas 33,5% foram formalmente destinadas aos setores populares, enquanto 48,8% foram destinados aos setores da classe média sendo que dos 33,5% menos de 6% foi dirigido para programas alternativos visando atingir a população de 1 a 3 salários mínimos. (AZEVEDO, 1996, p.78-79)

Seguida da extinção do BNH, a crise institucional se refletiu no dilema centralizar/descentralizar, que gerou constantes alterações no comando da política habitacional, o qual passou pelo Ministério do Interior, Ministério do Desenvolvimento Urbano e Ministério do Bem-Estar Social, chegando à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR, que atualmente desempenha essa função.

As tentativas de manter o BNH através dos Programas alternativos, embora não tenham sido suficientes para evitar sua extinção, marcaram a década de 80. As ações que as sucederam, no entanto, não foram diferentes. Diante do fracasso da política habitacional, e a forte concentração de renda, as quais resultaram das práticas ditatoriais do regime militar, os discursos que predominaram posteriormente foram em torno da dívida social que os governos subseqüentes teriam de saldar. A mobilização popular, então, foi ampliada para incluir, na Constituição Federal de 1988, os artigos 182 e 183, que compõem o capítulo II Da Política Urbana.

No entanto, a regulamentação desses artigos só aconteceu em 2001, quando foi aprovada a lei 10.257, que recebeu o nome de Estatuto da Cidade.

Ao estabelecer diretrizes gerais para que a política urbana alcance o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, o Estatuto da Cidade é considerado uma esperança de mudanças positivas no cenário urbano.

Através dessa lei, os municípios têm a responsabilidade de planejar o desenvolvimento sustentável das cidades, com a efetiva participação popular, garantindo qualidade de vida não só para a atual, mas para as futuras gerações.

Para que isso seja possível, a lei resgata valiosos instrumentos, como o direito de superfície, a outorga onerosa do direito de construir, o estudo de impacto de vizinhança, a usucapião coletiva, entre outros.

Entretanto, a lei, sozinha, não resolverá os históricos problemas urbanos, por isso, são imprescindíveis a mobilização e participação da população, desde a constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências, planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos.

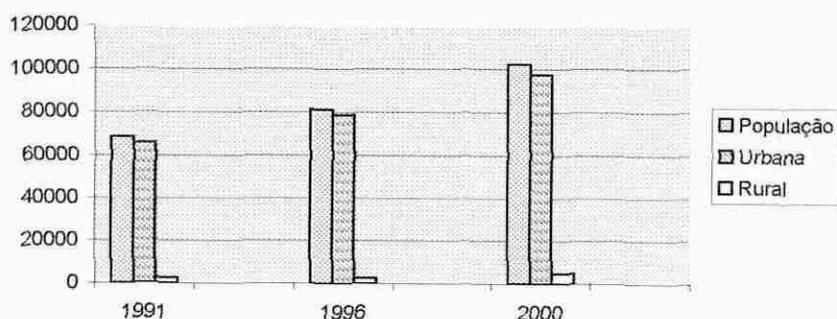
### 1.3- O Município de Palhoça, sua questão urbanística e habitacional.

O município de Palhoça, criado em 31 de julho de 1793, possui uma extensão territorial de 322,7 km<sup>2</sup> e faz parte da região conurbada de Florianópolis, tendo como vizinhos os municípios de São José, Santo Amaro da Imperatriz e Paulo Lopes.

Palhoça surgiu um pouco mais tarde que as cidades de São José da Terra Firme (atualmente São José) e Nossa Senhora do Desterro (atualmente Florianópolis), como ponto de parada para as tropas que transportavam mercadorias entre o litoral e o planalto.

O crescimento da cidade se deu sobre uma região de manguezais, que foi gradativamente aterrada para sua ocupação. Esta não foi planejada, e, a princípio, correspondia ao plano usual das vilas açorianas. Mais tarde, já no final do século XIX e início do século XX, os imigrantes alemães e italianos contribuíram nesse quadro de expansão urbana.

A população do município, nos últimos anos, vem apresentando um significativo aumento. De um contingente demográfico de 68.430 habitantes, em 1991, passou para 81.176, em 1996, e, de acordo com o censo demográfico de 2000, a população de Palhoça é de 102.286 habitantes, sendo que 97.458 (95,27%) vivem em áreas consideradas urbanas e 4.828 na área rural (4,63%), como mostra o gráfico:



**Gráfico 1 – Crescimento Populacional de Palhoça**  
Fonte: Secretaria de Infra-estrutura e Meio Ambiente/Palhoça

Esse crescimento acelerado decorre, principalmente, da migração dos municípios do interior do estado, principalmente da região serrana, bem como dos estados vizinhos – Paraná e Rio Grande do Sul. Tais famílias, na maioria das vezes, vêm em busca de melhores oportunidades de emprego na capital. No entanto, ao se depararem com as dificuldades para se instalarem na capital, resta a opção pelos municípios vizinhos.

Palhoça, dada a extensa área de preservação permanente (APPs), e a existência de algumas áreas desocupadas, torna-se alvo dos migrantes, gerando ocupações subnormais.

Parte muito significativa dessa população cerca de 49,27%, possui uma renda mensal que não ultrapassa 03 salários mínimos, conforme o Censo do IBGE, em 1991, o que revela um alto nível de pobreza e, conseqüentemente, uma grande demanda por maior oferta de serviços públicos básicos por parte do município, como transporte coletivo, escolas públicas, postos de saúde e outros.

A densidade demográfica apresenta-se relativamente alta para a Área Conurbada. Em 1996, ela era a terceira maior densidade demográfica da região e uma das mais altas do estado de Santa Catarina. Atualmente, a taxa alcança o patamar de 316,08 hab./km<sup>2</sup>, mas, se abstraídos os 73% da área de preservação ambiental, a densidade relativa imposta pelas restrições legais de ocupação, ambientalmente definidas, saltaria para 1.176 hab/km<sup>2</sup>. A incompatibilidade da organização espacial atual com aquela permitida pelas restrições indicadas acentua, ainda mais, a necessidade de uma ação urgente e sistemática, voltada para a reorganização do processo de ocupação sócio-espacial do município.

Em termos de divisão político-administrativa, o município conta com os seguintes distritos: 1- Sede (cobrindo a grande planície, que abriga o centro urbano principal e bairros adjacentes) e 2- Enseada do Brito (cobrindo a parte sul do município).

O Parque Estadual da Serra do Tabuleiro é a maior e mais importante unidade de conservação do Estado. Criado em 1º de novembro de 1975, com 87.405 hectares, ocupa

quase 1% da área do Estado, abrangendo áreas dos municípios de Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, Águas Mornas, São Bonifácio, São Martinho, Imaruí, Garopaba e Paulo Lopes.

Diante do intenso processo de expansão do aglomerado urbano principal da Região Metropolitana, sendo Palhoça o *locus* imediato de assentamento das atividades humanas, em decorrência do quase esgotamento de São José, a área rural reduz-se, aceleradamente, na planície de entorno à área urbana central, mas é ainda significativa na parte sul do município - baixada do Massiambú e Pinheira, embora a função turística seja, hoje, um forte componente do processo de ocupação local.

A função industrial, por sua vez, está localizada, principalmente no Distrito Industrial à margem oeste da BR 101, o que contribui para a formação do quadro geral declaradamente urbano e que apresenta um complexo organizacional e funcional bastante sensível às intervenções, exigindo a ação de instituições capacitadas, legal e tecnicamente voltadas para a análise e ação efetiva das necessidades locais, objetivando a melhoria da qualidade de vida.

Com a alta concentração populacional na zona urbana (conforme o IBGE, em 1991, cerca de 96,14% da população residia na zona urbana e, em 1996, esse número chegava a 96,84%), demonstrando uma forte predominância das atividades urbanas, tais como o comércio, a indústria, os serviços e a educação (SEBRAE/SC).

No Setor Primário, o município se destaca pela aqüicultura, com enfoque no cultivo de mexilhões, ostras e algas (maricultura), apresentando significativo desenvolvimento devido às favoráveis condições ambientais das baías e enseadas.

Palhoça faz parte do chamado “Cinturão Verde da Grande Florianópolis”, pois se destaca na olericultura, com importante produção de hortaliças, inclusive cultivo orgânico. Dentre os cultivos, a produção de tomate tem destaque regional.

O setor industrial é representado por iniciativas de pequeno e médio porte, destacando-se as do setor moveleiro. Todavia, o distrito industrial, implantado há mais de uma década, começa a tomar porte de uma área industrial consolidada, empregando, hoje, mais de mil trabalhadores.

A área central do município encontra-se confinada entre a rodovia BR 101 e uma extensa área de manguezal, sendo este último objeto da crescente pressão demográfica, com a ocorrência diária de invasões.

Segundo levantamento realizado em 2000<sup>2</sup>, o déficit habitacional era de aproximadamente de 5.630 moradias. Nesse levantamento, foram consideradas as famílias moradoras em assentamentos subnormais e famílias que não possuíam casa própria (aluguel, co-habitação e outros).

Os escassos investimentos do poder público, nos últimos anos, em programas e projetos habitacionais, bem como a falta de uma política habitacional, que possibilitasse à camada mais carente da população acesso a uma moradia adequada, a custos acessíveis, contribuiu, de forma efetiva, para toda essa problemática. Outro motivo é o alto custo de lotes em loteamentos regularizados e servidos de infra-estrutura, produzidos pela iniciativa privada, que se tornam inacessíveis à grande parcela da população.

Outro aspecto relevante é a regularização de loteamentos e edificações. Embora a legislação municipal conceda estímulos para a regularização de edificações com até 70 m<sup>2</sup>, grande parte dos imóveis construídos encontra-se na clandestinidade, o que representa uma significativa perda na arrecadação municipal e um comprometimento da paisagem urbana e do planejamento urbano como um todo.

---

<sup>2</sup> Levantamento feito pela equipe da Unidade Executora Municipal e pela Secretaria de Habitação, Migração e Meio Ambiente da prefeitura de Palhoça.

Os loteamentos clandestinos não representam uma situação de subnormalidade das mais graves, uma vez que, normalmente, têm infra-estrutura razoável, incluindo ruas com largura compatível com as vias locais previstas no Plano Diretor, serviços públicos de iluminação, energia elétrica e abastecimento de água disponibilizados. Em geral, apresentam problemas de saneamento básico, que demandam investimentos em sistemas individuais de tratamento de esgoto, drenagem urbana e pavimentação.

A subnormalidade revela-se mais problemática em outras formas de ocupação do solo (podem ocorrer em terrenos públicos, como áreas verdes de loteamentos, faixas de domínio de serviços públicos, mangues e demais áreas de preservação ambiental, podendo estas últimas localizar-se também em terras privadas).

Hoje, no município, já existem cerca de 37 áreas de assentamento irregulares, sendo que, destas, pelo menos 17 encontram-se em áreas de preservação permanente. Em 2000, foi agregada ao município de Palhoça uma área com mais de 1000 famílias, morando em condições bastante precárias, sem a menor infra-estrutura básica. Essa comunidade, conhecida como Frei Damião, que até então pertencia ao município de São José, através de legislação estadual, passou a fazer parte de Palhoça.

Embora dotada de uma Lei de Zoneamento (Lei Nº 16/93), integrante do Plano Diretor, o crescimento urbano de Palhoça não segue as suas determinações, uma vez que o parcelamento e o uso do solo, muitas vezes, são irregulares, ou mesmo regularizados por legislação específica, contrária aos primados estabelecidos na Lei de Zoneamento.

O Plano Diretor de Palhoça (P.D.), elaborado pela empresa de consultoria em engenharia ZETA, em 1991, foi aprovado pela Câmara Municipal e sancionado somente em 07 de abril de 1993.

O P.D. original foi resultado do trabalho de uma grande equipe interdisciplinar, contando com profissionais experientes nas áreas de planejamento urbano, geografia,

geologia, economia, entre outros, contemplando os conceitos mais atuais à sua época. Desde então, recebeu diversas alterações que o descaracterizaram, sendo a maioria em decorrência de interesses particulares.

Composto por cinco leis, o P.D. tem como principais ferramentas para o planejamento e controle do uso do solo e das edificações as Leis de Zoneamento (Lei Nº 16/93), o Código de Obras (Lei Nº 17/93) e a Lei de Parcelamento do Solo (Lei Nº 18/93), além da lei que institui o P.D. (Lei Nº 15/93) e do Código de Posturas (Lei Nº 19/93).

O que tem ocorrido é que, desde o parcelamento do solo, passando pela edificação, e concluindo o ciclo com o uso da mesma, a cultura do povo palhocense não absorveu e não é, em absoluto, compatível com as exigências legais estabelecidas criteriosamente.

As melhorias no desenvolvimento urbano ordenado e crescimento sustentável encontram barreiras com a dificuldade de mudança de mentalidade, que possibilite a disponibilização de informações pertinentes ao público em geral e adequações da legislação.

Independentemente do aspecto cultural, as leis que criam critérios técnicos dentro do P.D. podem ser revistas e atualizadas, inclusive por força de lei federal recente (Estatuto da Cidade), que recomenda a revisão a cada 10 anos. Assim, o Código de Obras pode ser aperfeiçoado, especialmente pelo fato de ser baseado em códigos datados do início da década de 70.

Além do Plano Diretor, visando o ordenamento urbano, a questão habitacional, no município, conta com legislação específica, criando o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação. A legislação que regulamenta o Conselho e o Fundo Municipal, desde 1993, nunca foi aplicada, tendo sido substituída pela Lei Nº 1.193, de 10 de maio de 2001, de forma a atender as necessidades atuais do município na área.

Com referência à densidade domiciliar, constata-se que obteve uma melhora significativa do índice nos últimos cinco anos (em 1991, tínhamos 4,04 hab./domicílio, chegando a 3,84 hab./domicílio em 1996)<sup>3</sup>. Esses dados indicam que houve um crescimento na oferta de habitações, porém sem registro correspondente junto ao setor público. A melhora desse índice também não corresponde a uma equivalente melhoria na *qualidade de vida, uma vez que crescem as ocupações subnormais.*

Os dados de licenciamento de obras, com emissão de alvarás e de habite-se fornecidos, revelam que a ilegalidade e/ou clandestinidade pode chegar a números na casa de 75 a 80% das edificações, uma vez que as cifras apresentadas nos registros da Prefeitura não condizem com os dados de crescimento populacional.

Os investimentos designados na rubrica “Habitação e Urbanismo” implicaram os seguintes percentuais do orçamento municipal: 6,47%, em 1997 e 5,78%, em 1998. Na realidade, os valores correspondentes foram aplicados em serviços de infra-estrutura urbana correntes, sem nenhum investimento em programas habitacionais.

Desde 1996, foram produzidas 30 unidades residenciais unifamiliares isoladas, com área construída de 36 m<sup>2</sup> em um conjunto de 56 lotes urbanizados, com área média de 336 m<sup>2</sup> por lote. Essas unidades foram construídas dentro de um convênio firmado entre a prefeitura municipal e a COHAB/SC, a partir da necessidade de atendimento às vítimas de enchente no Rio Cubatão, ocorrida em dezembro de 1995. Esse foi o único investimento público, no município, até a presente data.

A deficiência de infra-estrutura ofertada no município está ligada aos serviços diretamente prestados pela prefeitura municipal (drenagem e pavimentação dentro de critérios técnico-urbanísticos), órgãos responsáveis pela coleta e tratamento de esgoto e

---

3 Dados extraídos dos levantamentos da Secretaria de Habitação, Migração e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Palhoça.

serviços de telefonia fixa. É usual, no município, a presença de redes de energia elétrica e de abastecimento de água em assentamentos clandestinos, dada a independência das concessionárias responsáveis por esses serviços públicos. Por isso, cogita-se um convênio nos moldes existentes entre a Prefeitura da Capital e as concessionárias de água (CASAN) e energia elétrica (CELESC), visando regularizar as condições para prestação desses serviços.

Os processos de licenciamento<sup>4</sup> de loteamentos, na Prefeitura Municipal de Palhoça, obedecem à Lei N° 18/93, de Parcelamento do Solo, integrante do Plano Diretor do Município. No seu Artigo 18º, a lei estabelece os prazos para análise pelo setor competente da prefeitura, nas várias etapas, e estão assim definidos: a) consulta de viabilidade – 15 dias; b) estudo preliminar – 30 dias; c) anteprojeto – 30 dias; e d) projeto definitivo – 45 dias. Na prática, a viabilidade pode ser obtida em menor prazo e o estudo preliminar já é apresentado na forma de anteprojeto, queimando, dessa forma, etapas do processo.

O Plano Diretor, no tocante às exigências constantes nas leis referentes a edificações (definidas nas Leis de Zoneamento e do Código de Obras), não contempla a possibilidade de edificações que atendam ao estrato social mais carente.

A pressão populacional, decorrente da inserção de Palhoça no aglomerado urbano de Florianópolis, não tem as demandas de uso do solo e infra-estrutura atendida. Não existe, no Plano Diretor, um sistema de transportes com alternativas ao transporte rodoviário, e a malha viária do município não recebeu incrementos, além da recente duplicação da rodovia federal BR-101.

---

<sup>4</sup> O processo de licenciamento de loteamentos inclui os aspectos ambientais, no estado de Santa Catarina de responsabilidade da Fundação de Amparo e Tecnologia ao Meio Ambiente (FATMA), onde os projetos têm um prazo mínimo aproximado de 45 dias para aprovação. Este órgão ambiental encaminha o projeto aos setores estaduais responsáveis pelo desenvolvimento urbano para análise técnica em conformidade com a legislação estadual de parcelamento do solo.

Diante da realidade encontrada, a atual administração municipal propôs o objetivo de captar recursos para desenvolver ações no âmbito da moradia de baixa renda, encontrando, no Programa Habitar Brasil/BID, uma alternativa de intervir na questão habitacional do município, cadastrando as famílias que residem em áreas de risco, áreas verdes e de preservação e em subnormalidade, adequando as ações à realidade e, paralelamente, investindo em recursos materiais e humanos para possibilitar melhor atendimento dessa população na área da habitação.

## CAPÍTULO - II. UMA ALTERNATIVA DE INTERVENÇÃO NA QUESTÃO HABITACIONAL

### 2.1- O Programa Habitar Brasil/BID

O Programa Habitar Brasil/BID foi lançado na gestão do presidente Itamar Franco, com o objetivo de atender a questão habitacional dos municípios com mais de 50 mil habitantes, restrito a famílias de baixa renda. O programa dependeria de verbas orçamentárias ou de recursos do imposto provisório sobre a movimentação financeira (IPMF) e da criação obrigatória do conselho e do Fundo Estadual ou Municipal específicos para a habitação. Ao final de seu governo, essas providências não haviam sido tomadas, nem ao menos a nível federal, o que causou a mobilização das entidades da sociedade civil, “que entregaram ao Congresso Nacional um projeto de lei de iniciativa popular (acompanhado da assinatura de 800 mil eleitores), propondo a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular.” (MARICATO, 1998, apud. GONÇALVES, 2000, p.256).

O então presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso, observou alguns traços dessa idéia, criando a Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério do Planejamento, reconhecendo a relevância de um canal de participação democrática e gestão da política habitacional. No entanto, atitudes de FHC, como a extinção das Câmaras Setoriais de Construção e o veto à lei do Saneamento, aprovado pelo Congresso, após serem debatidos por vários agentes, confirmaram a forma autoritária de exclusão da participação popular.

Na atualidade, o Habitar Brasil/BID é um programa nacional de urbanização de assentamentos sub-normais, que tem como objetivo possibilitar a elevação da qualidade de

vida de famílias de baixa renda, que residam em aglomerados urbanos e capitais de Estados com índices populacionais maiores que 50 mil habitantes.

Conforme a descentralização administrativa, os municípios receberam a função de elaborar, implementar e executar os projetos após serem aprovados pela Caixa Econômica Federal e pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU, que analisam sua conformidade ao Programa Habitar Brasil/BID. Os recursos previstos pelo Programa são oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Com a condição de não ser a única fonte de recursos, a União repassa os valores mediante uma contrapartida obrigatória dos Municípios.

Ao considerar a complexidade da questão habitacional e o insuficiente preparo do aparato institucional-administrativo de muitos municípios, para o seu enfrentamento, o Programa Habitar Brasil/BID constitui-se de dois subprogramas: Desenvolvimento Institucional (DI) e Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS).

O subprograma Desenvolvimento Institucional – DI objetiva a criação, ampliação ou modernização da capacidade institucional dos municípios, para atuarem na melhoria das condições habitacionais das famílias de baixa renda, por meio da criação ou aperfeiçoamento de instrumentos urbanísticos, institucionais e ambientais, que permitam a regularização dos assentamentos subnormais e da capacitação técnica das equipes da prefeitura, que atuam no setor. Objetiva, ainda, propiciar condições para a ampliação da oferta de habitações de baixo custo e implantar estratégias de controle e desestímulo à ocupação irregular de áreas.

O subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS objetiva a implantação, de forma coordenada, de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais, que compreendam a regularização fundiária e a implantação de

*infra-estrutura urbana e de recuperação ambiental nessas áreas, assegurando a efetiva mobilização e participação da comunidade na concepção e implantação dos projetos.*

Embora o Programa Habitar Brasil/BID já atendesse outras cidades do Estado de Santa Catarina, o município de Palhoça só o recebeu em 2001, quando se instituiu o Conselho e o Fundo Municipal da Habitação, através da Lei Municipal nº. 1193/2001.

A seguir, a elaboração de um diagnóstico da situação econômica, ambiental, social, e institucional do Município possibilitou reunir os principais problemas enfrentados em Palhoça. Referindo-se ao nível institucional, verificou-se que as dificuldades se apresentavam em função da ausência de uma integração de idéias e ações entre as diferentes secretarias municipais; baixa capacitação técnica e gerencial dos servidores, por insuficiência de treinamento; insuficiência de mecanismos de participação social no planejamento municipal; falta de uma política habitacional para o município; ausência de um código de meio ambiente; falta de um programa municipal de regulamentação fundiária, urbanística e edilícia; Plano Diretor, uso e ocupação do solo e demais instrumentos legais do Município desatualizados ou inexistentes, entre outros fatores.

Nesse sentido, as ações pertinentes ao Subprograma Desenvolvimento Institucional do Habitar Brasil/BID passaram a contribuir para o início de um processo necessário, mas que dificilmente ocorreria em virtude da capacidade financeira e institucional do município.

Portanto, para Palhoça, o Programa Habitar Brasil/BID veio ao encontro de suas necessidades emergenciais, constituindo-se em um parceiro que permitirá a modernização da máquina administrativa, gerando, como conseqüência, instrumentos legais e estratégicos que permitirão a reordenação e adequação do desenvolvimento urbano e social, atingindo, de modo direto, as famílias de baixa renda.

## 2.2- Formação da Comunidade da Barreira – seus aspectos sócio-econômicos e ambiental.

A Comunidade da Barreira constitui-se de oitenta e seis famílias e está localizada no Bairro Bela Vista, a uma distância de 3 km do centro de Palhoça, ocupando uma área de 34.216,53 m<sup>2</sup>.

A ocupação teve início no final da década de 80, com a desativação de uma barreira, utilizada para serviços de terraplanagem, que se estendeu ao longo dos anos para a parte mais alta, causando a remoção da cobertura vegetal e, conseqüentemente, gerando um processo de erosão e deslizamento de terra.

Durante a sua ocupação, não foram preservados os espaços comunitários e, até mesmo, o sistema viário, originando a carência de serviços de infra-estrutura básica e equipamentos urbanos com destaque para os problemas de pavimentação e esgoto sanitário.

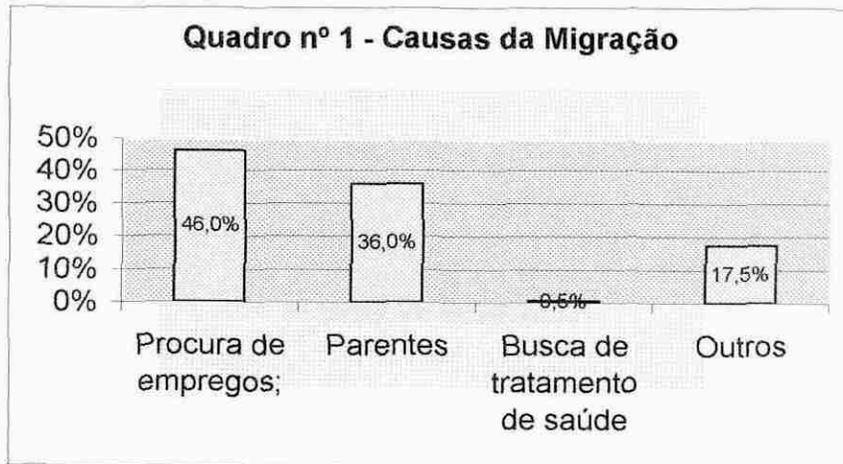
As famílias são procedentes, em sua maioria, do interior do Estado, principalmente do Oeste e Planalto Serrano, bem como de outros Estados da região sul, de onde migraram à procura de melhores condições de vida.

Em pesquisa realizada em 2001, pela Unidade Executora Municipal (UEM)<sup>5</sup>, observou-se que 58% das famílias são originárias de municípios do Estado de Santa Catarina, 31% de outros Estados, sendo que 11% são Palhocenses.

As principais causas das migrações, como mostra o quadro a seguir, é decorrente da procura de emprego, com 46%; parentes 36%; busca de tratamento de saúde 0,5% e outros 17,5% originadas pelo acesso a serviços públicos, lazer e outros motivos.

---

<sup>5</sup> Equipe multiprofissional formada por exigência do Programa Habitar Brasil/BID para atuar na execução de projetos habitacionais.



Fonte: Projeto Morar Legal.

A rotatividade dos moradores, fator bastante relevante na área, nos últimos anos, vem apresentando uma diminuição significativa. Provavelmente por essa razão, constata-se que não há uma identificação predominante de traços culturais, dada à miscigenação entre a maioria dos moradores da comunidade.

Percebe-se, contudo, que essa situação vem se transformando, pois as famílias encontram-se radicadas há aproximadamente cinco anos ou mais.

Existem outros fatores relevantes na comunidade, um deles decorrente, principalmente, de preconceitos existentes por ambas as partes, o que causou, durante muito tempo, uma certa rivalidade entre as instituições da área (escola, igreja e diretoria do campo de futebol) e a população. Essa situação, no entanto, vem mudando, e hoje já existe uma disposição das partes envolvidas, principalmente da Igreja e da Escola, em transformar essa situação com a participação efetiva da Prefeitura.

Em relação à idade, a população é bastante jovem, como mostra a tabela a seguir:

TABELA 1- FAIXA ETÁRIA X N° DE PESSOAS

<b>IDADE/ANOS</b>	<b>N° DE PESSOAS</b>	<b>% DA POPULAÇÃO</b>
0 - 3	23	07
4 - 6	33	10
7 - 14	77	23
15 - 16	11	03
17 - 21	23	07
22 - 30	50	15
31 - 40	44	13
41 - 50	26	08
51 - 60	9	03
Acima de 60	13	04
Não Informado	24	07
<b>TOTAL</b>	<b>333</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Projeto Morar Legal.

Do total de 56 crianças de 0 a 6 anos, somente 30 freqüentam creches ou pré-escola no Centro Educacional Dom Jaime Câmara, que se localiza a uma distância de 1,7 km da comunidade. As demais 26 não são atendidas por falta de vaga.

As 77, com idade entre 7 a 14 anos, estudam em escolas públicas de ensino fundamental, sendo que 09 estão fora da escola por opção da família, falta de vagas e/ou trabalho.

Em relação aos 84 chefes de família, verificou-se que 66 são do sexo masculino e 18 do feminino, com faixa etária entre 21 e 40 anos. Quanto às profissões exercidas por eles, destaca-se, com grande margem de diferença em relação às demais, os trabalhadores voltados à construção civil, seguindo-se de aposentados, vigilantes, recicladores, motoristas, serviços domésticos, entre outras ocupações.

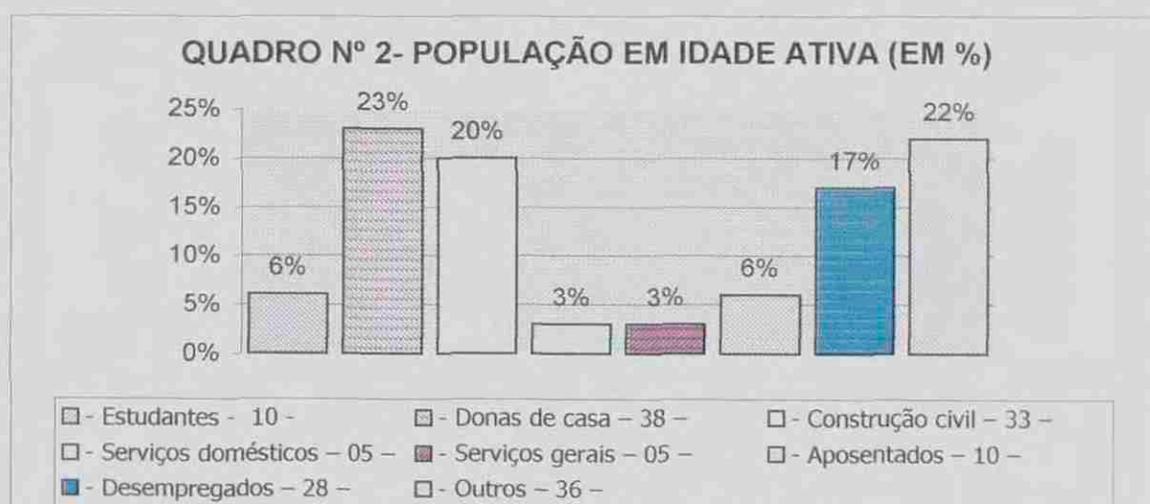
Quanto à renda mensal do chefe de família, verificou-se que 77% recebem menos que 3 SM e 21% acima de 3 SM, com 02% sem renda declarada:

**TABELA Nº 2 – RENDA DOS CHEFES DE FAMÍLIA  
- EM SALÁRIOS MÍNIMOS -**

<b>SALÁRIOS MÍNIMOS</b>	<b>TOTAL DE CHEFES DE FAMÍLIAS</b>	<b>%</b>
Sem renda	07	08
Até 01	02	02
De 01 – 02	34	41
De 02 – 03	22	26
Mais de 03	17	21
Não informado	02	02
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>100</b>

Fonte: Projeto Morar Legal.

O quadro abaixo mostra que a população em idade ativa é constituída por 165 pessoas, ou 49,50% do total de moradores. Dentre as principais ocupações, estão as atividades do lar, com 38 pessoas, e construção civil, com 33 pessoas; 10 são estudantes; 10 são aposentados; 28 estão desempregados; 10 exercem atividades terciárias na prestação de serviços domésticos e/ou gerais e 36 atuam em outras áreas de trabalho.

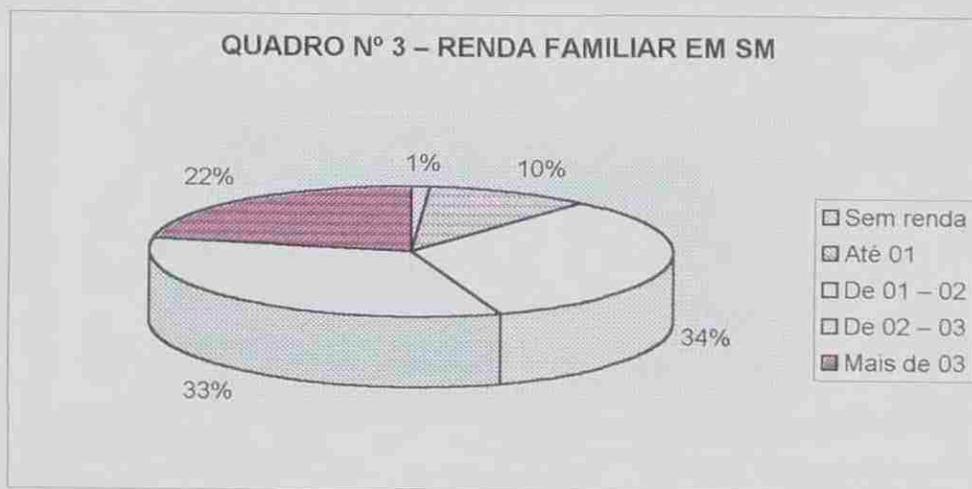


Fonte: Projeto Morar Legal.

Esse tipo de ocupação demonstra a ausência, na comunidade, de profissionais e de mão de obra qualificada, o que acentua a tendência à baixa renda familiar e dificulta a empregabilidade dos moradores, seja no mercado formal ou no informal.

Segundo o grau de instrução: 10 são analfabetos; 14 apenas alfabetizados; 13, com 1º grau completo; 39, com 1º grau incompleto; 05, com 2º grau completo; 02, com 2º grau incompleto e 01, com 3º grau incompleto.

Considerando o parâmetro de renda familiar, constata-se 75% com até 3 SM, sendo que, destes 43%, com até 2 SM como podemos visualizar no quadro a seguir:



Fonte: Projeto Morar Legal.

A pesquisa sócio-econômica possibilitou a obtenção do perfil da comunidade, suas características, bem como o registro de indicadores sociais, que servirão como base para a intervenção social e, posteriormente, para sua avaliação, quanto aos possíveis avanços em relação à qualidade de vida da população que deverão ser alcançados. Ao mesmo tempo em que se propunha captar os dados, esses se destinaram, também, a uma prévia avaliação de sua elegibilidade ao Programa Habitar Brasil/BID. Portanto, dada a correspondência da situação social, física e ambiental do local, com os objetivos do Programa, bem como da importância da sua intervenção para o conjunto da cidade, a Comunidade da Barreira foi eleita entre trinta e sete áreas de assentamentos sub-normais do município, como a mais propensa, naquele momento a receber a intervenção urbanística através do Programa Habitar Brasil/BID.

### 2.3- O Projeto Morar Legal

O Projeto Morar Legal iniciou-se com uma pesquisa sócio-econômica, realizada no decorrer de 2001, na comunidade da Barreira, bem como a partir de um mapeamento das entidades e equipamentos comunitários que existiam no seu entorno, tendo como coordenadora a equipe da Unidade Executora Municipal (UEM) da Prefeitura Municipal de Palhoça. O resultado da pesquisa, seguido de reuniões com a comunidade e estudo da topografia e das condições sanitárias, subsidiaram a elaboração do projeto.

Assim, já em janeiro de 2002, foi realizada uma reunião com a comunidade, na qual foram apresentados o Programa Habitar Brasil/BID e os objetivos do projeto de intervenção. Naquele momento, também foram recolhidas as assinaturas do termo de adesão das pessoas presentes, sendo que aquelas que preferiram analisar melhor, assim o fizeram, assinando-o nos dias seguintes.

Nesses primeiros contatos, os questionamentos que surgiram referiam-se ao local de permanência, quando se iniciassem as obras. Explicou-se, então, que devido ao custo elevado da construção de encostas, que demandaria a permanência de algumas unidades habitacionais, bem como as dificuldades que as famílias passariam, se fosse adotado o sistema de abrigo provisório, essa alternativa estava descartada.

Para que o projeto fosse implantado de forma a gerar menos transtornos, foram adquiridos três terrenos de propriedade privada, contíguos à comunidade. Esses terrenos receberão as primeiras unidades habitacionais, para as quais o primeiro grupo de moradores será transferido definitivamente, podendo haver troca entre eles num prazo de 30 dias. Desse modo, o projeto seguirá um cronograma constituído de cinco etapas, como mostram os mapas 1 e 2 da comunidade em situação atual e posterior respectivamente:



LEGENDA REMOÇÃO

1ª ETAPA	<span style="color: green;">■</span>
2ª ETAPA	<span style="color: blue;">■</span>
3ª ETAPA	<span style="color: orange;">■</span>
4ª ETAPA	<span style="color: red;">■</span>
5ª ETAPA	<span style="color: yellow;">■</span>

FOLHA



**LEGENDA IMPLANTACAO**

1ª ETAPA	[Green box]
2ª ETAPA	[Blue box]
3ª ETAPA	[Red box]
4ª ETAPA	[Grey box]
5ª ETAPA	[White box]

**QUANTITATIVO DE HABITACOES POR ETAPA**

ETAPAS	CASA "A"	CASA "B"	CASA "C"	CASA "D"	CASA "E"	CASA "F"	CASA "G"	TOTAL
1ª ETAPA	X	01	05	06	X	01	01	14
2ª ETAPA	X	X	08	05	X	X	X	11
3ª ETAPA	01	X	08	09	X	X	X	16
4ª ETAPA	X	X	06	04	X	X	X	10
5ª ETAPA	X	X	07	05	03	X	X	15
TOTAL GERAL	01	01	30	28	03	01	01	66

OBS: CASA "B" GEMINADA = 01 UNID. = 02 CASAS  
 OBS: VER LOCALIZACAO PIRAMIDA ARG/LOC: 01/06 A 06/06

**QUADRO DE AREAS**

AREA	(m²)	QUANT.	%
AREA TOTAL (TERRENO)	34.216,53	01	100
AREA DE LOTES	15.483,64	86	45,25
AREA DE ARRUAAMENTO	5.547,54	06	16,21
AREA VERDE	6.415,53	05	18,75
AREA INSTITUCIONAL	9.769,82	03	19,79

Os mapas mostram as 14 (quatorze) unidades habitacionais, definidas na cor verde, que serão remanejadas para áreas que foram adquiridas. Com previsão de término para o 4º mês, a partir do início da obra, as famílias se transferirão definitivamente, possibilitando a continuidade da 2ª etapa.

Na segunda etapa, serão concluídas 11 (onze) casas, destacadas na cor azul, com previsão de término para o 5º mês, quando serão remanejadas para ocupação definitiva, as famílias que moram nas casas destacadas, na Planta de Situação, também pela cor azul.

Na terceira etapa, dando continuidade ao cronograma de obras, serão construídas mais 16 (dezesseis) moradias, identificadas pela cor salmão, com previsão de entrega para o 6º mês, as quais se destinarão às famílias que residem nas casas identificadas na Planta de Situação pela cor vermelha.

Na quarta etapa, está prevista a construção de mais 10 (dez) unidades habitacionais, destacadas em cor rosa, destinadas às famílias com as casas identificadas pela mesma cor, com previsão de entrega para o 8º mês.

Na quinta e última etapa, com previsão para conclusão no 9º mês, serão entregues as 15 (quinze) casas restantes, identificadas pela cor amarela, que receberão as últimas 15 famílias residentes em casas identificadas pela mesma cor na Planta de Situação.

*Essa alternativa, portanto, dispensará o abrigo provisório das famílias, evitando o desconforto que representaria esse método.*

Em relação à legalização dos lotes, aqueles que não possuem escrituras serão legalizados por um custo aproximado de R\$ 100,00 e as pessoas que tiverem residências com boas condições de habitabilidade permanecerão com suas casas, sendo apenas beneficiadas com a infra-estrutura prevista, sem nenhum custo, já que o valor a ser financiado pelos moradores refere-se somente à unidade habitacional a ser construída.

Essas unidades habitacionais terão o valor médio de R\$ 6.141,57, conforme o levantamento sócio-econômico dos moradores, não sendo permitidas prestações maiores que 30% da renda familiar. É prevista, ainda, a quitação do imóvel em um período máximo de 300 meses.

Não se limitando a construção das unidades habitacionais, o Projeto Integrado viabilizará, portanto, obras de urbanização da área (drenagem pluvial, pavimentação, rede de esgoto sanitário, ampliação da rede de água, energia elétrica e da iluminação pública), visando, inclusive, à construção de novos acessos.

Para suprir a necessidade da comunidade em relação aos serviços básicos, o Projeto prevê a construção e/ou ampliação dos seguintes equipamentos sociais na área:

- Construção de uma creche com 327,12.m<sup>2</sup> e capacidade para 80 crianças de 0 – 6 anos, em tempo integral;
- Construção de um Centro de Múltiplo Uso, com 154,96m<sup>2</sup>, destinada à implantação de cursos, recreação, lazer, dentre outros;
- Ampliação da Escola Reunida Inês Marta da Silva, visando o atendimento da 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série, beneficiando, aproximadamente, mais 140 alunos.

Através do exercício da participação em todas as etapas da intervenção urbanística e social (aprovação do projeto, transferências, remanejamentos e avaliação), pretende-se

desenvolver ações que permitam despertar na população o reconhecimento de sua capacidade, despertando o interesse pela sua organização social. Dessa forma, o projeto adota o princípio da Participação Comunitária durante todo o período da intervenção urbanística, que consiste de três macro ações:

- ◆ **Mobilização e Organização Comunitária (MOC)** – caracterizada pelo trabalho de mobilização junto a comunidade visando a organização da população, contribuindo, dessa forma, para valorização da cidadania, por meio da elevação da sua auto - estima e da criação de oportunidades para a melhoria das condições sócio-econômicas, ambientais e culturais.

**Além da mobilização da população, as seguintes atividades serão empreendidas:**

- Levantamento dos hábitos e costumes, vocações potencialidades da população;
- Estudo de viabilidade de mercado para as atividades geradoras de trabalho e renda;
- Assessoramento na legalização da Comissão de Moradores e formação de sub-comissões e devido acompanhamento, através do fornecimento de subsídios, visando atender as necessidades da população, tais como: acompanhamento das obras, planejamento de ações visando a organização de espaços para atividades esportivas, recreativas e culturais; educação supletiva, educação sanitária e ambiental; capacitação profissional nas diversas áreas; geração de trabalho e renda, dentre outras;
- Elaboração de material didático e de divulgação;
- Formalização de parcerias com OG, ONGs e outras entidades afins.

- ◆ **Geração de Trabalho e Renda (GTR)** – Com o objetivo de melhorar a renda dos moradores, as atividades dessa macro ação deverão desenvolver-se, respeitando os princípios de viabilidade de mercado, vocações e aptidões existentes na comunidade. Prevê-se, ainda, o desenvolvimento e implantação das ações pertinentes à profissionalização e geração de trabalho e renda, bem como a viabilização de educação supletiva para adultos, desde a alfabetização.

Através desta abordagem que considera todos os aspectos da comunidade, tanto físicos como sociais, o Projeto Morar Legal vem sendo uma alternativa de melhorar a qualidade de vida dos seus moradores, vindo ao encontro das suas aspirações e necessidades. Para o município, que é seu proponente e instância executora, o Projeto se constitui em uma oportunidade de aperfeiçoamento da máquina administrativa, para o atendimento dessa demanda.

## **CAPÍTULO - III. A ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA NO ÂMBITO DO PROJETO MORAR LEGAL.**

### **3.1- Percurso teórico-metodológico**

A questão habitacional deixou de ser vista como um problema unicamente de déficit ou condições precárias de habitabilidade da população. Esse entendimento foi extrapolado na medida em que as intervenções no âmbito da questão habitacional não foram suficientes para garantir a qualidade de vida da população, que, submetida à segregação sócio-espacial passou a enfrentar dificuldades sócio-econômicas mais acentuadas. Contudo, esses resultados insatisfatórios das intervenções foram sendo corrigidos em virtude da própria população demandatária, que exigia sua participação nos projetos habitacionais, sem a qual dificilmente se chegaria a uma aproximação em relação as suas necessidades. Essa exigência popular encontrou respaldo na Constituição Federal de 1988, considerada, por isso, uma constituição cidadã, pois prevê a participação popular também como um direito de cidadania. Entretanto, a política neoliberal, que foi sendo adotada pelos governos que sucederam sua promulgação, disponibilizaram poucos recursos para o setor, e a adoção do termo 'participação' foi sendo mais uma alternativa para diminuir os gastos através dos mutirões de autoconstrução, do que para abertura de espaços democráticos de decisão. Esse fato, aliado ao quadro institucional brasileiro do pós-regime militar em que a retórica democrática e práticas autoritárias que, aliás, sempre fizeram parte da sociedade brasileira, sustentam um dos principais bloqueios da participação social. É com base neste conhecimento que será possível compreender a problemática da participação nos mais diferentes empreendimentos sociais em nosso país.

Atualmente bastante difundida, a idéia de participação popular em programas e projetos habitacionais é também reconhecida como uma oportunidade de valorização da cidadania e, conseqüentemente, de sustentação das melhorias implantadas. Assim, o

Projeto Morar Legal obedece a essa diretriz - participação comunitária, prevista pelo Programa Habitar Brasil/BID, que enfatiza:

É indispensável que as famílias a serem remanejadas e/ou reassentadas participem de todo o processo de elaboração e aprovação da proposta e que expressem sua concordância formal através do Termo de Adesão Compromissos e Obrigações. (MANUAL HBB, vol. II, p. 34)

O Programa ressalta, ainda, a importância da organização comunitária, para que essa participação se efetive.

Nesse sentido, Ammann traz seu conceito de participação, elaborado após um longo estudo sobre o emprego do termo. Dessa forma, ela afirma que a “participação social é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada.” (AMMANN, 1978, p. 61).

Com base nesse conceito, podemos afirmar que as camadas populares estão cada vez mais afastadas do processo participativo na medida que usufruem, cada vez menos, da produção social e pouco ou nada influem nas tomadas de decisões políticas.

Para a autora, existem duas formas de participação, quais sejam – **a participação direta** que se efetiva pelo engajamento dos indivíduos no sistema político (ou institucional), onde se geram as decisões ou, ainda, no sistema organizacional, que consubstancia essas decisões; ou **a participação indireta**, que se origina das associações que se formam para agir sobre o sistema político e relações de classe, sendo que elas podem existir ainda que não exerçam seu papel de mediadoras no processo participativo.

Assim sendo, Ammann chama atenção para a forma de participação indireta, afirmando que “não há participação sem organização, mas nem toda organização propicia a participação social.” (AMMANN, 1978, pag. 43).

A participação, através da associação de moradores, portanto, traz consigo algumas dificuldades ao desenvolvimento do processo democrático. Segundo Dias, a participação encontra seus obstáculos diante da estrutura da associação de moradores que, obrigatoriamente, deve seguir o ordenamento jurídico para sua constituição, que é imposto pelo Estado, ou seja, ela deve obedecer a uma legislação específica e possuir um estatuto que, pré-estabelecido, contém normas rígidas para sua constituição. Dessa forma, “introduz-se diretamente, no estatuto, o conjunto de relações e estruturas de poder instrumentalizadas pela hierarquia que rege a vida social.” (DIAS, 1982, p. 88).

Com o mesmo raciocínio, Costa, ao abordar a problemática da associação de moradores, explicita a questão ao afirmar que:

através dos estatutos, as associações assumem um modelo de organização que, em primeiro lugar, não é decidido pelos moradores como sendo a melhor forma de organizar uma associação (...) Em segundo lugar, esse modelo de organização leva para dentro da associação critérios e mecanismos de poder (...) que introduzem e reforçam o tipo de relações de poder dominantes na sociedade. (COSTA 1981, apud DIAS, 1982, 89).

Essas questões são bastante relevantes e se constituem em desafios constantes, tanto para a comunidade, como para os profissionais que pretendem desenvolver um trabalho em conjunto. Por outro lado, são contradições que podem possibilitar a reflexão da comunidade sobre as estruturas de poder que a envolve, desencadeando um processo de rejeição e de superação das práticas autoritárias. Aí está uma questão chave para o processo de organização comunitária. Não basta apenas rejeitar o autoritarismo; é preciso superá-lo, pois ele se encontra impregnado nas práticas cotidianas da sociedade como um todo e a sua superação é *imprescindível para que o processo participativo se efetive*.

Se muitas são as barreiras que dificultam a organização comunitária, não podemos negar que:

o sucesso dos esforços para fazer-se representar e para influir na determinação da sociedade é freqüentemente alcançado pela organização. Atomizados e dispersos, os indivíduos não têm voz nem peso. O fato individual isolado jamais alcança o nível do processo social, nem assume significação na sociedade global. (AMMANN, 1978, p. 57).

Nesse sentido, a associação de moradores seria um veículo de participação social, pois “mediante a associação, as diversas camadas sociais podem partilhar seus problemas e interesses, adquirir poder reivindicatório e indiretamente ter acesso à gestão da sociedade”. (AMMANN, 1978, p. 57).

Faz-se mister ressaltar, ainda, que o desenvolvimento qualitativo da associação dependerá do seu engajamento ou sua articulação com outros grupos, tais como sindicatos, conselhos ou universidades, pois essa aproximação possibilita à comunidade perceber a dimensão dos problemas que perpassam esses espaços e que, por isso, não poderão ser resolvidos com ações que não ultrapassem os limites comunitários, sendo essa capacidade de articulação mais um pressuposto à participação social.

Quanto às condições para a participação, segundo Touraine (1973, apud AMMANN, 1978, p. 28), são três os níveis que estabelecerão a natureza, o grau e o tipo de participação: 1º o campo da historicidade, que é constituído pelo sistema de ação histórica e pelo sistema de classes. Ele exerce influência sobre uma sociedade concreta, histórica e geograficamente situada e suas orientações penetram essa sociedade, produzem mecanismos de conflito e de dominação e propiciam a configuração dos sistemas político e organizacional; 2º nível institucional ou político, que representa a mediação entre a historicidade e a organização social. Ele define o jogo das relações entre os diversos grupos de interesse, as quais podem expressar-se, desde a mais aberta concorrência até a mais fechada hegemonia; 3º nível da organização social, que traduz as decisões do sistema político e normas. Na organização social, o poder encontra a técnica ou instrumentalidade, que impõem entraves internos e externos.

A motivação e a educação dos indivíduos também influenciam o processo participativo.

A motivação provoca a identificação das razões que podem mover o indivíduo a participar, mas a aprendizagem da participação só se verifica quando, em resposta a uma necessidade sentida, uma pessoa se apodera ativamente de alguma parte do meio, de idéias, hábitos, habilidade e os entretece com novo padrão de comportamento (MANNHEIM, 1969, apud AMMANN, 1978, p. 39-40).

Trata-se, portanto, de um comportamento participativo, que não acontece automaticamente, mas que nasce e evolui através do exercício contínuo e permanente da práxis participativa pelo homem: na reivindicação de seus direitos, na geração de mais saber, na prática associativa, no exercício do voto e da representatividade, na elaboração e execução de planos, na assunção de suas responsabilidades. Gohn, ao abordar esse tema, também enfatiza que "a consciência transformadora não se constrói espontaneamente a partir meramente da existência dos problemas. Ela se constrói no próprio processo das lutas." (1991 p. 57). Portanto, os problemas representam apenas o objeto que pode mobilizar as pessoas e movê-las em torno da sua equação. Esse movimento, com o intuito de solucionar as questões que se apresentam, é que possibilitará uma maior consciência sobre as dimensões dos problemas e sobre as limitações do sujeito em relação a sua capacidade de operacionalização das ações. Assim, atuando sobre a natureza, o homem a transforma ao mesmo tempo em que transforma a si próprio.

A consciência transformadora ainda pressupõe uma visão crítica da sociedade, a compreensão da natureza dialética das relações sociais e a convicção de que é possível transformá-las. Por isso, visando o acesso à participação, "a organização pode inscrever-se como condição do processo participativo, ao lado da informação, motivação e educação." (AMMANN, 1978, p. 42).

### 3.2- O processo de organização da comunidade numa perspectiva de participação

Tomando como referência o conceito de participação formulado por Ammann, podemos presumir que grande parte da população brasileira, em especial a de baixa renda, como é o caso dos moradores da Barreira, não tem acesso à gestão e usufruto dos bens sociais, e se produzem, a sua contribuição se dá de forma alienada, ou seja, através da venda da sua mão-de-obra, sem chance de terem acesso aos meios de produção, o que facilita a sua exploração por parte dos detentores desses meios. Essa situação de não participação, a que se encontra submetidos dois terços da população brasileira, tem seu retrato estampado nos bolsões de pobreza espalhados pelo país. Não participar da produção, gestão e usufruto dos bens significa, portanto, não ter acesso à cidadania.

Modificar esse quadro é, sem dúvida, uma tarefa urgente. No entanto, se não tivermos bem claro o caminho a seguir, estaremos propensos a caminhar em círculos, pois a realidade marcada pela pobreza é a denúncia de que a espoliação acontece veladamente pelo Estado capitalista, o qual se utiliza de inúmeros artifícios para mantê-la oculta. Propor uma intervenção, que seja o início de um basta a essa situação, portanto, requer uma reflexão pormenorizada das práticas desenvolvidas nesse âmbito para que não se constitua em mais uma forma de manter esse jogo político-ideológico de controle.

Rever o conceito de participação é imprescindível para intervir nessa realidade, já tão permeada por complexidades, como é o trabalho de organização comunitária, principalmente se considerarmos, ainda, os aspectos condicionantes historicamente construídos e que estão presentes nas relações sociais em geral. Creio que iluminar esse trabalho pelo conceito de participação, formulado por Ammann, que o desmistifica seja um início plausível.

Nesse sentido, ao utilizar-se desse conhecimento no trabalho com a comunidade, o assistente social terá condições de, efetivamente, trilhar um caminho que conduza a uma transformação das situações que estão a impedir o desenvolvimento da cidadania.

Com essa perspectiva, iniciamos a organização da comunidade da Barreira, conscientizando a população da sua importância frente aos problemas que vem enfrentando. A proposta de legalização da associação, portanto, foi bem aceita pela comunidade, devido à existência de um grupo pequeno de moradores, que já desempenhava uma certa liderança ao reivindicar melhorias para o local. Esses líderes agiam motivados pela consciência de alguns problemas, como os de saúde, relativos, em boa parte, à falta de saneamento básico, os de segregação sócio-espacial, que se materializavam (entre outras situações) em obstáculos de acesso aos espaços públicos do entorno comunitário. Por não encontrarem respaldo, o poder de mobilização da comunidade, conseqüentemente, diminuía.

A reativação da mobilização comunitária, fator primordial para a execução do projeto, não se obteve com dificuldade, dada a expectativa dos moradores de terem acesso a uma moradia mais digna, entretanto, mantê-la exige ações sistematizadas e uma aproximação progressiva dos resultados almejados por eles.

Dessa forma, a mobilização, iniciada já nas primeiras reuniões com a comunidade, que objetivaram esclarecer a origem do Programa Habitar Brasil, seus objetivos e diretrizes, expressos no projeto de intervenção Morar Legal, deverá ser mantida até o final da intervenção. Da mesma forma, a participação comunitária não deverá ser uma etapa ou complemento da atuação, mas uma característica essencial do conjunto do trabalho, pois a construção da cidadania é a mais importante conquista desse projeto, já que todos os caminhos que conduzem à equidade e à justiça social passam pela questão da cidadania e da participação.

Durante os trabalhos de organização da comunidade, a presença bastante significativa da população às reuniões deixou claro o seu interesse em formar a associação. No entanto a noção de associação continua muito ligada ao paradigma associativista, que faz parte do imaginário coletivo, quando, muitas vezes, ela é confundida com espaço de recreação e lazer ou mesmo de provisão de recursos materiais, sem a pretensão, pelo menos clara, de participação que passa pela gestão da cidade.

Com essa compreensão difusa sobre o papel da associação, normalmente, a comunidade tende a incorporar as obrigações do Estado que, ao omitir-se da responsabilidade de prover a infra-estrutura urbana, desvia a noção de cidadania e de participação para convergirem com seus interesses. Ainda que tenhamos discutido essa questão com os moradores, ela precisa ser amadurecida.

A escolha em relação ao posicionamento que tomarão diante da associação ficará a critério da própria comunidade. No entanto, uma verdadeira escolha pressupõe o conhecimento das alternativas postas, ou ela inexistente, o que nos leva a responsabilidade de trazer à reflexão sobre o verdadeiro papel da associação, que é condição elementar para que a comunidade faça sua opção. Esse é um dos assuntos que deverão pautar a capacitação das lideranças, prevista no cronograma das ações do projeto.

Contudo, as dificuldades que se apresentaram para a constituição da associação não poderiam ser tratadas apenas em um curso de capacitação, mas sim, trabalhadas durante todo o contato com a comunidade. Assim, através da aproximação dos moradores, foi possível registrar algumas dessas dificuldades que, na verdade, são criadas pelo Estado e ficam claras na fala de um dos moradores, ao argumentar sobre a impossibilidade de unir-se ao grupo de liderança:

“Nóis não tem tempo porque de noite a gente trabalha e de dia é preciso durmi pra descansá... mesmo assim nóis não tem condição, não tem estudo.”(S. E).

A falta de tempo em função da luta pela sobrevivência, sem dúvida, é uma realidade dos moradores, uma vez que o trabalhador se vê obrigado a exercer sua atividade produtiva por longo período em decorrência de uma política de relação capital/trabalho bastante desumana. No entanto, a questão da escolaridade é o motivo que mais afasta a população da possibilidade do exercício de sua cidadania, principalmente se considerarmos os mecanismos ideológicos utilizados para a sua dissuasão, que servem para encobrir o processo de dominação sobre o grupo majoritário.

Almeida, ao tratar dessa questão, afirma que:

para garantir a hegemonia ou a dominação das classes dirigentes ou dominantes, é imprescindível inculcar na maioria (as classes subalternas ou dominadas) o sentimento de subalternidade. Essa maioria, ao se sentir subalternizada, despossuída de poder de mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção, formará consenso e/ou será coagida diante do poder "superior" dos dirigentes (ou dominantes). (ALMEIDA, 1990, p. 35).

Assim, o mecanismo de dominação ideológica se sobrepõe ao mecanismo de dominação econômica, constituindo-se em um forte obstáculo ao processo participativo. Da mesma forma, a presença desses mecanismos podem ser observados durante a fala do morador, ao referir-se à segregação sócio-econômica e sua expectativa em relação à construção das unidades habitacionais:

"enquanto nois morá num barraco, os outros não tem respeito... mais depois de fazê as casinha direitinha vai sê diferente" (S.C)

Formulações como essa indicam que a população, ao perceber a sua condição econômica, sem relacioná-la ao contexto da estrutura social geradora das desigualdades, tende a naturalizar o tratamento que recebe daqueles que possuem posição econômica superior a sua. Decorrente da reprodução das relações sociais, perpassadas pelos valores da sociedade capitalista, onde o ter se sobrepõe ao ser e os bens materiais é que caracterizam

o indivíduo como digno ou não de respeito, essas práticas traduzem-se em uma reafirmação cotidiana do processo de subalternização.

Uma das ações que o trabalho social se propõe, para abordar essa situação, tem como objetivo a criação da identidade do grupo comunitário e a elevação da sua autoestima, na tentativa de fortalecê-la para que venha a contrapor-se aos mecanismos de dominação, propiciando um processo de libertação à medida em que, juntamente com o estímulo, a percepção das contradições e das desigualdades a que está sujeita, essa percepção possa traduzir-se mais em motivos de reação que de acomodação.

Assim, ao mesmo tempo em que trabalhamos na perspectiva de mobilizar os moradores em torno da associação, também nos dispusemos a assessorá-los, o que contribuiu para que as pessoas que se achavam despreparadas se sentissem mais seguras para participar, no entanto, essa medida é um dos desafios do trabalho social, uma vez que não podemos criar o vínculo de dependência, mas trabalhar para a promoção dos moradores.

O grupo que se dispôs a formar a chapa de liderança apresentava um perfil bastante heterogêneo, composto tanto por homens, quanto por mulheres, e com graus de instrução diferentes. Essas diferenças possibilitarão uma melhor percepção das demandas comunitárias, bem como a discussão dos seus pontos de vista e a troca de conhecimentos. Por outro lado, é extremamente importante estabelecer regras e atitudes democráticas, para que as diferenças sejam superadas, significando apenas a riqueza do grupo.

Para mostrar como o grau de escolaridade não é necessariamente um fator determinante do processo democrático, embora reconheçamos sua importância, destacamos, dentre o grupo, algumas noções riquíssimas sobre a associação, que partiram de pessoas com grau de instrução menor. O registro dessa noção foi possível durante a

discussão do estatuto com a comissão provisória, quando todos colocaram suas opiniões.

Uma delas refere-se ao rodízio da diretoria:

“Todo mundo que quisé, tem que tê chance de participa, porque assim todo mundo aprende e vê a importância da associação”. (S. U.).

Com essa colocação, o morador expressou a sua desaprovação quanto à monopolização das associações que se fecham em diretorias e que dificultam a participação dos associados, exercendo atividades alheias às prioridades comunitárias.

Na pauta de discussões, questões referentes aos interesses coletivos da comunidade também foram alvo de debate e decisões. Esses momentos foram bastante importantes, porque propiciaram uma apreensão da subjetividade dos moradores, ou seja, o que eles pensam, sentem, acreditam e almejam. Nesse sentido, ao referir-se à questão da criança e do adolescente, um dos membros da comissão expôs o seguinte:

“A associação tem que incentivá as criança com a criação de lugar de brincã e jogã, porque criança não tem que trabalhá”. (S.C)

Essa fala mostra que, embora não tenha conseguido intervir naquela realidade, modificando-a, ele sabe o que significa uma condição de exclusão, a qual a comunidade está sujeita, e mostra seus valores diante da questão.

A discussão do Estatuto com a comissão provisória, além de ter possibilitado conhecer um pouco o perfil do grupo, também antecipou os pontos polêmicos e os de difícil compreensão que necessitariam de uma melhor explicação quando fossem discutidos com os demais moradores.

Assim, a elaboração do Estatuto com os moradores, reunidos em assembléia, encontrou sua dinâmica através da participação dos moradores, que manifestaram suas dúvidas, opiniões e defenderam a permanência ou exclusão de certos artigos. Ficam dessa

forma identificados a motivação e o interesse dos moradores, uma vez que não se acomodaram ao ouvir a leitura do Estatuto, mas a maioria acompanhava atenta através de sua cópia.

Durante o processo, algumas situações mostraram a correlação de forças entre os moradores. Por não concordar com a permanência do artigo que estabelecia a obrigatoriedade da elaboração de programas gerais e plano anual, com a devida aprovação dos demais moradores, um dos membros da comissão provisória, que possuía escolaridade superior ao grupo, defendeu sua posição da seguinte forma:

*“Eu quero ajudar vocês... já atuei por muito tempo na associação do bairro, onde morei anteriormente e, por isso, tenho experiência. Lá, essa tarefa era exclusiva do presidente, além do que essa associação está apenas começando, não tendo grandes recursos para que um plano seja necessário” (J.B).*

Outro membro da comissão provisória, defendendo a permanência do mesmo, esclareceu que a quantidade de recursos não impedia o estabelecimento de um plano, mas, pelo contrário, era mais um motivo de sua necessidade. A votação manteve o artigo, ao passo que o membro discordante, não aceitando a vontade da maioria, retirou-se.

Ao percebermos que o grupo havia se sentido desconfortável com a atitude do colega, procuramos saber qual a leitura que faziam do episódio. Assim, verificamos que eles entenderam que haviam agido de forma correta, mas que era necessário conversar, mostrando que o grupo permanecia aberto, mas firme sobre a condução da associação pautada na vontade da maioria.

Esse fato pode ser relacionado à característica da associação de moradores, que pode traduzir as relações de poder dominante na sociedade. Contudo, houve uma rejeição do autoritarismo interno, que poderá ser superado à medida que as regras democráticas forem sendo respeitadas por todos. Esse exercício permitirá, também, que a comunidade

forme sua posição diante do autoritarismo e outros mecanismos de dominação externos, pois são esses os principais dificultadores da participação comunitária.

Entretanto, o processo de legalização da associação encontrou uma desmotivação, a que atribuímos ao adiamento da assinatura do contrato, para o repasse da verba ao projeto que possibilitaria o início das construções. Esse fato refletiu-se na mobilização dos moradores na oportunidade de eleição da diretoria. No entanto, mais de 80% dos que compareceram votaram favoravelmente, elegendo-a. Mais tarde, ao efetivar-se a assinatura do contrato, que aconteceu na própria comunidade, a população retomou as atividades para encaminhar o registro da associação em cartório, demonstrando mobilização.

Dando continuidade ao processo de organização comunitária, as atividades de Geração de Trabalho e Renda, além da Educação Ambiental que se realizará em breve, deverão envolver a associação de moradores, incentivando a sua articulação com outras entidades e organizações, o que trará novas perspectivas e um maior interesse dos moradores.

### 3.3- A questão da cidadania

Passados tantos anos do término de um regime, que violou os direitos de cidadania no Brasil, ainda restam as estruturas autoritárias e muitas situações de letargia por parte da população brasileira. A reprodução das relações sociais, sob a ótica conservadora, vem imprimindo sua marca à medida que o poder de decisão está concentrado em um grupo cada vez menor. Já é tempo de mudar essa simbiose entre dominantes e dominados, e uma das maneiras é fortalecendo a cidadania. Mas, de qual cidadania falamos, se o acesso aos direitos civis, políticos e sociais são constantemente dificultados, ou mesmo negados, a grande maioria da população? Existiria cidadania nesse caso? Covre responde que:

só existe cidadania, se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, da pugna para fazer valer os direitos do cidadão. Neste sentido, a prática da cidadania pode ser a estratégia, por excelência, para a construção de uma sociedade melhor'. (COVRE, 1991, p. 11).

Assim, é possível perceber que a cidadania é um processo de conquista cotidiana, sem a qual as leis não saem do papel, significando apenas letra morta. Se os direitos de cidadania pressupõem lutas para sua conquista, e elas não são constantes, é preciso investigar a sua história para descobrir o seu motivo. Para Gohn :

O estilo burocrático patrimonialista do Estado favoreceu a centralização administrativa, subordinou a sociedade civil através de relações de poder paternalista e favoreceu a criação de um imaginário social, onde o Estado é sempre doador, provedor da ordem, da justiça, do direito e dos favores. Gerou-se uma cultura de dependência mútua, que inibe os processos de autonomia e de crença na capacidade de resolver por si próprios os problemas, assim como acostumou-se a não se protestar contra a má qualidade dos serviços públicos existentes, a conformar-se com a demora e a conseqüente espera, no atendimento dos serviços públicos em geral (GOHN, 1995, p. 210).

Dessa forma, é possível compreender que, por trás desse problema, existe uma história de poder, autoritarismo e clientelismo, os quais geraram uma cultura viciada de subordinação, difícil de transpor. Entretanto, é preciso identificar as possibilidades de intervir nessa realidade, objetivando o fortalecimento da reivindicação popular.

Nesse sentido, o Projeto Morar Legal possibilitou uma intervenção ao definir o princípio de participação comunitária. No entanto, nesse cenário bastante contraditório, estão em jogo muitas questões as quais dependerão da qualidade do trabalho do Serviço Social e da vontade e empenho da comunidade em produzir espaços democráticos, por meio dos quais se possa compartilhar poder e dividir responsabilidades.

Ao discutir as possibilidades de trabalhar a questão da cidadania, é imprescindível concebê-la em seu sentido objetivo e subjetivo. Covre contribui com um conceito mais amplo de cidadania.

a cidadania é o próprio direito à vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser construído coletivamente, não só em termos do atendimento às necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência, incluindo o mais abrangente, o papel do(s) homem(s) no Universo. (COVRE, 1991, pág. 11).

Essa cidadania, como direito à vida, no seu sentido pleno, que possibilitaria o mais alto grau de desenvolvimento humano, leva-nos a presumir que a sociedade só poderá usufruir dela se as questões sociais, econômicas, políticas e ambientais forem seriamente tratadas. É esse construir coletivo, com base em nosso papel no Universo, que precisa ser *incentivado e fortalecido*. Queremos, com isso, acenar para a possibilidade de trabalharmos na direção, tanto da garantia dos direitos constitucionais, quanto no desenvolvimento de uma subjetividade cidadã, a qual Heller chama de qualidade “humano-genérica”.

É preciso que as pessoas percebam a diferença entre individualidade e individualismo, para prosseguirem com trabalhos coletivos.

Nesse sentido, Covre (1991) também enfatiza a necessidade, que ela chama de “revolução do indivíduo”, que seria, em um de seus níveis, a possibilidade de romper com a alienação que produz o homem “mercado”, para dar espaço ao ser universal que possui.

Ao que isso pareça fruto de terapia ou de religião, Covre esclarece:

*Excluo, aqui, as terapias que tentam “adaptar o homem ao mundo”, numa linha positivista. Penso em terapias que não percam a perspectiva histórica, mas que tragam para fora dos indivíduos a força necessária para lidar com esse mundo e fazê-lo avançar. Também não falo aqui da religião que desenvolve um subjetivismo para além-mundo. Refiro-me àquele traço espiritual que permite ao homem perceber-se e perceber seu espaço no Universo, e que promove forças para ajudar a mudar o mundo. E falo do poeta, do artista, mesmo quem jamais escreveu ou criou arte, que tenha a qualidade de fazer os vínculos de dentro e de fora, do mundo externo e interno, infinitamente, e que se preocupe com o Universo como um todo e, portanto, com seu destino. (COVRE, 1991, p. 64)*

Com esse pensamento, Covre contribui no sentido de adotarmos metodologias de educação para a cidadania, que contemplem a pessoa em sua totalidade humana, ou seja, que não menospreze os aspectos (social, cultural, existencial, etc) que as constituem, para que possam visualizar e valorizar sua individualidade, inscrita em um circuito universal.

Não é difícil perceber o desejo de participação da comunidade reprimida por todos os motivos que já foram mencionados. Esse desejo reprimido, certamente, é um dos motivos de sua baixa auto-estima, que pode ser revertida a partir da valorização de seu potencial, bastante rico. Como mostramos anteriormente, alguns moradores possuem noções de democracia, que precisam ser incentivadas e exercitadas nas suas relações. Assim, a associação poderá ser esse veículo de troca de conhecimento e exercício de cidadania, que mantenha a mobilização para reivindicação de seus interesses coletivos.

Esse processo pode significar um caminho bastante envolvente, a medida que as pessoas forem descobrindo que o tornar-se cidadão é uma tarefa de fazer-se cidadão em um processo infinito.

Esse olhar holístico sobre a cidadania pode abrir muitas possibilidades de promover e mover a comunidade a expressar seus problemas e reivindicar seus direitos organizadamente. Segundo Covre, “Há um sofrimento que tem lugar no âmbito privado e não vem a público (. . .) É preciso criar espaços para reivindicar os direitos, mas é preciso também estender o conhecimento a todos, para que saibam da possibilidade de reivindicar.” (1991, p. 66).

Por isso, ao trabalhar a educação para a formação da cidadania, é preciso entender que ela é :

*um processo lento e profundo, que leva gerações. Planta-se uma geração, não uma parede ou um pátio. É outra dimensão aquela comprometida em construir ‘gente’, para além de trabalhadores treinados, pessoas bem-comportadas, seres informados. Esta tarefa se realiza por baixo do torvelinho diário, efêmero e rotineiro, perdendo-se no horizonte das dimensões infinitas da sociedade. (DEMO, 1996, p. 53).*

Dessa forma, o trabalho de organização comunitária do qual os moradores da Barreira foram os principais atores, significou o primeiro passo para a reivindicação mais efetiva de seus direitos e a construção de suas cidadanias.

### 3.4- Considerações finais.

A trajetória da política habitacional brasileira mostra que ela, em nenhum momento, foi uma prioridade entre as políticas públicas. Antes de proporcionar bem estar à população de baixa renda, foi utilizada para legitimar o Estado e promover a acumulação capitalista no país. Entretanto, essa espoliação do povo brasileiro não se deu de maneira pacífica, ao contrário, poucos foram os momentos em que a repressão não se deu por aberta. Seu auge, na década de 60, através do regime militar, ocasionou o mais alto grau de empobrecimento da classe trabalhadora ao mesmo tempo em que os recursos do Estado beneficiaram largamente as empresas nacionais e multinacionais. A diminuição drástica do poder aquisitivo do trabalhador não lhe deixou outra saída que não fosse morar nos locais mais impróprios e em condições subumanas, de forma que seu acesso à casa própria tornou-se um sonho inalcançável.

A situação atual é ainda mais delicada, pois, além do desemprego estrutural, existe, ainda, um inchaço das grandes cidades, que não comportam mais o crescimento desordenado, constituindo-se em um grande desafio para as políticas públicas.

Diante desse quadro, os Programas alternativos, como o Habitar Brasil, por atenderem uma parcela pequena da população, não representam um impacto considerável no déficit habitacional do país e seus resultados só se sustentarão, se houver a articulação das políticas públicas, que gerem empregos, promovam a saúde e a educação dentro de um planejamento sem interrupções conjunturais e respeitando a efetiva descentralização político-administrativa.

Com relação ao Projeto Morar Legal, mais precisamente ao Projeto de participação comunitária, tem-se um espaço que poderá significar uma experiência valiosa, tanto para os profissionais, quanto para a comunidade. Entretanto, um dos fatores que dificultam a

dinâmica dos trabalhos refere-se aos horários de maior disponibilidade dos moradores serem preferencialmente noturnos ou de final de semana, o que não facilita uma maior aproximação com os mesmos. Contudo, essa dificuldade poderá ser amenizada com a elaboração de um cronograma das ações principais dentro das disponibilidades da maioria.

Por prever Geração de Trabalho e Renda, os resultados poderão ser bastante satisfatórios, desde que envolva uma análise eficiente das potencialidades dos moradores, bem como uma avaliação competente sobre a viabilidade de mercado. Seu sucesso dependerá do envolvimento da comunidade organizada, para influir nos assuntos que lhe competem e das articulações em defesa dos direitos e interesses coletivos, precedido por trabalhos de motivação e capacitação dos moradores.

O trabalho de organização da associação permitiu verificar que a equipe diretora, embora tivesse seus problemas internos para resolver, mostrou-se favorável à democratização das relações com os associados. Entretanto, os associados precisam conscientizar-se de que a associação é mais que uma diretoria e que todos precisam trabalhar juntos. Mas, como o projeto está apenas começando, esses objetivos poderão ser alcançados através de um trabalho de sensibilização coletiva em que todos percebam a sua importância e sintam-se parte da associação, de forma que descubram que a sua participação é a única possibilidade de estabelecer uma verdadeira dinâmica comunitária. Por isso, fortalecer o vínculo dos associados, juntamente com o estímulo ao conhecimento crítico de sua realidade, é imprescindível para que a associação crie forças para influir nas políticas públicas, com vistas ao atendimento qualitativo de suas demandas.

Enquanto acadêmica, o desenvolvimento de estágio na área de habitação popular, envolvendo trabalhos de organização comunitária, foi uma rica experiência, que permitiu apreender um pouco mais a dinâmica que envolve as relações da comunidade com a cidade e instituições, e a maneira como os moradores percebem sua realidade e acham força e

criatividade para lutar por condições mais dignas. Essa aproximação requer uma busca contínua do conhecimento, pois são muitos os desafios que se apresentam no trabalho com comunidades. Por isso, essa experiência me despertou o interesse em continuar essa busca.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- HELLER, Ágnes. **História y vida cotidiana. Aportación a la sociología socialista.** Barcelona/México, Grijalbo, 1972.
- ALMEIDA, Lourdes Figueiredo de. **As práticas do Serviço Social: afirmação ou superação da subalternidade.** São Paulo, PUC/Programa de estudos pós-graduados em serviço social. 1990.
- AMMANN, Safira Bezerra. **Participação social.** São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.
- AZEVEDO, Sérgio de & ANDRADE, Luiz Aureliano Gama. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação.** Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- AZEVEDO, S. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90, In: **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana.** (Org.) Luiz César de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.
- CARPINTÉRO, Marisa Varanda Teixeira. **A construção de um sonho : os engenheiros-arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil (São Paulo-1917/1940).** Campinas: UNICAMP, 1997.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania?** São Paulo: Brasiliense, 1991.
- DALLARI, Dalmo. **Participação política.** São Paulo, Brasiliense, 1983.
- DEMO, Pedro. **Participação é conquista.** São Paulo: Cortez, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Pobreza Política.** São Paulo: Editora Autores Associados, 1996.
- DEGENNSZAJH, Raquel Raichelis. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil In: **Desafios da gestão democrática das políticas sociais.** Capacitação em serviço social e política social, módulo 3 – Brasília: UNB, Centro de educação aberta, continuada a distância, 2000.

DIAS, Maria Esther B. **A dialética do cotidiano: trabalho social em um conjunto habitacional.** São Paulo: Cortez, 1982.

ENGELS, Friedrich. **Sobre habitação.** São Paulo: Gral, 1984.

\_\_\_\_\_ **A questão da habitação.** São Paulo, Editora Acadêmica, 1987.

FINEP, **Habitação popular: inventário da ação governamental.** Rio de Janeiro, 1985.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia.** São Paulo, Paz e Terra, 1996.

GONÇALVES, M<sup>a</sup> C. V. Políticas sociais setoriais e por segmento In: **Habitação. capacitação em serviço social e política social**, módulo 3 – Brasília: UNB, centro de educação aberta, continuada a distância, 2000.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos sociais e lutas pela moradia.** São Paulo: Loyola, 1991.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros.** São Paulo: Loyola, 1995.

IANNI, Octávio. “A revolução de 30 e o Estado Novo”. In: **Estado e planejamento econômico no Brasil.** Civilização Brasileira, 1986.

LACERDA, Denise. **Cidadania, participação e exclusão: uma análise do grau de instrução no eleitorado brasileiro.** Editora da Univali, 2000.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO/PR. **Manual de orientações do Subprograma de urbanização de assentamentos subnormais.** Vol. II.

OHWEILER, Otto Alcides. **Evolução sócio-econômica do Brasil.** Editora Tchê, Santa Maria, 1987.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade; para compreender.../** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PERUZZO, Dilvo. **Controle e espoliação.** São Paulo, Cortez, 1984.

RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. **O que e questão da moradia.** São Paulo: Brasiliense, 1983.

RIBEIRO, L.C.Q e PECHMAN R.M. **O que é a questão da moradia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1997.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SOUZA, Maria Luiza. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. São Paulo: Cortez, 1991.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social e Instituição: a questão da participação**. São Paulo: Cortez, 1988.

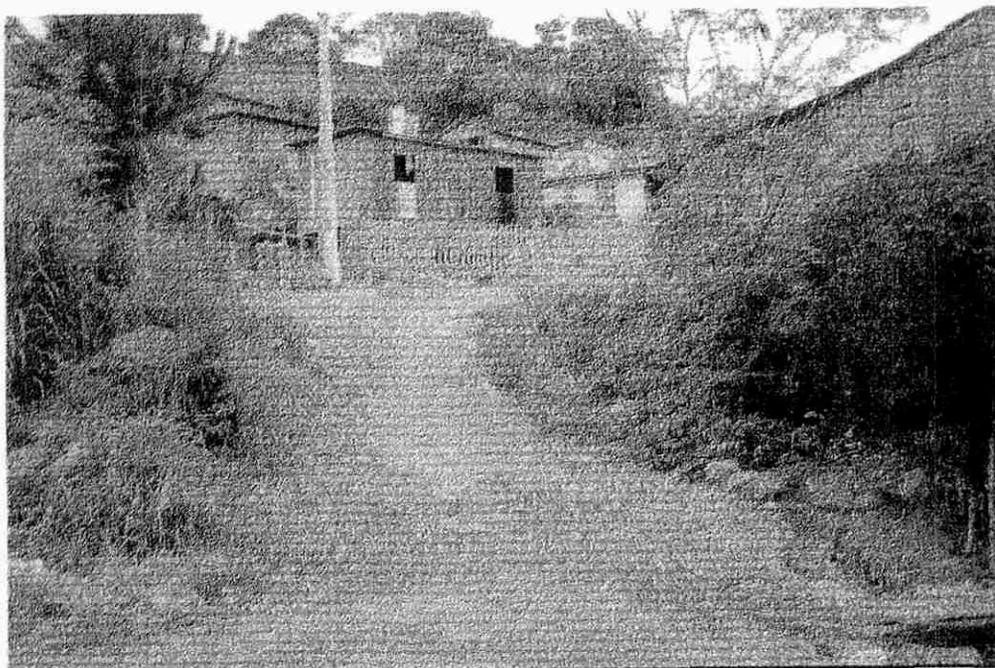
STEIN, Rosa Helena. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil In: **Implementação de políticas sociais e descentralização político-administrativa**. Capacitação em serviço social e política social, módulo 3 – Brasília: UNB, centro de educação aberta, continuada a distância, 2000.

# **ANEXO**



# TOPOSOLO

Engenharia e Topografia



---

CENTRO EXECUTIVO MIRANTE - RUA ADOLFO DONATO DA SILVA, 126 - PRAIA COMPRIDA  
SÃO JOSÉ - SANTA CATARINA - CEP 88103-460 - FONE/FAX (48) 247-4681



# TOPOSOLO

Engenharia e Topografia

