

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

**A PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES DA FOZ DO RIO  
BIGUAÇU NO PROJETO BEIRA-RIO – PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID  
EM BIGUAÇU/SC**

**TATIANA ANGÉLICA DE GODOY**

**Florianópolis**

**2007.2**

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

**A PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES DA FOZ DO RIO  
BIGUAÇU NO PROJETO BEIRA-RIO – PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID  
EM BIGUAÇU/SC**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como exigência parcial a obtenção de grau de Bacharel em Serviço Social, orientado pela Professora Mestre Elizabeth Callado de Oliveira Carreirão.

**TATIANA ANGÉLICA DE GODOY**

**Florianópolis**

**2007.2**

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Argentino e Arlete, que sempre me incentivaram e apoiaram durante a minha trajetória acadêmica.

Aos meus irmãos, Ana e André, pelo carinho e apoio nos momentos difíceis que passamos.

Ao meu afilhado, João Vitor, que mesmo sem entender ajudou com seus sorrisos e carinhos.

As Assistentes Sociais Simone Pereira Marçal, Daiany Cariny de Oliveira e Allyandra Córdova Souza, pela confiança, respeito e dedicação demonstrada ao compartilhar as experiências profissionais.

Aos funcionários da Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura de Biguaçu pelo apoio nos momentos difíceis, principalmente o Setor de Habitação.

Aos moradores da Foz do Rio Biguaçu, pela receptividade e oportunidade de aprendizado vivenciada através do estágio e construção dessa pesquisa.

As professoras Edaléa Ribeiro e Elizabeth Carreirão pela paciência e orientação dedicada na elaboração desse trabalho.

Aos colegas de curso de Graduação do Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, em especial, as amigas Nínive, Letícia e Priscila G., que sempre acompanharam minhas angústias e tristezas, mas também repartiram tantas alegrias, enfim todos os sentimentos que somente a verdadeira amizade conhece.

## RESUMO

A questão da moradia, entendida não apenas como um abrigo, mas sim como um conjunto de elementos ligados ao saneamento básico, serviços urbanos, educação e saúde, dentre outros, constitui um dos mais graves problemas enfrentados pela sociedade brasileira. Para tanto, o governo utiliza-se de programas e ações que visam amenizar o déficit habitacional no país, que com o crescimento da desigualdade social, torna-se cada vez mais alarmante. Tomando por referência essas considerações, esta pesquisa reflete como se dá o processo de participação dos moradores da Foz do Rio Biguaçu no Projeto Beira Rio – Habitar Brasil/BID, para tanto, fez-se necessário um resgate histórico da Política Habitacional brasileira, marcada por dois períodos, anterior e posterior a Reforma do Estado, e como se dá o processo de participação popular nesses dois períodos. Trará uma discussão sobre a participação como uma prática política, e como a Constituição Federal de 1988 e os Movimentos Populares contribuíram na construção de uma Política Habitacional mais democrática e participativa.

**Palavras-chave:** Moradia; Política Habitacional; Programa Habitar Brasil/BID; Participação Popular.

## **LISTAS DE SIGLAS**

APP – Área de Preservação Permanente

BACEN – Banco Central

BNDU – Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano

BNH – Banco Nacional de Habitação

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CEF – Caixa Econômica Federal

COOPHAB – Cooperativas Habitacionais

COHAB – Companhia de Habitação

CMN – Conselho Monetário Nacional

DI – Desenvolvimento Institucional

ESA – Educação Sanitária e Ambiental

FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

FCP – Fundação Casa Popular

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FJP – Fundação João Pinheiro

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FVCS – Fundo de Compensação de Variações Salariais

GTR – Geração de Trabalho e Renda

IAP's – Instituto de Aposentadorias e Pensões

IBH – Instituto Brasileiro de Habitação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MBES – Ministério de Habitação e Bem-Estar Social

MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

MOC – Mobilização e Organização Comunitária

OGU – Orçamento Geral da União

OG – Organização Governamental

ONG – Organização Não Governamental

PAH – Plano de Assistência Habitacional

PAR – Programa Arrendamento Residencial

PBQPH – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional

PD – Plano Diretor

PEHP – Programa Especial de Habitação Popular

PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular

PMB – Prefeitura Municipal de Biguaçu

PNAFM – Programa de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros

PNH – Plano Nacional de Habitação

PPC – Programa de Participação Comunitária

PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

Sefhau – Sistema Federal de Habitação

SERFHA – Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário

SIFHAP – Sistema Financeiro de Habitação Popular

UAS – Urbanização de Assentamentos Subnormais

UEM – Unidade Executora Municipal

## LISTAS DE TABELAS

TABELA 1: Índice da Faixa Etária da População a ser beneficiada da Foz do Rio Biguaçu .....	69
TABELA 2: Índice da Caracterização quanto ao gênero da Foz do Rio Biguaçu.....	70
TABELA 3: Índice da Faixa Etária das Mulheres da Foz do Rio Biguaçu..	70
TABELA 4: Índice da Faixa Etária dos Homens da Foz do Rio Biguaçu...	71
TABELA 5: Índice do Número de Membros por Família da Foz do Rio Biguaçu.....	71
TABELA 6: Índice da Naturalidade do Responsável por Família da Foz do Rio Biguaçu.....	72
TABELA 7: Índice do Último Endereço do Responsável por Família da Foz do Rio Biguaçu.....	72
TABELA 8: Índice do Tempo de Residência da Família na Área de Intervenção da Foz do Rio Biguaçu.....	73
TABELA 9: Índice do Nível de Instruções dos Homens da Foz do Rio Biguaçu.....	74
TABELA 10: Índice do Nível de Instruções das Mulheres da Foz do Rio Biguaçu.....	74
TABELA 11: Índice da Situação Ocupacional dos Homens da Foz do Rio Biguaçu.....	75
TABELA 12: Índice da Situação Ocupacional das Mulheres da Foz do Rio Biguaçu.....	75

<b>TABELA 13: Índice da Renda Familiar da Foz do Rio Biguaçu</b>	
<b>(em salários mínimos – s.m.).....</b>	<b>76</b>
<b>TABELA 14: Índice do Rendimento Mensal dos Homens da Foz do</b>	
<b>Rio Biguaçu (em salários mínimos – s.m.).....</b>	<b>77</b>
<b>TABELA 15: Índice do Rendimento Mensal das Mulheres da Foz</b>	
<b>do Rio Biguaçu (em salários mínimos – s.m.).....</b>	<b>78</b>

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>SEÇÃO I – RESGATE HISTÓRICO DA POLÍTICA HABITACIONAL.....</b>	<b>16</b>
1.1 A Trajetória da Política Habitacional no Brasil – Anterior a Reforma do Estado.....	17
1.2 O Processo de Participação Popular na Política Habitacional Nesse Período.....	24
1.3 A Política de Habitação Popular na Reforma do Estado .....	29
1.3.1 Programa Habitar Brasil/BID.....	37
1.4 As Exigências da Participação Popular no Programa Habitar Brasil/BID.....	39
<b>SEÇÃO II – A PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL.....</b>	<b>48</b>
2.1 A importância da Participação no Processo de Gestão Democrática da Constituição Federal de 88.....	49
2.2 A Participação Popular trazida pelos Movimentos Populares em particular o Movimento de Reforma Urbana na perspectiva do Controle Social.....	53
2.3 A Prática da Participação.....	56

<b>SEÇÃO III – O PROJETO BEIRA-RIO E A PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES COMO SUJEITOS INTEGRANTES DE UM PROJETO DE INTERVENÇÃO.....</b>	<b>61</b>
3.1 Caracterização do município de Biguaçu e sua Organização Política Habitacional.....	62
3.1.1 Caracterização da região da Foz do Rio Biguaçu.....	66
3.1 Contextualização do Projeto Beira-Rio – Habitar Brasil/BID – Biguaçu/SC.....	68
3.3 A Participação dos moradores da Foz do Rio Biguaçu no Projeto Beira-Rio – Habitar Brasil/BID.....	78
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>96</b>
<b>APÊNDICE A: QUESTÕES DA ENTREVISTA.....</b>	<b>99</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho faz parte da avaliação final para a conclusão do curso e obtenção do grau de bacharelado em Serviço Social. Trata-se de uma reflexão acerca da participação popular na política habitacional, mais precisamente no Programa Habitar Brasil/BID.

A motivação acadêmica pela temática “Participação Popular na Política Habitacional” deve-se a experiência vivenciada no estágio curricular obrigatório e não obrigatório na Prefeitura Municipal de Biguaçu, no setor de Habitação da Secretaria Municipal de Planejamento, onde é executado o Programa Habitar Brasil/BID.

A questão da moradia pode ser considerada um dos mais graves problemas enfrentados pela sociedade brasileira, a desigualdade na distribuição de renda, a especulação imobiliária, o déficit habitacional, são alguns exemplos dessa problemática.

Ao entendermos a moradia como uma função social podemos estabelecer que, além da saúde, da renda, e da educação, a habitação é também um elemento básico que constitui um “mínimo social”, que habilita indivíduos e grupos sociais a fazerem outras escolhas, desenvolvendo suas capacidades.

Durante muito tempo a política habitacional era discutida e planejada dentro de gabinetes, onde a questão da participação dos sujeitos não era questionada pelos governantes que ficavam a cargo de todas as decisões sobre essa política. Porém, atualmente muito se discute acerca da

participação, e em alguns programas é exigida a participação da população inserida nesses projetos, como é o caso do Programa Habitar Brasil/BID.

Ao analisar a importância da participação dos moradores para a efetivação das ações e atividades do Projeto Beira-Rio, a inquietação sobre a questão da participação tornou-se ponto de partida para esse estudo, afinal, qual a importância dessa participação exigida pelo programa, ela realmente ocorre? Ela é vista como uma prática política pelos moradores?

Para obtenção dessas respostas, optou-se por uma pesquisa exploratória, com bases na pesquisa bibliográfica e documental, sendo escolhida por proporcionar uma maior familiaridade com o problema. A pesquisa exploratória tem como objetivo principal “o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado” (GIL, 1989, p. 45).

A pesquisa teve por objetivo geral refletir como se dá o processo de participação dos moradores desenvolvido pelo Projeto Beira-Rio no Programa Habitar Brasil/BID no município de Biguaçu/SC. Como objetivos específicos, a pesquisa pretendeu:

- Analisar o processo de participação dos moradores na Política de Habitação Popular;
- Destacar as exigências dos programas habitacionais, em especial o HBB, para o desenvolvimento da participação popular;
- Relacionar o processo de participação sugerido pelos Movimentos Sociais de Reforma Urbana com o modo de participação adotado nos programas habitacionais

- Compreender o processo de participação acontecido no Projeto Beira Rio.

Para a coleta de dados utilizou-se a entrevista realizada com os moradores da Foz do Rio, utilizou-se também da pesquisa bibliográfica, que é desenvolvida “a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 1989, p. 48), além do levantamento bibliográfico, foi necessário utilizar fontes documentais para contribuição na realização do trabalho. Os materiais analisados foram os documentos referentes ao Projeto Beira-Rio e sobre o Programa Habitar Brasil/BID.

As entrevistas foram realizadas através de questões norteadoras (apêndice A), onde o universo é composto pelos moradores da Foz do Rio Biguaçu, que somam 75 famílias. A amostra utilizada foram seis entrevistados, moradores de uma única rua, essa rua foi escolhida aleatoriamente.

O trabalho está dividido em três seções. Na primeira seção denominada “Resgate Histórico da Política Habitacional” discute-se a Trajetória da Política Habitacional anterior e posterior a Reforma do Estado, bem como a participação popular nesses dois períodos.

A segunda seção “A Prática da Participação Popular no Brasil” traz uma discussão sobre a “participação”, a importância da Participação no Processo de Gestão Democrática da Constituição Federal de 88, discute-se como esse processo contribuiu para a construção de uma participação cidadã e vista como uma prática política. Além dessa discussão, é abordado a participação popular trazida pelos movimentos sociais, como o movimento de Reforma Urbana na perspectiva do Controle Social.

Com a terceira seção, “O Projeto Beira-Rio e a participação dos moradores como sujeitos integrantes de um projeto de intervenção” teremos um breve histórico sobre o Projeto Beira-Rio e o município de Biguaçu, além de trazer a análise da pesquisa realizada com os moradores e sujeitos participantes desse projeto.

## 1. Resgate Histórico da Política Habitacional

A trajetória da Política Habitacional no Brasil tem seu divisor de águas, que podemos chamar de anterior a Reforma do Estado e posterior a Reforma do Estado.

Podemos fazer essa divisão, pois, fica claro em nossos estudos que existe uma grande diferença na importância dada a essa política por essas duas fases.

No item 1.1 e 1.2, poderemos observar que muito pouco foi realizado para garantir o direito à habitação, principalmente a população empobrecida, e que é nulo o esforço de consolidar a participação dessa população nos programas estabelecidos pelo governo desse período.

No item 1.3, já após a Reforma do Estado, poderemos observar que ocorreram grandes mudanças no que diz respeito à Política Habitacional, tiveram destaque nesse processo a Constituição Federal de 1988, a organização dos Movimentos Sociais e a luta da população, pela garantia de direitos e a institucionalização da participação, como forma emancipatória, fruto da luta de vários movimentos e entidades engajados na construção da Constituição brasileira.

Não poderia faltar dentro dessa seção, o item que discorre sobre o Programa Habitar Brasil/BID, como ele é inserido na sociedade brasileira e quais as exigências da participação desse programa, lançado no Governo de Itamar Franco.

## **1.1 A Trajetória da Política Habitacional no Brasil – Anterior a Reforma do Estado**

A Política Habitacional nos leva a uma discussão acerca da questão da moradia, considerada uma das necessidades básicas à reprodução do homem. Ao entendermos a moradia como uma função social podemos estabelecer que, além da saúde, da renda, e da educação, a habitação é também um elemento básico que constitui um “mínimo social”, que habilita indivíduos e grupos sociais a fazerem outras escolhas, desenvolvendo suas capacidades.

A questão da moradia é um problema social antigo, que sempre atingiu de forma direta as classes sociais trabalhadoras em todos os tempos (Silveira, 2005), com destaque para o processo de industrialização, marcado pelo período da passagem de um modelo econômico-agroexportador para um modelo urbano-industrial (início do século XX). Deve-se compreender o fenômeno histórico-estrutural da urbanização como consequência da necessidade do capitalismo de economizar as despesas de produção, circulação e consumo, a fim de acelerar a velocidade de rotação do capital. Nesse sentido, ao urbano não é mera aglomeração populacional, mas um arranjo espacial para atender o sistema de produção capitalista (SILVA, 1989 *apud* Nélsis, 2003).

Com o crescimento dos grandes centros urbanos, devido à industrialização, muitas famílias migraram para as cidades atraídas por novas oportunidades de trabalho. Entretanto, sem condições de habitabilidade, alojavam-se em cortiços e demais habitações sem infra-estrutura adequada, espaços estes considerados focos de epidemias e um “incômodo” para a

urbanidade da cidade. Este fato gerou as primeiras ações relativas à habitação no país, que vivenciava uma concepção sanitária – preocupada com as condições higiênicas da cidade, levada a cabo por pressão das classes dominantes emergentes pelo saneamento e reurbanização, longe de ser uma resposta às necessidades e demandas dos moradores dos cortiços ou favelas, em relação às suas necessidades de moradia.

Em 1937 foi criado o Código de Obras, numa tentativa de limitar a expansão das favelas, que deveriam ser substituídas por núcleos de habitações de baixa renda, preconizando a construção de habitações populares ou “habitações proletárias” a serem destinadas apenas para “pessoas pobres”.

Durante os governos de Vargas, Dutra, Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros ocorreram medidas pouco significativas no que tange a questão da política habitacional, apenas algumas se destacaram durante esse período, dentre as quais podemos citar:

No Governo de Vargas, em 1946, foi implantado a **Fundação Casa Popular – FCP**, primeiro órgão em âmbito nacional destinado a prover habitação às populações de baixa renda. Esta organização atuava independente da vontade popular e reservava para si a decisão sobre o local de construção, seleção e classificação dos candidatos. Durante o segundo governo de Vargas, em 1952, foi também criado o **Serviço de Recuperação das Favelas**, subordinado à Secretaria de Saúde e Assistência Social. Esse serviço representou um avanço sobre a compreensão política dessa questão, pois anterior a esse serviço as habitações populares eram vinculadas ao Departamento de Segurança Pública.

No Governo de Dutra, em 1947, registra-se uma intervenção direta nas favelas do Distrito Federal através da Fundação Leão XIII, cujo objetivo era interromper a divulgação da filosofia comunista que ganhava respaldo nas favelas. Foram criados os Centros de Ação Social, que fomentavam melhorias de caráter geral nas comunidades carentes.

No Governo de Juscelino Kubitschek, recomendou-se que os órgãos previdenciários complementassem a ação da FCP, que destinava a construir casas para pessoas carentes, independente de serem ou não beneficiadas de qualquer Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Em 1956, foi criado o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas – SERFHA, transformada, em 1960, na Coordenação de Serviços Sociais do Estado, que incentivou a criação de associações de moradores de favelas para estabelecer um canal de comunicação entre os moradores e o Estado.

Com o Governo de Jânio Quadros, assiste-se à tentativa de retorno ao nacionalismo desenvolvimentista (Silva, 1989 *apud* Silva, 2004). Quando Quadros assume o governo, o país está vivenciando um processo crescente de favelização, de cortiços e habitações precárias, distantes e sem acesso a serviços básicos de água, luz, esgoto, saúde, educação, sem a mínima infraestrutura necessária à sobrevivência humana. Com o intuito de enfrentar essa situação, é implementado o Plano de Assistência Habitacional – PAH e o Instituto Brasileiro de Habitação – IBH. A política habitacional definida por Jânio Quadros tinha também caráter excludente devido aos critérios propostos de acesso à casa própria que diziam respeito ao tempo de residência na cidade, estabilidade no emprego, e a capacidade de trabalho (Silva, 2004, p. 18). Após

a renúncia de Quadros, assume o Governo João Goulart, sem nenhum destaque no que se refere à Política Habitacional.

A distância entre as necessidades sociais e a falta de recursos para sanar a carência de habitações populares fizeram com que a questão da moradia agravasse ainda mais. Os governos acima citados deram pouca atenção à política habitacional, não conseguindo sanar o déficit habitacional crescente, agravado pelo processo intenso de urbanização que as cidades vinham se submetendo.

Com o Golpe Militar de 1964 há a necessidade de reativação da economia e de legitimação do novo governo militar junto à população. Isso leva o governo a investir na política habitacional, buscando facilitar o acesso à casa própria, construindo habitações populares e eliminando favelas, auxiliando na recuperação da economia pelo estímulo a construção civil e favorecendo a estabilidade social, segundo proposta do governo militar.

Em agosto de 1964, com a Lei 4.380 é instituído o Banco Nacional de Habitação – BNH e o Sistema Federal de Habitação – SFH, com o objetivo de coordenar a política habitacional dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada, estimulando a construção de moradias populares; financiar a aquisição da casa própria, melhoria do padrão habitacional e do ambiente; eliminar as favelas; aumentar o investimento da indústria de construção e estimular a poupança privada e o investimento.

O Banco Nacional de Habitação foi constituído com a finalidade de orientar, disciplinar e controlar o SFH. Ele tem como princípios básicos segundo AZEVEDO (1995 *apud* Silveira, 2005, p. 29) “... a auto-sustentação financeira e recursos permanentes e em grande escala para financiamentos do

setor habitacional, atendendo ao público de todas as camadas sociais”. Como o BNH iniciou suas operações em 1964, com um capital inicial de um milhão de cruzeiros e receita proveniente de 1% da folha de pagamento dos salários de todos os empregados registrados, esses recursos foram considerados escassos para a dimensão da falta de moradias. Sendo assim, com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (Lei 5.107 de 14/09/1966) e a designação do BNH como gestor financeiro do Fundo, a questão dos recursos escassos se resolveria. A outra fonte de recurso para o BNH era proveniente das Cadernetas de Poupança, e com isso o BNH passa a ser o mecanismo de financiamento da produção de habitação (Silva, 2004).

De acordo com Nélsis (2004, p. 20) as Companhias de Habitação Popular – COHABs e Órgãos Assemelhados, foram criadas através da Lei 4.830, datada de 21 de agosto de 1964, que as definiam como “reservadas aos estados e municípios, contando com a assistência de órgãos federais”. As COHABs foram constituídas em diversos estados sob a forma de sociedade anônima de economia mista, sendo seus acionistas majoritários, estados e municípios. Com o crescimento do Sistema Financeiro de Habitação - SFH, puderam se transformar em empresas públicas, autarquias, institutos, fundações ou outros órgãos assemelhados.

Assim as COHABs tinham a finalidade de atender as necessidades sociais de moradia e com isso buscar solução para a grave questão habitacional no Brasil. Os seus recursos eram oriundos do FGTS, mantido pela contribuição mensal obrigatória paga por empregados e empregadores e se destinavam ao financiamento de habitações para a população de baixa renda. Porém as COHABs passaram a privilegiar as faixas de salários mais altos do

mercado de trabalho, situadas entre três a cinco salários mínimos, o que impossibilitou o atendimento voltado para a população mais empobrecida.

A exclusão do atendimento às necessidades habitacionais da população com rendimento mensal inferior a três salários mínimos, fez com que o Governo Federal adotasse, em 1975, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROFILURB para a elaboração de planos diretores e execução de projetos e orçamentos para a solução de problemas habitacionais e assim atender a demanda excluída do sistema COHAB (Nélsis, 2004).

A partir de 1979, o país passa a sofrer conseqüências de uma crise crescente decorrente do processo inflacionário, e com isso, pressões populares passam a tratar o direito à moradia no contexto da cidadania. O BNH, apesar de estar inserido na sua mais profunda crise, resolve voltar-se para a sua função inicial e social, de atender os segmentos populacionais de baixa renda. No entanto, não obteve sucesso, pela incompatibilidade entre sua função social e seu modelo empresarial de auto-sustentação, o que acarretou seu fechamento em 1986. O BNH foi substituído pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano – BNDU, sendo agora este o responsável pela Política de Habitação voltada às camadas populares. As cadernetas de poupança passaram a ser administradas pelo Banco Central – BACEN, que as utilizava para conceder crédito favorecido aos bancos privados, financiar a agricultura e a compra das safras.

Com isso, o SFH passou a ser de responsabilidade do BACEN e do Conselho Monetário Nacional, o que implicou no pleno controle concedido ao Ministério da Fazenda. A Caixa Econômica Federal assumiu o ativo e o passivo do extinto BNH, porém, com as constantes transferências deste órgão entre

ministérios prejudicaram o desenvolvimento das ações nessa área. (Nélsis, 2004).

No final do ano de 1986 cria-se o Programa de Erradicação de Submoradia – PROMORAR, representando a preocupação do governo Sarney quanto à população com a faixa etária de zero a três salários mínimos, e tinha como objetivo a urbanização das favelas por meio de desapropriações e vendas de casas financiadas. Mas o PROMORAR revelou-se autoritário ao selecionar as áreas de atuação e ao impor-se às populações, pois as mesmas não possuíam condições financeiras para custear o financiamento de 30 anos, porque os reajustes salariais eram inferiores aos das prestações das moradias.

Em 1987, durante o Governo Sarney, os programas PROFILURB, PROMORAR e o projeto João de Barro, programas alternativos de habitação popular, foram substituídos pelo Programa Nacional do Mutirão que destinava-se a atender às populações de um a três salários mínimos, apresentando como meta a construção de 500 mil casas em 150 dias e três milhões até em 1991, já no Governo Collor. Porém, foram construídas apenas 33 mil casas populares durante o primeiro ano. O programa contava com o apoio do governo federal, prefeituras e população (SILVA, 2004).

Assim, o setor habitacional aprofunda sua crise institucional, mesmo os pesados investimentos realizados nos programas alternativos que, se por um lado tiveram mérito de focalizar uma faixa de renda que vinha sendo negligenciada, por outro foram objeto de todo tipo de má utilização de recursos. A atuação do governo Sarney, na área da habitação, foi classificada pelo IPEA como “um conjunto de ações segmentadas, sem articulação adequada a uma política consistente e coerente com os objetivos expressos nos planos de

governo, que determinam tratamento prioritário à população de baixa renda” (SILVEIRA, 2005).

Ao analisar a trajetória da política habitacional na sociedade brasileira pode-se afirmar que ela não tem sido prioritária em relação às demais políticas. A diversidade de programas adotados em momentos distintos não minimizaram a questão habitacional. Segundo Gonçalves (2000, apud SILVA, 2004) a política habitacional tem de ser articulada a uma política de desenvolvimento econômico e social que, em outros aspectos, gere empregos, aumente o nível de renda, e redefina o sistema financeiro habitacional, estabeleça normas para o mercado imobiliário e de terra.

Enfim, é necessário que a Política Habitacional esteja articulada entre os níveis de governo e os demais setores da sociedade, para que ela seja efetivada e possa enfrentar o problema da moradia no país, garantindo às famílias, em especial às de baixa renda, o acesso à moradia adequada.

## **1.2 O Processo de Participação Popular na Política Habitacional nesse Período**

Como vimos no item anterior, a política habitacional durante esse período demonstrou-se ser uma política centralizada, com pouca ou nenhuma participação popular.

O Governo de Vargas, na década de 30, atuava independente da posição popular, sem grandes preocupações em estabelecer parcerias com a população.

A Fundação Leão XIII, criada em 1946, foi uma das alternativas encontradas pelo Governo Dutra, para uma aproximação com as populações faveladas, visto que a fundação tinha como objetivo declarado “recuperar os favelados” e estabelecer um processo de orientação para o bem estar social, ainda que o objetivo não explicitado da instituição fosse voltado a impedir a expansão da influência das idéias comunista junto à população empobrecida. Porém essa alternativa não demonstrou interesse na participação popular, era mais uma forma de controle pelo Estado, na tentativa de estabelecer o controle da massa trabalhadora urbana que representava, cada vez mais, uma parcela significativa de votos (CASTRO, 2004).

Com a criação do Serviço Federal de Habitação - SERFHA, em 1956, houve uma tentativa de parceria com moradores de favelas. Diferentes órgãos, com atuação localizada, ficaram submetidos ao SERFHA, tais como: Departamento de Higiene, Fundação da Casa Popular, Departamento Sanitário e a Fundação Leão XIII. A novidade trazida por essa instituição é a idéia de que os moradores seriam responsáveis pela melhoria de condições de vida na favela e para isso era necessário que “os moradores concordem em trabalhar espontaneamente sem nenhuma imposição de técnicos e de poder público” (PERUCCI, 1962 *apud* CASTRO, 2004, p. 179). Com isso, os moradores deveriam cooperar com os órgãos públicos para a melhoria das condições estruturais das favelas. O SERFHA tinha como objetivo capacitar os moradores e orientá-los a não dependerem de políticos e a tratarem das questões diretamente com os órgãos competentes.

A forma de atuação da instituição ficou conhecida como “Operação Mutirão”, em que as favelas organizavam as associações de moradores que

cooperariam com os representantes do SERFHA. Porém, o SERFHA aceitava negociar apenas com uma associação de moradores por favela, o que gerava conflitos entre os moradores e disputas internas nas favelas onde havia mais de uma associação.

Apesar de vários pontos negativos, o SERFHA foi visto, por alguns estudiosos, como um ponto positivo no que diz respeito à criação de novas formas associativas da sociedade civil, possibilitando canais de interlocução, e assim dificultando a manipulação dos moradores por políticos. O SERFHA foi desativado em 1962, e suas funções passaram a ser desempenhadas por outros órgãos, como o Serviço Social das Favelas.

Contudo, com o crescente crescimento populacional nas cidades, a falta de políticas sociais integradas e de uma rede que atendessem diversos extratos de trabalhadores na sociedade, principalmente as de baixa renda, gerou o descontentamento da população e ao mesmo tempo estimulou a sociedade civil a unir forças e se organizar, para intervirem nas políticas públicas planejadas e desenvolvidas de acordo com o interesse do Estado. (CAMARGO, 2004, pág. 27).

Aqui se destacam os Movimentos Sociais Urbanos dos anos 70, que contribuíram na busca de soluções para interesses coletivos, visando expressar a realidade e necessidade dos sujeitos a quem as políticas se destinam, e assinalar para uma nova concepção na formulação de políticas sociais. Os Movimentos Sociais Urbanos historicamente contribuíram para o avanço da política de habitação popular, dando ênfase às organizações comunitárias de bairros, nascidas no Brasil em 1960, envolvidas nesse processo de fortalecimento dessas políticas.

É a partir da década de 70 que se destacam as experiências relativas à organização de movimentos sociais urbanos na sociedade civil, conforme aborda Gohn:

No Brasil, a temática dos movimentos sociais urbanos surge como objeto central de investigação entre alguns cientistas sociais, na década de 70, num momento histórico em que estes movimentos começavam a se projetar na cena política por dois motivos básicos: um de ordem estrutural – o agravamento da falta de condições de infra-estrutura urbana e o rebaixamento salarial, portanto, o aumento da exploração econômica e da espoliação urbana. O segundo motivo era de ordem conjuntural – o regime político-militar e a ausência ou repressão de espaços já tradicionais de participação popular, tais como partidos e sindicatos. (GOHN, 1991, pág. 33).

Ainda de acordo com Gohn, essa retomada dos movimentos sociais em relação às manifestações populares não ocorreu de forma espontânea, mas com a assessoria de vários setores organizados da sociedade civil bem, como os profissionais liberais, representantes religiosos e sindicalistas, entre outros, que apresentavam um forte comprometimento com o processo emancipatório dos sujeitos das camadas populares.

As organizações populares de bairro passaram por momentos distintos de organização. Em seu primeiro momento, a partir da década de 60, do “populismo” eram consideradas legais, já em um segundo momento, na ditadura militar, parte do movimento comunitário passou a ter outra atitude diante do poder constituído, que foi a de oposição, no terceiro momento, nos anos 80, a partir da redemocratização do país e da abertura de canais distintos de participação, os movimentos populares tomaram novo impulso. (PINHEIRO, 2004 apud Marques, 2006).

Na década de 80, os movimentos pela moradia ganham visibilidade, fortalecendo-se no processo de implantação da Assembléia Constituinte, e culminando na luta pelo direito à cidade a partir de uma reforma urbana, que foi discutida democraticamente pelos diversos setores da sociedade, como um embate para a batalha contra as desigualdades sociais. É nesse período que houve uma imensa mobilização e participação dos vários movimentos sociais no processo constituinte, tendo como principal objetivo reivindicar a participação popular na formulação, deliberação e controle das políticas públicas.

O Movimento Nacional de Reforma Urbana, posteriormente Fórum Nacional de Reforma Urbana, formado a partir da união de vários movimentos, entre eles, os movimentos de moradias, ONG's, intelectuais vinculados as temáticas urbanas e também entidades classistas, e tinha como principal objetivo "a construção de uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição, tornando-se parâmetro para a intervenção do poder público no espaço urbano". (CAMARGO, 2004, pág. 30).

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã pelo reconhecimento e ampliação dos direitos sociais, trouxe inovações significativas ao instituir espaços de participação na formulação, gestão e controle das políticas sociais. (MARQUES, 2006).

Apesar de, historicamente, o Estado através da política habitacional não estabelecer um canal aberto com as diversas camadas sociais, principalmente as de baixa renda, e quando houve algumas tentativas não obtiveram sucesso, pois o objetivo era o controle político dessa camada social, a sociedade civil se uniu e se firmou na luta dos movimentos sociais urbanos e das organizações

populares de bairros que garantiu, através de suas reivindicações, a participação popular e o controle social no que diz respeito as políticas sociais, incluindo o direito a moradia digna, através da garantia da cidadania e dos direitos humanos.

### **1.3 A Política de Habitação Popular na Reforma do Estado**

Com o agravamento da problemática habitacional do país face à profunda crise econômica nos anos 80/90, houve manifestações populares, representadas pelos movimentos de favelas, bairros, de mutuários do SFH e, mais recentemente pelas ocupações coletivas e organizadas de terrenos urbanos, explicitando demandas populares, tais como: reconhecimento da necessidade de que a habitação popular seja subsidiada; prioridade de atendimento às famílias com renda mensal de até três salários mínimos; a participação popular nos programas habitacionais; reconhecimento de entidades populares como promotoras de projetos habitacionais; descentralização da política habitacional, situando a habitação no contexto da cidadania e percebendo a problemática habitacional como fato vinculado à questão urbana (SILVA, 2004).

Com a busca dos movimentos populares pela justiça social e condições de uma vida digna, e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a sociedade passou a contar com um respaldo legal importante no trato do planejamento e gestão urbana, e tem nos artigos 182 e 183 o capítulo correspondente a Política Urbana. O Estatuto da Cidade é a lei que

regulamenta os artigos 182 e 183 da CF de 88, foi sancionada em julho de 2001 e vigente a partir de outubro do mesmo ano, e tem como principal instrumento o Plano Diretor, que aprovado pela câmara municipal e obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes configura-se objeto básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana. Conforme Oliveira:

O Estatuto da Cidade reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir a efetividade do Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da Política Urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como de instrumento capaz de interferir no processo de desenvolvimento local, a partir de uma compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada nos municípios. (OLIVEIRA, 2001, p. 52 apud JUSTINO, 2004, p. 54).

O Plano Diretor é o executor e o operacionalizador das diretrizes da Lei do Estatuto da Cidade. Este deve ser único e participativo, de modo que abranja a totalidade do município, definindo o destino de cada bairro da cidade. O sentido do Plano Diretor é estabelecer uma diretriz que garanta ao cidadão poder acessar e mobilizar o seu direito à cidade, devendo ser entendido como um plano de desenvolvimento econômico territorial, com dimensão socioambiental. (MARQUES, 2006).

A importância do Estatuto da Cidade reside no fato de garantir: a urbanização e a legalização dos assentamentos; o combate à especulação imobiliária; uma distribuição mais justa dos serviços públicos; a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária; soluções planejadas e articuladas para os problemas das cidades; a participação da população na formação e execução das políticas públicas. (CEF, FNRU, 2002).

Como estratégia de construção de uma cidade mais justa, o Estatuto procurou garantir, sobretudo em seu capítulo IV, a participação popular através de instrumentos como: os conselhos de política urbana, os debates, audiências e consultas públicas e as conferências de desenvolvimento urbano e Gestão Participativa Metropolitana. Segundo Marques (2006, p. 36), esses mecanismos visam, aumentar a pouca interlocução existente entre poder público e sociedade civil em geral e, pelo forte impacto que os planos e normas urbanísticas acarretam na cidade como um todo, tentam impedir o caráter tecnicista, adotado tradicionalmente na discussão urbana, ampliando para além das fronteiras dos setores que têm atividades ligadas diretamente à construção da cidade.

Nos anos 90, com o *impeachment* de Collor e a posse de Itamar Franco, a gestão da política pública na área da habitação sofreu considerável alteração. Com essa alteração os programas na área de habitação popular, agora sob o comando do Ministério do Bem-Estar Social, foram redesenhados e passaram a exigir a participação de conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União. Segundo Santos (1999 *apud* SILVEIRA, 2005) “além de formular os programas habitacionais na área de habitação popular, a gestão Itamar Franco também se ocupou com a conclusão das obras inacabadas da gestão anterior com recursos do FGTS, fez modificações no SFH e criou o plano de amortização, em substituição ao antigo Plano de Equivalência Salarial”.

A Política Nacional de Habitação, para melhor compreensão, pode ser dividida em três grandes grupos:

- 1) Atuação no financiamento para a reurbanização de áreas habitacionais muito degradadas com melhoria das habitações existentes/construção de novas habitações e instalação/ampliação da infra-estrutura dessas áreas, ocupadas principalmente por famílias com renda inferior a três salários mínimos mensais;
- 2) Atuação na provisão de financiamentos de longo prazo para a construção/melhoria de habitações destinadas a população de renda mensal até doze salários mínimos; e
- 3) Políticas voltadas para a melhoria da performance do mercado habitacional, na reformulação da legislação e no desenvolvimento institucional e tecnológico do setor. (SANTOS, 1999 *apud* SILVEIRA, 2005).

A partir destas orientações, a Política Nacional de Habitação contemplou uma série de ações, programas e instrumentos como:

- Programas Habitar Brasil; Habitar Brasil/BID; Morar Melhor; Pró-Moradia; Pró-Infra: são programas voltados para melhorias habitacionais em áreas habitacionais degradadas e habitadas por famílias com renda mensal de até três salários mínimos com o objetivo de elevar os padrões de habitabilidade e qualidade de vida destas famílias;
- Pró-Comunidade; Pró-Sanear: são programas que se destina a implantação de obras de saneamento e infra-estrutura para a população urbana;
- PAR (Programa de Arrendamento Residencial): pressupõe a produção de novas moradias populares para atender famílias com renda mensal de até R\$ 1.200,00 ou R\$ 1.800,00, através do estabelecimento de um

contrato, sob a forma de arrendamento com opção de compra no final do prazo estabelecido para arrendatário;

- Carta de Crédito: trata-se de um programa que permite a concessão de financiamentos de longo prazo para a construção e melhoria de habitações para a população de renda mensal de até doze salários mínimos;
- Programa de apoio à Utilização Material e/ou Sistema de Construção Alternativa, para produção de habitações voltadas ao atendimento de famílias de baixa renda;
- Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP-H): tem como objetivo aumentar o grau de padronização dos materiais de construção brasileiros o que contribuirá para o aumento da escala de produção das firmas e para a diminuição dos custos de construção;
- Criação do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI e saneamento e flexibilização do Sistema Financeiro de Habitação – SFH: Consistem em ações do governo que visam atuar na direção de possibilitar/garantir a existência de mecanismos de captação de poupança de longo prazo para o setor habitacional;
- Lei 9.514 de 20/11/1997 que constitui a alienação fiduciária<sup>1</sup> da coisa imóvel, uma das bases institucionais que permitem o estabelecimento do Programa de Arrendamento Residencial – PAR;
- Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social: trata-se de um programa que objetiva fomentar o acesso à moradia para segmentos

---

<sup>1</sup> Alienação Fiduciária consiste em o credor entregar a coisa vendida ao comprador, mas este não recebe como proprietário, mas sim como mero depositário, já que a propriedade ainda pertence ao vendedor e só será transferida ao comprador após o pagamento total do preço, tornando-se assim proprietário.

populacionais de baixa renda da complementação do valor na compra da unidade.

No atual Governo do presidente Lula foi criado o Ministério das Cidades através de medida provisória nº 103, de 01/01/2003, ficando a habitação subordinada a este, e mantendo os programas que vinham sendo desenvolvidos pelos governos anteriores. O programa Especial de Habitação Popular – PEHP foi criado com o objetivo de oferecer acesso à moradia adequada à população com renda inferior a três salários mínimos. Os recursos para o programa são provenientes do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS e das dotações orçamentárias (SILVA, 2004).

Compõem atualmente a Política Nacional de Habitação (PNH): o Sistema e o Plano Nacional de Habitação, o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional e o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da área habitacional.

A Política Nacional de Habitação tem como objetivos:

1. Ampliação do estoque de moradias, para redução progressiva do déficit e atendimento da demanda demográfica, assim como melhoria do estoque existente, de modo a corrigir as inadequações;
2. Melhoria da capacidade de gestão da política, dos planos e dos programas habitacionais, nos diversos níveis de governo, em especial nos municípios, mediante a realização de programas de desenvolvimento institucional;

3. Otimização do uso dos recursos financeiros, públicos e privados, investidos no setor habitacional, através da coordenação da atuação dos órgãos vinculados ao setor;
4. Inclusão da moradia nas políticas compensatórias;
5. Execução de uma política fundiária que garanta o cumprimento da função social da área urbana, disponibilizando-se áreas urbanizadas para habitação, como localização, preço, quantidade compatíveis com as diversas faixas do mercado habitacional, priorizando-se a faixa de interesse social;
6. Provisão de infra-estrutura básica, regularização da posse da terra e execução de melhorias habitacionais, nos loteamentos e assentamentos informais ocupados por população de baixa renda;
7. Promoção e acesso à moradia com a utilização de todos os instrumentos previstos na lei civil, notadamente a promessa de compra, o direito de superfície, o direito de habitação e a concessão de uso;
8. Garantia de fontes permanentes de recursos que possibilitem a continuidade das ações no setor habitacional, em especial, o subsídio às famílias de baixa renda, através da ampliação da disponibilidade dos recursos financeiros do Estado, destinado ao setor e canalizado para o FIS, e da participação do setor privado;
9. Adoção de critérios da análise para concessão de crédito compatíveis com as condições sócio-econômicas das famílias de menor poder aquisitivo, criando-se instrumentos que garantam o equilíbrio econômico-financeiro do agente, com atenção especial à minimização do risco;

10. Melhoria da qualidade e produtividade da construção de habitações e infra-estrutura, mediante adoção de novos procedimentos e tecnologias. (Brasil, Política Nacional de Habitação, 2003 apud MARQUES, 2006, p.33).

As legislações que regem esta política são: Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (Lei nº 11.124/05), Programa Arrendamento Residencial (Portarias nº 142/05, 231/04 e especificações técnicas), Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (Lei nº 8.677/93), Estatuto da Cidade (Lei nº 10 257/01), e em maio de 2005 o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (Portaria nº 289/05) foi aprovado pelo Congresso Nacional.

Atualmente muitos programas nacionais vêm sendo estruturados conforme a mesma ótica sistêmica que embasou o Estatuto da Cidade. A Caixa Econômica Federal (CEF) seguindo este mesmo rumo, e, através dos recursos do Orçamento Geral da União, do Programa Habitar Brasil/BID e o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM tem procurado direcionar sua ação ao apoio direto às municipalidades. Entre eles destaca-se aqui, o Programa Habitar Brasil/BID (HBB), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, é uma instituição financeira criada em 1959 e sediada em Washington D.C., atualmente conta com 46 membros entre países regionais e extra-regionais, e tem como objetivos (Silveira, 2005):

1) contribuir para o progresso econômico e social da América Latina e do Caribe, mediante canalização de seu capital próprio, de recursos obtidos no

mercado financeiro de outros fundos sob sua administração para financiar o desenvolvimento nos países periféricos;

2) Complementar os investimentos privados;

3) Prover assistência técnica pra a preparação, financiamento e execução de programas de desenvolvimento.

O Brasil é membro do BID desde sua criação, e é um dos países que mais utilizam dos seus recursos, e os projetos financiados pelo Banco concentram-se atualmente nas prioridades de financiamento incluem a justiça social, a redução da pobreza, a modernização, a integração e o meio ambiente. Nos últimos anos, o banco aprovou empréstimos para reformas setoriais e para programas de redução de dívidas e, a partir de 1995, começou a emprestar de forma direta ao setor privado até 5% dos recursos do seu capital ordinário. (Silveira, 2005)

O Programa Habitar Brasil é um desses programas financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, que será abordado no item a seguir.

### **1.3.1 Programa Habitar Brasil/BID**

O programa HBB é um programa nacional de urbanização de assentamentos sub-normais, tendo como objetivo promover a qualidade de vida de famílias de baixa renda que residam em aglomerados urbanos e capitais de estados com índices populacionais maiores que cinqüenta mil habitantes, investindo na recuperação de áreas degradadas ou assentamentos

subnormais ocupados predominantemente por população com renda de até três salários mínimos.

O programa HBB destina recursos para o fortalecimento institucional dos municípios e para a execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental, por meio, respectivamente, do subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) e do subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), desenvolvendo ações integradas de habitação, saneamento e de desenvolvimento social.

O DI tem por finalidade a criação, implantação e modernização da capacidade institucional dos municípios para atuarem de forma efetiva na melhoria das condições habitacionais das famílias de baixa renda, através da criação e aperfeiçoamento de instrumentos urbanísticos, institucionais e ambientais, possibilitando a regularização de assentamentos subnormais e proporcionando a ampliação da oferta de habitação de baixo custo acessível e criação de estratégias de controle e desestímulo à ocupação irregular das áreas. Não esquecendo que ele objetiva também a capacitação técnica dos profissionais que atuam na execução do projeto.

Já o subprograma UAS tem como objetivo a implantação coordenada dos projetos de urbanização de assentamentos subnormais, abrangendo a regularização fundiária, a recuperação do meio ambiente e a implantação de infra-estrutura, buscando a efetiva participação e organização da comunidade nas ações desenvolvidas pelo projeto.

Sua estrutura organizacional permeia, de forma geral, quatro níveis institucionais: BID, Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e municípios. Sendo vários os setores envolvidos nesse sistema.

O Ministério das Cidades tem como função ser o órgão gestor, definir diretrizes, aprovar, acompanhar, avaliar e supervisionar os projetos. (CAMARGO, 2004, p.33).

Os municípios são responsáveis pela elaboração, implementação e execução dos projetos após a aprovação da CEF, que também tem como função operacionalizar os contratos, acompanhar a execução e o repasse dos recursos, que são procedentes do BID e também do próprio município.

#### **1.4 As Exigências da Participação Popular no Programa Habitar Brasil/BID.**

Após anos de luta e pressão dos movimentos populares junto ao Estado na busca efetiva da participação da sociedade, que mesmo sendo a parte interessada nas ações do governo no trato da questão habitacional, por décadas foi tratada de forma irrelevante. O Programa HBB, em suas diretrizes, contempla esse aspecto, uma vez que a comunidade passa a ter um papel fundamental no processo a ser desenvolvido, pelos moradores que fazem parte dessa política habitacional.

O Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais, visto no item anterior, busca a efetiva participação e organização popular nas ações desenvolvidas pelo projeto, e para dar conta dessas ações, tendo em vista o envolvimento dos moradores e o desenvolvimento social, foi elaborado um projeto, dentro do programa, intitulado Participação Comunitária e Desenvolvimento Social, e tem como objetivo fortalecer a organização e participação comunitária para a efetiva gestão democrática do programa,

garantindo a melhoria efetiva das condições de habitabilidade, a superação das condições sócio-econômicas das famílias e a integração com o meio ambiente. E é neste projeto que se realiza o fazer profissional do Assistente Social.

Para melhor compreensão das exigências de participação do Programa Habitar Brasil/BID, iremos abordar como é esse trabalho no Projeto Beira-Rio – Programa HBB, na Prefeitura Municipal de Biguaçu.

A inserção do Serviço Social na Secretaria de Planejamento deu-se em 2001, com a introdução do Programa Habitar Brasil/BID. Uma das exigências desse programa é a atuação de um profissional da área de Serviço Social, Sociologia, Psicologia ou Pedagogia para desenvolver as atividades sociais. Para cumprir essa exigência foram contratadas assistentes sociais para atuarem no Projeto Beira Rio.

As atribuições do Serviço Social na Secretaria Municipal de Planejamento estão relacionadas à colaboração na Política de Habitação do Município de Biguaçu através da consolidação do Programa Habitar Brasil/BID- Projeto Beira Rio.

Segundo a lei 8662/93 que regulamenta a profissão do Assistente Social, é competência desse profissional, Art. 4º parágrafos:

I - elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares;

II - elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil;

E é atribuição do Assistente Social, segundo Art. 5º parágrafos:

I - Coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área de Serviço Social;

II - planejar, organizar e administrar programas e projetos em Unidade de Serviço Social;

As atividades e ações das assistentes sociais da Secretaria Municipal de Planejamento seguem todos os preceitos da lei de regulamentação da profissão. As práticas profissionais respeitam essa lei como também seu código de ética.

A divisão da equipe técnica social se constitui da seguinte forma: Uma Assistente Social é Coordenadora de Geral, outra Assistente Social participa como Técnica de Campo no desenvolvimento das ações. Foi contratada também uma terceira Assistente Social para auxiliar no Programa Habitar Brasil/BID, porém esta equipe também é responsável por outros programas e projetos habitacionais da Prefeitura.

Nos programas de desenvolvimento urbano o trabalho social é um componente obrigatório e deve ocorrer em sincronia com a realização das obras físicas.

Segundo a CEF (2002, p.4 *apud* MARQUES, 2006):

O trabalho técnico social é o conjunto de ações sócio educativas planejadas pelo proponente (...), adequadas à realidade sócio-econômica e cultural da população e as características da área de intervenção, respeitando as diretrizes dos programas, com o intuito de promover a mobilização e organização comunitária, a educação ambiental, a capacitação e/ou geração de trabalho e renda, procurando atender as principais demandas sociais existentes.

O projeto social atua em três macro-ações, são elas: Mobilização e Organização Comunitária (MOC); Educação Sanitária e Ambiental (ESA); e Geração de Trabalho Renda (GTR). E conforme as orientações do Programa Habitar Brasil/BID, este Subprojeto deve iniciar um mês antes do início de execução das obras e estender-se em um ano após o término das mesmas. A seguir iremos abordar as macro ações desenvolvidas no Projeto Beira-Rio, sendo estas definidas no projeto inicial, porém as Assistentes Sociais tem plena autonomia para modificá-las durante a execução do projeto.

Estas três macro-ações são assim definidas:

#### 1) Mobilização e Organização Comunitária:

Esta ação social deverá acontecer considerando os grupos de representação formal e os demais grupos de moradores da área. A proposta do trabalho visa ampliar a base das organizações, assim como as formas de participação direta dos moradores, objetivando um processo de auto gestão.

A vertente básica do trabalho é o desenvolvimento de lideranças e as questões referentes à representação, bem como ações dirigidas aos processos pedagógicos necessários à manutenção e ao desenvolvimento do novo ambiente constituído, além das ações de organização e desenvolvimento comunitário.

No Projeto Beira Rio, a macro ação MOC tem por objetivo geral: Qualificar a participação e organização da população em todas as etapas do Projeto.

E como objetivos específicos (Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 50):

- a) Criar mecanismos de participação comunitária no projeto;

- b) Capacitar as lideranças locais para que ampliem os conhecimentos sobre e gestão participativa, para melhor representarem os interesses coletivos da comunidade;
- c) Estabelecer canais sistemáticos de comunicação/informação com a comunidade;
- d) Preparar e acompanhar as famílias nos procedimentos de remanejamento;
- e) Desenvolver atividades sócio/culturais/esportivas com a população para integração comunitária;
- f) Estimular a criação de grupos de desenvolvimento social por segmento: mulheres e jovens;
- g) Articular com órgãos afins na área de alfabetização de adultos;
- h) Integrar a comunidade local com o entorno.

As principais ações desenvolvidas são:

- a) Organização e acompanhamento das comissões temáticas: comissão de obras, meio ambiente, geração de renda e equipamentos comunitários, regularização fundiária e financiamento e de divulgação;
- b) Regularização Fundiária;
- c) Promoção de um curso para gerenciamento das atividades da associação de moradores;
- d) Publicação dos boletins informativos trimestrais (7 edições);
- e) Reuniões com famílias para preparação para o remanejamento e acompanhamento social;
- f) Acompanhamento do remanejamento das famílias;

- g) Acompanhamento social às famílias atendidas pelas melhorias habitacionais;
- h) Realização de um festival de talentos;
- i) Realização de uma rua de lazer;
- j) Realização de um torneio esportivo;
- k) Formação e acompanhamento de um grupo de mulheres e de um grupo de jovens;
- l) Promoção de palestras educativas para os grupos formados;
- m) Articulação com órgãos afins na área de alfabetização de adultos;
- n) Reunião com recursos comunitários do entorno.

## 2) Educação Sanitária e Ambiental:

A educação sanitária e ambiental representa a estratégia de ações que tem como objetivo a mudança de práticas, comportamentos individuais e coletivos em relação à saúde e ao meio ambiente.

No Projeto Beira Rio, as ações de Educação Sanitária e Ambiental, terão como temas transversais a questão da preservação do mangue e do rio, por ser a realidade mais próxima da comunidade da Foz do Rio Biguaçu. Sendo assim, as palestras, cursos, material educativo, reuniões, sensibilizações, além dos tópicos de saúde, saneamento básico, terão o conteúdo da preservação do ecossistema como eixo central.

O objetivo geral da macro ação ESA no Projeto Beira Rio é: Contribuir na formação de cidadão, gestores do seu meio ambiente, provocando um processo de valorização social em benefício da preservação ambiental e da qualidade de vida. (Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 52)

As principais ações característica deste tipo de abordagem são:

- a) Realização de quatro palestras com os moradores sobre temas de educação sanitária e ambiental (higiene e saúde, saneamento básico, controle de vetores e doenças de veiculação hídrica, utilização adequada da água e luz, preservação do mangue e do rio e outras de interesse comunitário);
- b) Realização de um curso para as lideranças e comissão do meio ambiente sobre questões ambientais e organizativas;
- c) Elaboração e distribuição de material educativo sobre questões ambientais pertinentes à área bimestralmente;
- d) Realização de uma visita de moradores a experiências similares com o enfoque ecológico;
- e) Realização de dois mutirões de limpeza;
- f) Registro videográfico da transformação ambiental pretendida na área;
- g) Realização de uma oficina sobre plantio de mudas, jardinagem e hortas domiciliares;
- h) Realização e uma campanha de arborização e jardinagem;
- i) Realização de duas oficinas de separação e reciclagem de lixo;
- j) Reuniões com setores públicos e comunidade para implantar a coleta seletiva de lixo;
- k) Seminário sobre questões ambientais da região.

### 3) Geração de Trabalho e Renda:

A incidência do desemprego e subemprego recomenda a intervenção na área de ações de capacitação e geração de renda, que tem como diretrizes as

noções contemporâneas do associativismo, o acolhimento dos interesses comunitários manifestos quando do cadastramento e as tendências produtivas do município.

No Projeto Beira Rio (2002, V.III, p. 54) temos claro o objetivo geral da macro ação GTR, que procura: Criar alternativas para os moradores de inserção e/ou manutenção no mercado de trabalho, favorecendo a melhoria econômica e financeira da população.

As principais ações são:

- a) Formalizar parcerias com instituições especializadas na área da capacitação profissional e geração de renda;
- b) Aquisição de equipamentos e materiais para equipar as salas para geração de renda;
- c) Entrega das instalações para geração de renda;
- d) Realização de cursos de capacitação profissional: artesanato, carpintaria, reciclagem de resíduos orgânicos, jardinagem e arborização, processamento de pescados e construção civil;
- e) Formação de grupos associativos e cooperativos de produção e serviços;
- f) Divulgação junto ao município e entorno dos serviços gerados no local.

Com essas três macro ações determinadas pelo programa, busca-se garantir a qualidade de vida dos sujeitos envolvidos no projeto.

O programa HBB, preconiza a participação popular nas etapas de execução do projeto, porém é necessário refletir sobre a forma como se consolida ou não a participação dos moradores enquanto sujeitos sociais da

política que se apresenta. Devemos compreender até que ponto acontece essa participação, até onde o usuário realmente pode e deve participar no processo de execução do projeto e de que forma essa participação preconizada pelo programa acontece nas comunidades onde ele é desenvolvido. Para isso, devemos primeiramente verificar se essa participação esta de acordo com a estabelecida pelo movimento de reforma urbana.

A partir dessas considerações, entendemos que a participação popular, é um comportamento político, no qual o cidadão se envolve integralmente num processo de decisão, onde todos são vistos como cidadãos e sujeitos sociais.

Para melhor compreensão sobre os paradigmas da participação popular, iremos aprofundar o tema na próxima seção.

## **2. A Prática da Participação Popular no Brasil**

Nessa seção iremos tratar da participação como uma prática política. Primeiramente iremos abordá-la como ferramenta indispensável no Processo de Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988, como o envolvimento da sociedade civil e de movimentos sociais contribuíram para a construção desta Constituição, considerada como a Constituição Cidadã pela sociedade brasileira.

No item 2.2 será apresentada uma breve discussão sobre a Participação Popular trazidas pelos Movimentos Populares em particular o Movimento de Reforma Urbana na perspectiva do Controle Social, a história desse movimento que foi de extrema importância na criação do Estatuto da Cidade, que formalizou o direito a terra urbanizada, de uma forma participativa, justa e igualitária.

Já no item 2.3, será discutida a prática da participação na atualidade, será definido alguns conceitos acerca dessa temática. Abordaremos também o conceito de participação como potência de ação, que é adotada como parte essencial na construção da práxis participativa.

## **2.1 A importância da Participação no Processo de Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988**

O processo de Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988 foi um marco legal da redemocratização do país. Esse período foi considerado o ápice da participação popular, além da abertura política no País.

A Constituição brasileira de 1988 apresenta nova formulação para o princípio de soberania popular. O parágrafo único do artigo primeiro estabelece: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O artigo 14 ainda prevê que para garantir a soberania popular ela será exercida através do voto direto e secreto, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Segundo Silva (1999, p. 40):

“Esses artigos, além de outros que especificam o direito de participação de setores organizados da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas para áreas determinadas, constituem inovações introduzidas pela Assembléia Nacional Constituinte que expressam a formalização jurídico-política da extensão dos direitos de cidadania conquistadas em um processo inédito da história republicana do país. O fato novo, proporcionado pela convocação e instalação da Assembléia Constituinte, foi a emergência das camadas populares como protagonistas da negociação democrática das camadas populares como protagonistas da negociação democrática de interesses, em embates institucionais relevantes e decisivos.”

A participação popular no processo constituinte trouxe uma experiência significativa para o país, que se consolidou através das emendas populares adotadas legalmente pelo regimento interno da Assembléia Constituinte. E foi

através dessas emendas populares que as entidades e organizações da sociedade civil e movimentos sociais puderam apresentar suas propostas para serem incorporadas no texto constitucional.

Através desse processo que foram apresentadas propostas com diversos temas, contemplados na Constituição Brasileira, entre eles estão: da participação popular, direito dos trabalhadores, reforma urbana, reforma agrária, direito das populações indígenas, direito das crianças, educação, saúde e direito das populações negras. A emenda popular de reforma urbana, por exemplo, resultou pela primeira vez num capítulo de política urbana na Constituição brasileira. (Saule, 2002, p.1)

A introdução do capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira foi uma das maiores conquistas da sociedade brasileira, referente aos artigos 182 e 183. Este capítulo define o Plano Diretor como um instrumento obrigatório para determinados municípios, além de estabelecer a função social da cidade e da propriedade urbana, como forma de garantir o acesso a terra urbanizada, segurança e bem estar, com direito a moradia, infra-estrutura e saneamento básico, de uma forma participativa, digna e igualitária.

Após ano da promulgação da Constituição é encaminhada uma proposta de Lei regulamentando os artigos constantes do Capítulo da Política Urbana, pelo então senador Pompeu de Souza e Inácio Arruda. Porém, onze anos após, a lei foi sancionada, recebendo o nome de Estatuto da Cidade. Este estabelece normas de ordem pública e interesse social, a fim de regulamentar o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, e tem como um dos seus objetivos gerais, conforme Capítulo I Art. 2 inciso II:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

No artigo 40, § 4º, o Estatuto da Cidade define e garante, que a participação na elaboração e implementação do Plano Diretor deve ser feita através de audiências públicas, debates, publicidade dos documentos e informações produzidos, e acesso destes.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos;

E ainda, no Cap. IV que aborda a gestão democrática da Cidade, Art. 43, 44 e 45:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – [\(VETADO\)](#)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

A participação é essencial para o sucesso da implantação do Plano Diretor, mas para que ocorra essa efetiva participação cidadã é necessário que se estabeleça uma articulação de instâncias, de atores, de interesses (particulares e coletivos) e entre a participação da população e representação política. Nesse sentido, a tarefa de promover tais articulações, cabe a todos os atores sociais e requer algumas condições básicas, das quais se destacam a

qualidade da informação, a existência de recursos econômicos e a motivação destes atores.

Como podemos observar a participação no Processo de Gestão da Constituição Federal de 1988, foi essencial na trajetória da sociedade brasileira, pois foi através da luta dos movimentos sociais em conjunto com a sociedade civil que conseguimos alcançar uma Constituição cidadã, que garante a participação de seu povo nas decisões de sua nação, lutando por uma sociedade mais justa e igualitária.

## **2.2 A Participação Popular trazida pelos Movimentos Populares em particular o Movimento de Reforma Urbana na perspectiva do Controle Social**

Na década de 70 no Brasil ocorreu um processo de surgimento ou ressurgimento de um grande número de movimentos sociais, foram movimentos de classes, dos quais se destacavam: os sindicais, urbanos e rurais. Os movimentos populares são quantitativamente numerosos, do ponto de vista político, pois são eles que têm gerado transformações sociais substantivas, devido ao conteúdo de suas demandas, as relações que mantêm com o Estado e o papel que desempenham na luta de classes. Gohn (1991, p. 9)

A partir dos anos 80, os movimentos populares se transformam, e essa transformação deve ser compreendida e refletida através da Conjuntura Brasileira nesse período. O país estava passando por uma transformação do

seu modelo vigente, e grandes novidades vieram por conta da política.

Segundo Gohn:

“Constatando com a crise de idéias, alternativas e soluções eficazes na área econômica, os anos 80 foram de politização do setor social, de generalização da política para toda a sociedade. Das eleições para governadores em 1982 às eleições para presidente em 1989, passando pela Campanha pelas Diretas, houve uma mobilização intensa. Curiosamente, as grandes mobilizações populares, os grandes comícios não tiveram grande rebatimento na sociedade civil, em nível da continuidade dos eventos... as mobilizações organizadas canalizaram-se para o plano legal-institucional: campanhas de emendas populares, articulação em torno da reforma urbana, caravanas pela escola pública e ensino gratuito, diversos fóruns pela saúde, educação, solo urbano, reforma agrária, etc. Ou seja, passou a ocorrer um processo de juridicização da sociedade organizada...” (1991, p. 11).

Nesse contexto, que emerge e legitima-se na sociedade brasileira a proposta de reforma social, cujo centro é a instauração de um sistema de proteção social universalista. O projeto de Reforma Urbana é um dos seus principais eixos, que foi elaborado a partir de um conjunto de forças, que parte da concepção do espaço urbano como arena de conflitos e interesses diferenciados que por sua vez está em luta por benefícios em termos de renda e ganhos gerados pela ocupação do solo urbano.

O Projeto de Reforma Urbana nasce da articulação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana na conjuntura das várias Constituintes no país, que teve início nos anos 85/86, a sua proposta de luta se constitui acesso dos cidadãos às cidades, e tem como objetivo central a instituição de uma nova concepção de política pública. Que destacamos:

- a) a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia da ação governamental;
- b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da

função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização.

c) Inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social. (Ribeiro, 1994 *apud* Pinheiro, 2004, p. 7)

O Movimento Nacional de Reforma Urbana procurou consolidar uma nova esfera de direitos, ou seja, os direitos urbanos, ligados diretamente ao papel do Estado na garantia da reprodução social, e na defesa de uma nova concepção de democracia, regulada na participação popular na gestão da cidade.

Com a luta empreendida pelo MNRU e posteriormente com a aprovação do Estatuto da Cidade, busca-se implementar a mudança do paradigma do planejamento urbano passando do modelo tecnocrática-centralizador para o participativo, onde a questão habitacional passa a ser o centro da política urbana, além de construir um forte elo entre sociedade civil e poder público. (Pinheiro, 2004)

O MNRU representou o início de uma nova etapa, marcada pela luta de mecanismos e instrumentos de participação e pela sua implementação nos governos municipais com caráter democrático e popular. O processo de criação de conselhos iniciadas paralelamente em todas as esferas do Executivo, colaborou com o fortalecimento da participação política nos níveis estaduais e municipais na década de 90, porém acabaram acontecendo numa conjuntura marcada pela redução dos recursos para as políticas urbanas, déficit público, e endividamento dos governos.

Os movimentos populares e especialmente do Fórum Nacional pela Reforma Urbana – FNRU tiveram papel importante na formulação da

Constituição de 1988 e foi possível proporcionar a inclusão do capítulo da Política Urbana, através de uma Emenda Popular, já mencionado nessa seção.

Através da reforma institucional empreendida após 1988, iniciando pela Constituição Federal, passando pelas constituintes estaduais e desembocando nas Leis Orgânicas Municipais, encontramos um saldo positivo na incorporação de temas como o Meio Ambiente, criação de fóruns de participação popular, debate sobre a cidade e o controle social. (Pinheiro, 2004)

Os Conselhos Municipais foram criados para a promoção e defesa dos direitos sociais, ele é previsto na CF de 1988, no seu artigo 194, refere que a formulação e o controle da política pública devem ocorrer através de um conjunto integrado de ações do poder público e da sociedade. Os Conselhos são canais de participação e interlocução entre a sociedade civil e o Estado.

O MNRU teve e ainda tem papel principal na luta pela reforma urbana, pois foi através desse movimento que chegou-se pela primeira vez a elaboração de um capítulo sobre a questão urbana na Constituição Federal e é através desse movimento que esta legitimada a participação popular nas questões da função social da cidade, garantida através do Estatuto da Cidade.

### **2.3 A Prática da Participação**

O tema da participação é deveras discutido na atualidade nos mais distintos grupos, e podemos observá-la nas práticas cotidianas da sociedade civil, e nos discursos e práticas da sociedade política. Segundo Sawaia (2001, p. 120) “quando discutimos participação, estamos nos posicionando sobre

concepções de sociedade, de cidadania, de ética e de justiça, bem como sobre educação popular, desigualdade e exclusão social”.

Sawaia (2001, p. 119) discorre que diversas são as formas de participação, elas variam: “... de intensidade, desde a simples adesão até a absorção do indivíduo; de espacialidade, participação ‘face a face’, anônima, virtual, local global; de motivo, por obrigação, por interesse, por imposição, por afeto; de temporalidade, longa duração, imediata”.

No entanto, mesmo com todas essas variedades de atributos não é o suficiente para explicar os diferentes usos da palavra participação. Nesse estudo iremos abordar a participação como uma prática política e emancipatória, e procurar entender como ela esta configurada nessa prática.

Ao discutirmos o que seja participação, nos posicionamos sobre qual o impacto que essa produz nas concepções de sociedade, de cidadania, de ética e justiça, enfim, sobre os movimentos que essa sociedade produz. É através dessa discussão que queremos chegar à questão central da participação, que é a questão ético-política, ou seja, entendê-la como um processo de exercício político. Segundo Sawaia (2001), podemos afirmar que:

“... o ser da participação é exterior a si mesmo, é imanente à sociedade, reside na dialética que a constitui e nas idéias reguladoras de justiça, de igualdade e de felicidade. Portanto, a ambigüidade de sentidos que ele manifesta, empiricamente, não é da ordem da impressão conceitual, própria para a um conceito “guarda-chuva”, mas reveladora das contradições que constituem a sociedade capitalista neoliberal” (p. 120).

Nos processos recentes da sociedade civil, o tema participação nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira. Conforme discorre Gohn (2001, p.14) “[...] o resgate dos processos

de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania. Nesse sentido, a participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização”.

Scherer-Warren (2001, p. 41) elucida que, “o exercício da cidadania plena implica marcar presença na esfera pública. Significa adquirir e garantir direitos, cumprir com os deveres sociais e, em condições consideradas adversas, buscar a conquista de novos direitos”. Ou seja, para que se consiga a garantia dessa cidadania pressupõe-se a participação do sujeito na coisa pública.

É importante analisarmos também os processos de lutas dos vários processos políticos organizativos da sociedade civil, e de sua representação e autonomia frente ao Estado na construção da participação da sociedade na gestão pública ao longo das décadas de 80 e 90.

Segundo Chauí (1993 *apud* SILVEIRA, 2005, p. 69):

“Quando se examina o largo espectro de lutas populares nos últimos anos pode-se observar que a novidade dessas lutas se localiza em dois planos principais: a) no plano político, a luta não é pela tomada do poder, mas pelo direito de se organizar politicamente e pelo direito a participar das decisões, rompendo a verticalidade do poder autoritário; b) no plano social, mais amplo, nota-se que as lutas não se concentram na defesa de certos direitos ou em conservação, mas na luta para conquistar o próprio direito à cidadania, pelo reconhecimento de novos direitos e, portanto, de novos sujeitos sociais.”

Essa luta deve ser entendida como um processo legítimo e representativo pelos sujeitos coletivamente organizados, e, deste modo, uma busca incessante pela igualdade, liberdade e participação em uma sociedade que vive a exclusão social e o processo de desigualdade econômica.

Quando discutimos participação devemos primeiramente entendê-la como sendo “da própria pessoa humana, com seus atributos naturais e suas necessidades essenciais” (Dallari, 2001, p. 86), ou seja, a participação segundo Sawaia, é imanente à condição humana e reside na dialética que a constitui nas idéias reguladoras de justiça, de igualdade e de felicidade. Segundo a autora:

“[...] a participação não vem de fora é uma necessidade do sujeito. É paixão que leva os homens a se comporem com outros homens, o que significa que só por contingências históricas nega-se o caráter participativo da subjetividade, como, por exemplo, no capitalismo, em que, pela mediação de forças sociais, a subjetividade é apropriada e devorada pela lógica do lucro, sustentando formas de não participação ou pseudoparticipação como o individualismo e a participação em prol dos interesses dos outros.” (SAWAIA, 2001 p. 123 e 124).

Esse paradigma traz a inversão da análise clássica da participação, e com isso possibilita um novo sentido a essa temática, pois não será mais necessário analisar as contingências que levam o indivíduo a participar, mas sim as contingências sociais que o impedem de realizar sua condição humana. E com isso derruba os processos ideológicos de naturalização da desigualdade, ou seja, a crença do ser humano em ser agressivo, egoísta, e com isso a necessidade de controlar essa natureza para se atingir a plena participação. (Sawaia, 2001, p. 124)

Ao adotarmos a idéia de que a participação é algo que se faz livremente e age por necessidade de sua natureza e não por vontade própria, podemos entendê-la como livre de obrigação, da moralidade e da renúncia. Pois, ela não é motivada por uma virtude política, por consciência social ou por altruísmo, ela é motivada por uma necessidade, pelo desejo de ser livre.

Segundo Sawaia, a ética participativa ocorre quando:

“... 1) altera a hierarquia capitalista classificatória das necessidades, que privilegia as de sobrevivência e o critério biológico; primeiro, manter o organismo funcionando, depois vem o resto; 2) inverte a concepção de que se deve escolher uma ética imposta à participação; 3) para ser ético não é necessário superar ou temer os próprios desejos e necessidades, dobrando-se a imperativos mais fortes, vindos de fora. Ao contrário é ouvindo-os e sentindo-os adequadamente. (2001, p. 125)

Ao considerarmos essa ética participativa, podemos então desfazer o mito de que o pobre não pode ter seus desejos e sutilezas psicológicas, e age como um rebanho tangido por determinações sociais, como que os segredos da subjetividade fossem próprios apenas das pessoas “mais ricas e intelectualizadas”, ficando a cargo dessas pessoas o poder da participação.

A participação como potência de ação trata da passagem da passividade à atividade, da heteronomia passiva à autonomia corporal. Ela tem como objetivo adotar o fortalecimento do sujeito em preservar a luta contra a escravidão, e não apenas o aprimoramento de sua eficácia como negociador, ou mesmo defensor de seus direitos e de militância como alvo da participação, ela surge como instrumento de libertação. (Sawaia, 2001, p. 125 e 126)

Adotada a práxis participativa como potência de ação, podemos obter melhores resultados na pesquisa com os moradores da comunidade Foz do Rio, pois é nesse sentido, tem-se uma participação que potencialize sua ação, ou seja, o sujeito torna-se causa dos seus afetos e senhor de sua percepção, reconhecendo-se como parte integrante de todo o processo, e enxergando a participação como uma prática política.

### **3. O Projeto Beira-Rio e a Participação dos Moradores como Sujeitos Integrantes de um Projeto de Intervenção**

Nessa seção iremos demonstrar os resultados da pesquisa realizada com os moradores da Foz do Rio Biguaçu, além de contextualizar o Projeto Beira-Rio e trazer a caracterização do município de Biguaçu, onde é realizado o projeto.

O Projeto Beira-Rio, cujo nome oficial denomina-se “Regularização Fundiária e Urbanização da Região da Foz do Rio Biguaçu”, é integrante do Programa Habitar Brasil/BID. A localidade onde está inserido esse programa é informalmente chamada de Foz do Rio Biguaçu, e está localizada no Município de Biguaçu em Santa Catarina.

Como já visto nas seções anteriores, o Programa Habitar Brasil/BID, preconiza a participação dos sujeitos integrantes do projeto e a concretização do controle da sociedade civil, instrumento importante na construção de uma gestão democrática da vida urbana. O programa deve respeitar as novas diretrizes da Política Habitacional Brasileira, que legitima a participação popular nas questões da função social da cidade, garantida através do Estatuto da Cidade.

Já no item 3.3 serão demonstrados os resultados obtidos pela pesquisa, coletados através das entrevistas realizada com alguns moradores da Foz do Rio. A entrevista deu-se através de questões norteadoras, para a reflexão e construção de uma posição frente a participação dos moradores no Projeto Beira-Rio.

### **3.1. Caracterização do município de Biguaçu e sua Organização Política Habitacional**

O Município de Biguaçu foi fundado em 17 de maio de 1833, e foram três as correntes básicas na formação da população de Biguaçu: Açorianos, Negros e Alemães. Os açorianos vieram com a fundação de São Miguel (1750). Espalharam-se principalmente pelo litoral. Formam a maior parte da população de Biguaçu.

Localizado entre as Serras do Leste Catarinense (Vertentes do Atlântico) e o mar (Baía Norte), o município de Biguaçu possui além de uma estreita planície litorânea e das planícies que se desenvolvem ao longo do vale do rio Biguaçu e dos pequenos vales adjacentes, uma boa parte do seu território com declividade acentuada, o que garante a permanência de algumas porções de Mata Atlântica preservada e uma rica hidrografia, cuja ameaça da exploração econômica predatória é uma constante. São prementes os cuidados especiais por parte do poder público e da sociedade local com relação ao desmatamento e à ocupação de encostas e mangues, visando evitar um agravamento dos problemas sócio-ambientais decorrentes do uso desordenado do espaço urbano.

Ainda no Município são encontradas áreas de vegetação litorânea e mangues, ecossistemas muito importantes para a manutenção das biodiversidades marinhas e muito sensíveis às pressões decorrentes da ação antrópica.

A população atual de Biguaçu, segundo CENSO (2000) é de 47.776 habitantes, sendo que 42.622 habitantes (89,21%) concentram-se na área

urbana e 5.154 habitantes (10,79%) na área rural. Evidencia-se com isso uma concentração da população na área urbana, no ano 2000, que atinge 89,21% do total da população e uma taxa de crescimento de 4,51% no período entre 1996 e 2000.

O município não possui uma política habitacional, bem como não dispõe de um órgão gestor ou quaisquer outros instrumentos que atendam às demandas inerentes, sobretudo àquelas consideradas de interesse social, portanto está previsto no Desenvolvimento Institucional (DI) a criação de uma política habitacional, bem como, a criação de uma estrutura que administre o setor habitacional a ser criado dentro da Prefeitura Municipal de Biguaçu.

Para tanto, já foi contratada uma empresa para elaboração da Política Habitacional do município, bem como o Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social e atualmente será realizado o processo de licitação para elaboração do Plano Local de Habitação e Interesse Social. Já foram realizados no município três Conferências Municipais de Habitação, e foi desses encontros que deliberaram a construção da Política Habitacional do município de Biguaçu.

A subnormalidade habitacional do Município de Biguaçu, conforme dados extraídos da Pesquisa realizada por Rogério Miranda (Habitação Popular & Favelas) em 2001, revela a existência de 08 assentamentos informais, compreendidos entre favelas, loteamentos clandestinos, áreas de invasão, habitações rústicas em lotes regulares e outros. Vivem nestas áreas 4175 habitantes, perfazendo aproximadamente um número de 1250 famílias. Isto representa aproximadamente 8,74% da população do município. Do montante dos domicílios constantes nestas áreas informais, 965, aproximadamente 86%,

estão situados em áreas de risco e proteção ambiental, compreendendo áreas sujeitas a inundações devido a maré alta, desabamentos, localizadas em faixas de oleodutos e linhas de transmissão, áreas insalubres, áreas de proteção ambiental e de preservação permanente. (Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 7)

Segundo dados do CENSO (2000), a estimativa do déficit habitacional do município é de 1.463 habitações, definido como sendo a soma das famílias nas seguintes situações: habitações rústicas, comprometimento excessivo da renda familiar com pagamento de aluguel, número de cômodos insuficiente para a família e coabitação, morando em áreas com deficiência parcial ou total de infraestrutura, precariedade das instalações, irregularidade da posse da terra e a predominância de baixa renda.

O crescimento acelerado de Biguaçu e de toda a Região Conturbada remete à necessidade de estudo do processo migratório como prioridade de um planejamento estratégico, que vá além da questão meramente municipal, buscando a discussão com os Municípios vizinhos, uma vez que este fenômeno atinge a todos e é responsável por grande parte dos problemas que enfrentam os Municípios da região. A necessidade de definição de Políticas para o enfrentamento desta problemática, mais uma vez se evidencia, além da coleta de dados consistentes sobre esta realidade e do preparo do aparato municipal para tal.

De maneira geral, o acréscimo populacional descontrolado demanda ao município serviços de assistência social, habitação, saneamento, saúde, educação, transporte e segurança. No caso de Biguaçu, as áreas irregulares representam 26% da zona urbana e desencadeiam outros problemas, tais como:

- Ocupação desordenada do espaço;
- Degradação ambiental;
- Condições precárias de habitabilidade a que se submetem tais populações;
- Focos de favelização, violência e criminalidade.

O alto índice de famílias em situação de indigência (24% - segundo dados da Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária) sugere uma demanda potencial por novas habitações, melhorias habitacionais, urbanização e regularização fundiária da mesma ordem.

O Município de Biguaçu dispõe de uma boa quantidade de áreas urbanas não ocupadas, permitindo que a cidade, de posse de um arcabouço legal bem estruturado e embasado nos dados de realidade, possa crescer ordenadamente, utilizando este potencial como fator alavancador de desenvolvimento.

A realidade habitacional em Biguaçu é deveras séria: por um lado apresentam-se os dados populacionais que evidenciam um crescimento populacional fortalecido por uma maior atratividade de Biguaçu às populações migrantes, uma diminuição da densidade domiciliar, a existência de poucos instrumentos de controle de ocupação do solo e de facilidade a instalação de moradias populares; por outro lado evidencia-se uma estrutura administrativa fracionada e desarticulada, impossibilitada de acompanhar continuamente esta realidade e sua evolução, com possíveis conseqüências para a cidade.

É, pois, imprescindível que seja concretizada o mais rápido possível a Política Habitacional, que esta em andamento, e que ela seja integrada às demais Políticas Públicas, com instrumentos de controle eficientes e um

ordenamento institucional que propicie o desenvolvimento integrado do município.

### **3.1.2. Caracterização da região da Foz do Rio Biguaçu**

No universo das áreas de interesse social do município de Biguaçu, destaca-se a comunidade da Foz do Rio Biguaçu.

Trata-se de área da União, caracterizada como área de marinha e acrescidos. Possui em seu entorno uma área de mangue em estado natural com parte degradada, uma área já estabilizada resultante de aterro proveniente ao longo dos anos da dragagem do Rio Biguaçu, onde se encontram as residências dos ocupantes.

A área está situada a aproximadamente 1.500 metros da praça Nereu Ramos, ponto principal do município, o centro neurálgico, onde estão localizados a prefeitura municipal, a igreja matriz, o fórum e as principais instituições financeiras.

Está situada entre o manguezal, o rio Biguaçu e a praia João Rosa. A localidade possui a Rua Altamiro Machado de Souza de acesso principal, que inicia no final da Rua 7 de Setembro.

No Código Florestal, o Manguezal é considerado área de preservação permanente (APP), criando a necessidade da retirada das edificações localizadas no lado esquerdo da Rua Altamiro Machado de Souza e próximo ao rio. Devido a estas edificações estarem localizadas dentro do Manguezal, famílias serão removidas construindo-se novas unidades habitacionais.

Todas as famílias serão remanejadas dentro da própria área, destinada à urbanização e com uma estação de tratamento de esgoto coletivo beneficiando todas as famílias da comunidade da Foz do Rio.

A região da Foz do Rio é de propriedade da União Federal, a Prefeitura Municipal de Biguaçu requereu à Gerência Regional de Patrimônio da União em Santa Catarina (SPU/SC) e ao Exmo. Sr. Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão a cessão da terra sob o regime de aforamento gratuito para assentamento de famílias de baixa renda e cessão de uso para preservação ambiental de mangues.

Esta área vem sofrendo processo de ocupação desordenada desde 1984, concentrando todos os efeitos ambientais nocivos resultantes do processo de metropolização. A região se constitui em ocupação consolidada, com a urgência de implantação de infra-estrutura urbana e social, habitações e regularização fundiária, por estar limitada pela área de preservação permanente (manguezal), pelo rio Biguaçu e pela praia João Rosa, viabilizando lotes com metragem de 150m<sup>2</sup>.

Todas as características configuram a área como a primeira hierarquizada para intervenção, principalmente pela ocupação existir há cerca de 24 (vinte quatro) anos e o risco que corre a comunidade pela situação insalubre do assentamento, pela ausência de rede de esgoto sanitário, além da poluição da área costeira e falta de condições de habitabilidade das construções existentes.

### **3.2. Contextualização do Projeto Beira-Rio – Habitar Brasil/BID – Biguaçu/SC**

O Projeto Beira-Rio é a denominação do Programa Habitar Brasil/BID no município de Biguaçu. A discussão acerca do projeto iniciou-se no ano de 2001, após uma notificação da Secretaria do Patrimônio da União a administração do município sobre as edificações irregulares construídas no entorno da Foz do Rio Biguaçu, sendo esta, uma das áreas de preservação permanente da União Federal.

Diante dessa situação, foi vislumbrada a implantação do Projeto Beira-Rio, onde foi garantido a realocação das famílias na mesma área e respeitando os espaços de preservação ambiental, preservando assim os vínculos comunitários já existentes.

Com a confirmação que a Prefeitura receberia recursos para o desenvolvimento institucional do município para a área habitacional, deu-se o início do projeto em 2001. Foi realizado um levantamento sócio-econômico na comunidade da Foz do Rio Biguaçu e mapeamento das entidades e equipamentos comunitários existentes na região, para elaboração do projeto que tem como objetivo:

“Criar condições para a regularização Fundiária, bem como promover a urbanização da área para que todos tenham solucionado os problemas de habitação, saneamento básico, infra-estrutura urbana, sistema viário, equipamentos comunitários, possibilitando melhoria da qualidade de vida para a população beneficiária e integração do bairro com o contexto do município.” (Projeto Beira-Rio, 2002, V. III, p. 5)

A área de intervenção é compreendida por 75 famílias, que desta totalidade, 35 serão atendidas com novas habitações, incluindo coabitações

que poderão receber a mesma quantidade de novos imóveis de acordo com o número de famílias que coabitam uma mesma casa. Esta previsto que 18 famílias receberão melhorias habitacionais, e as demais está incluído o serviço de saneamento básico e estrutura viária, além de uma central de tratamento de esgoto, novos ranchos de pesca para os pescadores da região, um centro comunitário, praça recreativa e quadra poliesportiva.

Iremos utilizar os dados obtidos pelo cadastramento realizado em 2001 (dados aproximados) pela equipe técnica social da Prefeitura para melhor compreender a comunidade da Foz do Rio Biguaçu. Podemos dizer que a mesma é composta por 251 habitantes, sendo que 96 (53,93%) são mulheres e 82 (46,07%) são homens, e desta totalidade, 70,92% possuem faixa etária acima de 14 anos; 17,53% possuem dos 0 aos 6 anos; 11,55% possuem dos 07 aos 14 anos e 31,65% dos 15 aos 19 anos. A maioria dos adultos concentra-se na faixa etária entre 20 aos 29 anos, onde os homens apresentam 31,71% e as mulheres 32,29%. Para melhor visualização desta caracterização, utilizaremos as tabelas a seguir:

**Tabela 1: Índice da Faixa Etária da População a ser beneficiada da Foz do Rio Biguaçu**

IDADE	Nº DE HABITANTES	%
0 a 6 anos	44	17,53%
7 a 14 anos	29	11,55%
Acima de 14 anos	178	70,92%
<b>TOTAL</b>	<b>251</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 18

**Tabela 2: Índice da Caracterização quanto ao gênero da Foz do Rio Biguaçu**

SEXO	Nº DE HABITANTES	%
Feminino	96	53,93%
Masculino	82	46,07%
<b>TOTAL</b>	<b>178</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III

Entre a população feminina, encontram-se 14,58% adolescentes; 32,29% mulheres entre 20 aos 29 anos; 18,75% entre 30 aos 39 anos; 20% entre 40 aos 49 anos; 9,38% entre 50 aos 59 anos e 4,17% possuem idade superior aos 60 anos, conforme tabela 3:

**Tabela 3: Índice da Faixa Etária das Mulheres da Foz do Rio Biguaçu**

IDADE	Nº. DE MULHERES	%
15 à 19 anos	14	14,58%
20 à 29 anos	31	32,29%
30 à 39 anos	18	18,75%
40 à 49 anos	20	20,83%
50 à 59 anos	9	9,38%
60 anos ou mais	4	4,17%
<b>TOTAL</b>	<b>96</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 20

Os homens que compõem a população residente na área de intervenção nota-se que 17,07% são adolescentes, 31,71% possuem entre 20 aos 29 anos; 20,73% possuem 30 aos 39 anos; 21,95% entre 40 aos 49 anos; 8,54% entre 50 aos 59 anos, bem como a ausência de homens com idade superior aos 60 anos de idade, conforme tabela a seguir:

**Tabela 4: Índice da Faixa Etária dos Homens da Foz do Rio Biguaçu**

IDADE	Nº. DE HOMENS	%
15 a 19 anos	14	17,07%
20 a 29 anos	26	31,71%
30 a 39 anos	17	20,73%
40 a 49 anos	18	21,95%
50 a 59 anos	7	8,54%
60 anos ou mais	0	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 19

Segundo o projeto, estes dados demonstram a existência de uma população composta por sua maioria por pessoas jovens e a princípio em idade legal para o trabalho formal.

Com relação à constituição das famílias, predominam as uniões legalizadas, há uma predominância de 49 (64,7%) do total de homens cadastrados que se mantém como chefes de famílias. A média de componentes por família é de 3,69 componentes, sendo que 21 (27,94%) famílias apresentam composição familiar a partir de 05 moradores.

**Tabela 5: Índice do Número de Membros por Família da Foz do Rio Biguaçu**

Nº DE MEMBROS POR FAMÍLIA	Nº DE FAMÍLIAS	%
01	09	12,00%
02	15	20,00%
03	15	20,00%
04	15	20,00%
05	09	12,00%
06	06	08,00%
07	02	02,67%
08	03	04,00%
09	01	01,33%
<b>TOTAL</b>	<b>75</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 19

A Região da Foz do Rio não apresenta grande mobilidade entre seus residentes, pois 69% das famílias estão no local há mais de cinco anos e apenas 8% lá residem a menos de 01 ano.

Entre os moradores, 40% já residiam no próprio município antes de mudarem-se para a área, sendo que 41,33% são provenientes da região da Grande Florianópolis e apenas 18,67% são de outras cidades ou de outros estados, conforme tabelas abaixo:

**Tabela 6: Índice da Naturalidade do Responsável por Família da Foz do Rio Biguaçu**

CIDADE E/OU ESTADO	Nº.	%
Biguaçu	19	25,33%
Florianópolis	15	20,00%
São José	10	13,33%
Outras Cidades	18	24,00%
Ceará	05	06,67%
Rio Grande do Sul	03	04,00%
Outros Estados	05	06,67%
<b>TOTAL</b>	<b>75</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 22

**Tabela 7: Índice do Último Endereço do Responsável por Família da Foz do Rio Biguaçu**

CIDADE E/OU ESTADO	Nº.	%
Biguaçu	30	40,00%
Florianópolis	12	16,00%
São José	19	25,33%
Outras Cidades	09	12,00%
Outros Estados	05	06,67%
<b>TOTAL</b>	<b>75</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 22

**Tabela 8: Índice do Tempo de Residência da Família na Área de Intervenção da Foz do Rio Biguaçu**

TEMPO DE RESIDÊNCIA	Nº.	%
Menos de 01 ano	06	08,00%
01 ano	05	06,67%
02 anos	02	02,67%
03 anos	07	09,33%
04 ano	03	04,00%
05 anos ou mais	52	69,33%
<b>TOTAL</b>	<b>75</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 23

Segundo o Projeto Beira-Rio (2002, Vol. III, p. 21), esses dados podem ser relacionados às características físicas, ambientais e socioeconômicas que o Município apresenta, e deve ser considerado:

“A proximidade com a capital, o alto custo da terra na capital, a melhoria do acesso em função da duplicação da BR 101, a instalação da Univali (Universidade do Vale do Itajaí) e a existência de espaços urbanos a serem ocupados e já tão raros nas cidades limítrofes da capital catarinense.”

A questão da escolaridade dos moradores da Foz do Rio trouxe um dado preocupante, que deve-se a um nível escolar relativamente baixo, que pode influenciar no grau de conscientização dos moradores em relação aos seus direitos e conseqüentemente a concepção da própria situação vivenciada em relação a questão habitacional, o que prejudica também de certa forma a situação ocupacional dos homens e mulheres da comunidade.

Entre as mulheres 12,50% são analfabetas e 60,42% possuem o ensino fundamental incompleto e entre os homens existem 8,54% analfabetos e 67,07% com o ensino fundamental incompleto, conforme tabela a seguir:

**Tabela 9: Índice do Nível de Instruções dos Homens da Foz do Rio Biguaçu**

NÍVEL DE INSTRUÇÃO	Nº.	%
Analfabeto	07	08,54%
1º Grau Incompleto	55	67,07%
1º Grau Completo	12	14,63%
2º Grau Incompleto	05	06,10%
2º Grau Completo	02	02,44%
Superior Completo	01	01,22%
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 31

**Tabela 10: Índice do Nível de Instruções das Mulheres da Foz do Rio Biguaçu**

NÍVEL DE INSTRUÇÃO	Nº.	%
Analfabeto	12	12,50%
1º Grau Incompleto	58	60,42%
1º Grau Completo	10	10,42%
2º Grau Incompleto	10	10,42%
2º Grau Completo	06	06,25%
Superior Completo	00	00,00%
<b>TOTAL</b>	<b>96</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 31

Em relação à situação ocupacional dos moradores da Foz do Rio, a maioria trabalha durante o dia, e desempenha atividades que exigem um certo dispêndio físico, como poderemos observar nas tabelas a seguir, referentes ao tipo de ocupação de homens e mulheres. Por essa razão, as atividades vinculadas ao Projeto Beira-Rio ou de iniciativa comunitária são realizadas preferencialmente no período noturno.

**Tabela 11: Índice da Situação Ocupacional dos Homens da Foz do Rio Biguaçu**

SITUAÇÃO OCUPACIONAL	Nº.	%
Desempregado	09	10,98%
Servente de Pedreiro	08	09,76%
Estudante	07	08,54%
Pescador	06	07,32%
Pedreiro	06	07,32%
Padeiro	06	07,32%
Comerciante	05	06,10%
Aux. de Serviços Gerais	03	03,66%
Marceneiro	03	03,66%
Eletricista	03	03,66%
Armador de Ferragem	03	03,66%
Aposentado	03	03,66%
Outras Ocupações	20	24,39%
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 25

**Tabela 12: Índice da Situação Ocupacional das Mulheres da Foz do Rio Biguaçu**

SITUAÇÃO OCUPACIONAL	Nº.	%
Desempregado	09	09,38%
Do Lar	22	22,92%
Estudante	13	13,54%
Empregada Doméstica	12	12,50%
Pensionista	07	07,29%
Balconista	05	05,21%
Comerciante	04	04,17%
Faxineira	04	04,17%
Aposentada	04	04,17%
Aux. de Costura	02	02,08%
Costureira	02	02,08%
Margarida	02	02,08%
Outras Ocupações	10	10,42%
<b>TOTAL</b>	<b>96</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 26

O Rendimento mensal das famílias da Foz do Rio Biguaçu é variável, porém percebe-se maior concentração na faixa que compreende de 01 a 03 salários mínimos representada por 53,34% famílias, conforme tabela a seguir:

**Tabela 13: Índice da Renda Familiar da Foz do Rio Biguaçu (em salários mínimos – s.m.)**

RENDA	Nº.	%
Sem renda	01	01,33%
Até 1 s.m.	11	14,67%
1 a 2 s.m.	20	26,67%
2 a 3 s.m.	20	26,67%
3 a 4 s.m.	12	16,00%
4 a 5 s.m.	06	08,00%
5 a 6 s.m.	02	02,66%
Acima de 10 s.m.	03	04,00%
TOTAL	75	100,00%

Fonte: Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 24

Com relação ao rendimento mensal dos homens, podemos perceber que a maioria deles (43,90%) recebem entre 01 e 02 salários mínimos, também há um número representativo de 19,51% dos homens que não possuem nenhuma rendimento mensal, conforme demonstra a tabela 15:

**Tabela 14: Índice do Rendimento Mensal dos Homens da Foz do Rio Biguaçu (em salários mínimos – s.m.)**

RENDA	Nº.	%
Sem renda	16	19,51%
Menos que 1 s.m.	02	02,44%
1 s.m.	06	07,32%
1 a 2 s.m.	36	43,90%
2 a 3 s.m.	09	10,98%
3 a 4 s.m.	08	09,76%
4 a 5 s.m.	01	01,22%
5 a 6 s.m.	02	02,44%
6 a 7 s.m.	01	01,22%
Acima de 10 s.m.	01	01,22%
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 25

Em relação ao rendimento mensal das mulheres observa-se que uma parcela de 45 (83%) também não possui rendimentos mensais e 9,6% das mulheres recebem renda de 03 salários mínimos o que denota as dificuldades da inserção e qualificação da mão de obra feminina e, como vimos na tabela 12, está situada com 16,67% na área dos trabalhos domésticos, que tradicionalmente não oferecem garantias de legalidade, com certa transitoriedade e com exigências de pouca qualificação. A seguir iremos demonstrar os rendimentos mensais das mulheres da Foz do Rio:

**Tabela 15: Índice do Rendimento Mensal das Mulheres da Foz do Rio Biguaçu (em salários mínimos – s.m.)**

RENDA	Nº.	%
Sem renda	44	45,83%
Menos que 1 s.m.	09	09,38%
1 s.m.	14	14,58%
1 a 2 s.m.	20	20,83%
2 a 3 s.m.	05	05,21%
3 a 4 s.m.	02	02,08%
6 a 7 s.m.	01	01,04%
Acima de 10 s.m.	01	01,04%
<b>TOTAL</b>	<b>96</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Projeto Beira-Rio, 2002, Vol. III, p. 26

Podemos observar nas tabelas 14 e 15, que entre homens e mulheres, 63,34% são desprovidos de rendimentos mensais, o que revela uma população extremamente vulnerável economicamente, necessitando da intervenção do Projeto Beira-Rio para proporcionar uma vida mais digna e confirmando seus direitos.

### **3.3. A Participação dos moradores da Foz do Rio Biguaçu no Projeto Beira-Rio – Habitar Brasil/BID**

Para melhor compreender o processo de participação dos moradores da Foz do Rio Biguaçu, bem como o seu entendimento sobre o mesmo, foram realizadas entrevistas com seis moradores da comunidade da Foz do Rio, que tem a Rua Altamiro Machado de Souza como acesso principal, e possui mais duas ruas e algumas servidões, sendo todas também denominadas de Altamiro

Machado de Souza, e para a realização da pesquisa foi escolhida uma dessas ruas para a elaboração desse trabalho, o critério para escolha procurou atender a rua mais populosa.

Foram necessários três dias para a coleta dos dados, durante esse processo, quatro moradores se recusaram a responder as perguntas e muitos não estavam em casa, ocorrendo então o desencontro de horários dos moradores com o entrevistador. Para a construção da pesquisa, foi utilizada a técnica de entrevista com questões norteadoras para a obtenção dos resultados esperados.<sup>2</sup>

Iremos aqui destacar as falas mais significativas e que melhor serviram para explicitar as questões propostas aos entrevistados, e que foi possível refletir como ocorre/ocorreu à efetiva participação dos moradores no Projeto Beira-Rio, já que o programa continua sendo desenvolvido.

As primeiras perguntas propostas aos entrevistados procuraram identificar qual o seu grau de escolaridade, a sua respectiva situação ocupacional e a organização familiar, essas questões foram propostas para buscar traçar o perfil dos entrevistados e qual a influência dessas questões no seu processo de participação.

Dos entrevistados, quatro trabalham no mercado informal, porém um entrevistado paga INSS por conta própria, uma é dona de casa e apenas uma pessoa trabalha com carteira assinada. Já o grau de escolaridade revela que quase todos têm o ensino fundamental incompleto, apenas uma entrevistada tem o ensino médio incompleto, esse quadro é um dos indicativos para a falta de oportunidades na procura por um emprego formal.

---

<sup>2</sup> Por questões de ordem ética, de proteção aos entrevistados seus nomes serão mantidos em sigilo, identificados apenas por suas letras iniciais dos mesmos.

Ao analisar a composição familiar dos entrevistados, relativamente todos possuem famílias numerosas, entre cinco a doze membros, o que para alguns é um dificultador na participação das atividades do projeto, pois como são a maioria de crianças, os entrevistados não têm com quem deixar os filhos para um maior envolvimento com as questões relacionadas ao projeto, como coloca a entrevistada E. W. B, mãe de cinco filhos:

“Olha eu participo na medida do possível, nas reuniões que eu posso ir também é complicado, pois tenho um monte de guri pequeno, o que eu posso eu vou, e no que é possível eu participo, tento me informar.”

Foi perguntado também aos entrevistados se eles tinham conhecimento sobre o Programa Habitar Brasil/BID desenvolvido na comunidade, e bem como quem falou sobre o programa e quais seus objetivos. Essa questão é relevante, pois parte-se do pressuposto que um elemento constitutivo do processo de participação é o conhecimento daquilo que o envolve. (Silveira, 2005, p. 71). A maioria afirma que conhece o programa desde o início de sua implantação, porém poucos sabem sobre ele, e sobre seus objetivos.

Ao serem questionados sobre quando ocorreu o primeiro contato acerca do projeto a ser desenvolvido na comunidade, as respostas ficaram entre o ano de 2001 e 2003:

“Desde o início em 2001” (E.W.B)

“Acho que em 2003 que eu conheço sobre o projeto” (A.F.M.)

Quando perguntados sobre quem os informou sobre o programa, as respostas ficaram entre a equipe técnica da prefeitura e os próprios moradores da comunidade, conforme as falas abaixo:

“O pessoal da prefeitura passaram na nossa casa falando sobre esse projeto, daí fizeram o cadastro” (M.S.C.)

“Fiquei sabendo pela equipe técnica da prefeitura” (A.M.F.A.)

“Fiquei sabendo através das pessoas da comunidade” (A. X.)

Já quando questionados sobre o conhecimento que eles têm do programa e quais os seus objetivos, poucos conseguiram sintetizar, de forma mais ou menos estruturada, quais os objetivos do programa:

“O objetivo dele é melhorar a comunidade né, aqui tinha muito lixo, muita coisa eles foram tirando, foram limpando, tão fazendo as casas, ta melhorando” (M.S.C)

“Na verdade o objetivo é tirar as pessoas da área de risco, esse é o objetivo, arrumar a comunidade, fazer uma coisa mais decente, para todo mundo ter uma moradia melhor.” (A.X.)

Foi questionado também sobre como os moradores reagiram ao projeto, e como eles viram o desenvolvimento dele na comunidade, para a maioria dos entrevistados, as opiniões entre os moradores sobre o projeto são divididas:

“A tem uns que aceitaram e têm outros que não aceitavam porque as casas deles eram maiores, aí eles ficavam reclamando que as casas são menores e tem família grande, mas eles têm que ver que as casas que eles moram não são boas, essas casas aí sim vão ser boas, e também não tinha escritura pública e vai ter.” (M.S.C.)

“Muita gente foi contra, muita gente foi a favor, foi bem dividido não foi aceito por todo mundo porque as pessoas não tem muito entendimento sobre as coisas então entendem de uma maneira e outros entendem de outra.” (A.X.)

“Olha acho que foi bem dividido a maioria acho que não concordou e até hoje não concorda, ta aceitando por aceitar e muitos aprovaram, gostaram da idéia” (E.W.B)

Podemos observar que na comunidade da Foz do Rio Biguaçu existe uma divisão entre os que acreditam no programa e os que não acreditam o que dificulta na participação efetiva dos moradores nas atividades e ações do projeto.

O Programa Habitar Brasil/BID preconiza a participação da comunidade em todas as etapas do projeto, assim, nas próximas questões iremos abordar sobre o tema da participação, suas formas e mecanismos. Primeiramente foi questionado sobre como o entrevistado enxerga a sua participação no programa, as respostas foram as mais variadas:

“Eu creio que eu participo porque eu vou às reuniões quando tem”  
(A.M.F.A)

“Eu agora to meio afastada, eu to desanimada porque ta indo muito devagar e aí eles falam que tal dia a equipe volta pra trabalhar, mas daí fica de voltar e não voltam e agora eu fiquei sabendo que vão entregar as casas só depois da eleição, quer dizer, tão enrolando muito, ta muito enrolado isso aí, não dão uma satisfação pros moradores, não vem até aqui, então eu não acredito mais muito nisso aí não” (R.B.)

“Sim a gente participa a equipe técnica da prefeitura vem sempre aqui, a gente vai lá, eles sempre explicam o que é o que não é.” (M.S.C.)

“Eu faço o possível pra participar, porque meu serviço é difícil por causa dos horários, mas quando eu posso eu to sempre participando.”  
(A.X.)

Com essas falas, podemos verificar que alguns moradores estão desanimados com o projeto, devido à morosidade das obras, que é um ponto negativo para os moradores. Outros entendem que a participação se resume a

ir às reuniões promovidas pela equipe técnica da prefeitura, portanto as pessoas vêem a participação como um fenômeno que está alheio a eles, não incorporam ou mesmo se apropriam efetivamente desse processo.

Outra questão levantada na entrevista é o que os entrevistados entendem por participação, essa questão deixou todos pensativos, mas todos responderam de forma positiva:

“Participar é tentar sempre estar por dentro, saber o que tá acontecendo, porque quando foi feito, porque que não foi feito, o que vai ser feito.” (E.W.B)

“Participação na minha opinião não é só tá ali, é comentar, é entrar entendeu, ter assunto, participar mesmo, não é só estar ali de corpo presente, mas conversar, tentar entrar no assunto, pra mim isso é participar.” (A.X.)

“É estar informado sobre o que está acontecendo.” (M.S.C)

Podemos observar que os entrevistados encaram a participação como conhecimento relativo a tal assunto, é empenhar-se nos acontecimentos e manter-se informado, observamos que novamente a participação parece ser algo alheio a eles, não é algo inerente a suas razões e convicções. Claro que a informação é um dos elementos essenciais para garantir a participação, porém não deve ser enxergada como fator único na concretização da participação popular.

Foi perguntado também quais as formas de participação que ocorrem no projeto Beira-Rio, as respostas foram, a maioria delas, direcionadas as atividades que a equipe técnica social realiza na comunidade:

“Tem um monte de coisas que já foi feita no projeto, infelizmente eu não pude participar de nenhum deles, mas reuniões e os negócios que eles fazem, mutirão, tem bastante coisas” (E.W.B)

“Como eu posso te dizer... eu vou nas reuniões, eles trouxeram filmes pra gente vê, tem o mutirão da limpeza, isso tudo é participação.”  
(A.M.F.A)

Quando perguntado se os entrevistados participavam de algum espaço de inserção participativa no município, como associação de moradores, Conselhos, Assembléias, entre outros, apenas duas entrevistadas participam desses espaços, uma é membro da associação de moradores da Foz do Rio (A.F.M.), e a outra participa efetivamente de encontros realizados pela Igreja Assembléia de Deus, é membro das comissões dentro da igreja (A.M.F.A), os outros entrevistados afirmaram que não estão inseridos em nenhum espaço participativo no município, além do projeto de intervenção que é realizado na comunidade.

Outra questão levantada sobre participação é referente aos mecanismos utilizados para que ocorra a participação no programa, essa questão foi interpretada de formas diferentes pelos participantes, alguns acreditam que sejam as reuniões entre moradores e equipe técnica social, outros acreditam que seja a associação de moradores:

“Eu acho que é mais a associação de moradores” (R.B.)

“Isso aí teria que ter mais, por exemplo a associação teria que reunir mais as pessoas, chamar fazer reunião, conversar, não tem mecanismo de participação na comunidade, na associação de moradores não ta tendo. Mas a equipe da prefeitura tem, porque sempre ta fazendo reunião, tão chamando, tão explicando, tudo o que acontece fazem reunião e explicam “olha é assim ta acontecendo isso e isso” (M.S.C.)

“Geralmente são reuniões” (A.X.)

“Aqui vai mais é na conversa, a gente vai de porta em porta, quando tem alguma reunião a gente vai nas portas, tem que ir na porta e fazer a cabeça do povo, tem que ir lá é dizer pra eles vai que vai ser bom pra ti, tu vai prestar atenção e não vai saber pela boca do outro, vai explicar direitinho lá e você vai ouvir as meninas vão te explicar quer fazer uma pergunta e pergunta direto pra eles, você não vai ficar

sabendo na rua “fulano é assim” não, vai ser direto delas é melhor do que ficar sabendo pela boca dos outros” (A.F.M)

Como podemos observar na última fala da senhora A.F.M., membro da associação de moradores, ela esta referindo-se aos mecanismos utilizados pela própria associação para que ocorra a participação dos moradores no programa.

Também foi questionado se os próprios moradores realizam reuniões para discutirem e acompanharem o projeto, sem a presença da equipe técnica da prefeitura, as respostas foram unânimes a essa questão, pois segundo os entrevistados isso não ocorre até mesmo o membro da associação explicou que é muito difícil reunir os moradores para participarem de reuniões, ela explicou que ocorre é os membros da associação ir de porta em porta para comunicar ou dar maiores informações sobre o projeto, conforme as falas a seguir:

“Não, a gente chama o pessoal convida, mas não aparece ninguém, vai duas ou três pessoas só e deu...” (A.F.M.)

“Por enquanto não... o pessoal ta tudo parado, é mais a associação entre eles, mas os moradores não... até o pessoal os moradores mesmo tão tentando assim pedir pra eles virem aqui pra dar uma satisfação do porque esta parado porque que já não entregaram a primeira etapa, não tem uma organização entre os moradores e nem com a própria equipe do projeto.” (R.B.)

“Não eles não fazem... tipo até na segunda feira não sei se é verdade eu soube por boca dos outros que teve reunião<sup>3</sup> lá por causa das casas aí no outro dia a minha vizinha perguntou pra mim o que tinha acontecido aí eu disse olha você ta perguntando uma coisa que eu não sei te responder eu não soube de reunião nenhuma... acho que poderia ter reuniões somente entre os moradores.” (M.S.C.).

---

<sup>3</sup> A reunião que a entrevistada M.S.C se refere, ocorreu entre associação de moradores e equipe técnica da prefeitura, onde foi abordada questões pertinentes ao projeto.

Podemos observar que ocorre uma divergência entre as falas dos moradores, pois alguns reclamam que não é realizada reunião entre os moradores e associação, e o membro da associação já afirma que marcam reuniões e os moradores não aparecem. Com isso podemos analisar que há uma falta de comunicação entre associação e moradores, e com isso a dificuldade para mobilização dos moradores no que diz respeito ao projeto.

A equipe técnica social é uma das exigências do Programa HBB, na Prefeitura de Biguaçu esse trabalho é realizado por três Assistentes Sociais, que tem uma estreita relação com os moradores da Foz do Rio, por isso a importância do trabalho realizado por essas profissionais na identificação dos moradores com o Projeto, e os mecanismos utilizados por elas na efetiva participação dos mesmos nas atividades e ações do projeto.

Para tanto, perguntamos ainda, se ocorrem reuniões entre equipe técnica social da prefeitura e os moradores para esclarecimento e discussão do projeto, e se recordavam de quantas já haviam participado, os mesmos responderam que sempre ocorreu reuniões, porém alguns não puderam participar, conforme as falas abaixo:

“Eu não recordo de nenhuma, foram poucos porque eu não participei de nenhuma, até fui convidada pra participar de algumas, mas não pude ir.” (R.B.)

“Nós já tivemos muitas reuniões e desde o começo nós participamos.” (M.S.C)

“Acredito que sim, no momento ta tudo parado, mas já aconteceu.” (A.X.)

Com relação às reuniões realizadas na comunidade, podemos identificar que os moradores não se apropriaram do processo participativo com

autonomia e controle, pois as reuniões sempre são mobilizadas e organizadas pelos profissionais da equipe técnica social da prefeitura e nunca solicitadas e definidas pela comunidade, como visto nas falas anteriores.

Para aprofundar a questão moradores x equipe técnica social, já que essa relação é uma das principais pontes para a efetiva participação dos moradores no projeto, foi perguntado para os entrevistados como é a relação dos moradores com a equipe técnica social e se eles discutem com a mesma questões referentes ao projeto, como implantação, modelo de casa, e outras dúvidas. Segundo os entrevistados a relação é boa, com algumas divergências, que ocorre principalmente pelo atraso da conclusão do programa, o que deixa alguns desacreditados com o projeto. Em relação à equipe técnica foi discorrido:

“O acesso à equipe acho que é fácil... pra mim é fácil porque quando preciso entrar em contato com alguém deles posso entrar em contato por telefone ou ir até lá.” (E.W.B.)

“A Relação é tumultuada... mas é discutido tudo sobre o projeto” (A.X.)

“É regular... porque nem sempre ta todo mundo satisfeito, não dá pra agradar a todos, um quer uma coisa outro quer outra.” (M.S.C)

Essa relação é prejudicada pela questão da morosidade das obras e também da dificuldade de autonomia das Assistentes Sociais, pois as mesmas têm o seu trabalho atrelado aos de outros profissionais do projeto, como os engenheiros, que são responsáveis pelas obras físicas do mesmo. Com a demora das obras, da construção do Centro Comunitário, onde será realizada a maioria das ações da Equipe Técnica Social – como cursos, atendimento Plantão Social na própria comunidade, espaço para reuniões - suas ações ficam paradas, e com isso atrapalha a relação delas com os moradores, que já

estão desacreditados com o Projeto, e sendo assim, as Assistentes Sociais acabam sofrendo também com toda essa situação, proporcionando um sentimento de impotência frente à demora das obras e o descrédito dos moradores.

Questionamos os entrevistados se os mesmos têm conhecimento e acesso a cópia do projeto, e informações como valor das obras e de onde vêm os recursos para o mesmo e sobre o período para a sua conclusão, pois conhecer os valores destinados à realização das obras, bem como de onde vêm esses valores, e sobre o prazo para conclusão do projeto são elementos intrínsecos ao exercício participativo que reivindica o controle social. As respostas foram variadas, como poderemos ver a seguir:

“Na primeira reunião foi falado sobre o projeto, o valor e o período de conclusão, mas esse período não foi respeitado, porque ta uma bagunça eu não to acreditando mais em nada.” (R.B.)

“Olha eu não tenho, desde que iniciou esse projeto é porque leva muito tempo então eles vêm e dizem uma coisa e um valor, daí 2, 3 anos já é outro valor, então eu to bem por fora e o período pra conclusão é a mesma coisa.” (E.W.B.)

“A gente sabe mais é porque tem as placas que informam tudo, mas o período de conclusão do projeto não foi respeitado.” (M.S.C.)

O período de conclusão do Projeto Beira-Rio estava previsto para março de 2004, como ocorreram problemas na licitação da construtora contratada para realizar as obras do projeto e morosidade da mesma, o projeto não teve o seu prazo de término respeitado, e teve o início de suas obras físicas apenas em setembro de 2006 que ainda não foi finalizado, tendo nova previsão de término para outubro de 2008.

Com essa demora e o projeto se alastrando durante todos esses anos, há uma verdadeira descrença dos moradores referente ao programa e a equipe técnica social da prefeitura, como foi possível verificar durante as entrevistas, essa problemática interfere no comportamento dos moradores e na sua participação, pois um dos motivos que levam a participação é reconhecer-se como parte inerente nesse processo, e os moradores não conseguem enxergar-se nesse projeto.

Por todas essas questões, o projeto implica em alterações na vida dos moradores, e nesse sentido, procuramos compreender em quais aspectos o programa esta alterando a deles, as respostas foram subjetivas, onde todos procuraram colocar seu ponto de vista pessoal a essa questão, conforme podemos observar a seguir:

“Completamente, eu acho que é num aspecto ruim porque como eu vou dizer pra ti, é uma coisa que por fim você não sabe se é boa ou se é uma coisa ruim porque você fica esperando, esperando e é uma coisa que não acontece daí vem final de ano todo mundo ta reformando casa, todo mundo pintando, ta todo arrumando e você nem pode botar uma tinta na parede, não pode fazer nada, isso não é uma coisa boa, é uma coisa horrível.” (E.W.B)

“Claro que ta alterando, porque a gente ta naquela expectativa que vai ter uma casa boa, uma casa de material pra morar uma nova moradia, ta naquela expectativa que é positiva porque vai sair às casas.” (M.S.C.)

“Ta atrapalhando, ta muito negativo, porque tem famílias que tinham dinheiro guardado pra aumentar a casa, como eu aqui, meu filho podia ta morando comigo podia ta aumentando a casa a gente não pode fazer por causa desse projeto a gente não pode fazer, tem que ta esperando isso aí entendeu, e quer dizer ta amarrando a vida da gente” (R.B.)

Para finalizar a entrevista questionamos aos entrevistados como cada um se sente em relação ao projeto. As respostas foram variadas, pois muitos não acreditam mais que ele seja concluído, outros ainda têm esperanças de

receberem suas novas habitações e estão satisfeitos com o projeto, conforme as falas abaixo:

“A eu me sinto bem, porque eu sei que vou morar numa casa nova, vai mudar um monte porque a gente mora numa casa de madeira e quer morar numa casa nova de material, vai melhorar muito porque vão tirar essas casas de madeira velha tudo aí, vai ficar tudo limpo, tudo bonito.”(M.S.C.)

“Eu me sinto muito bem e estou acreditando desde o começo toda vida acreditei, to vendo aqui na pratica, ta devagar é claro, era melhor se fosse mais rapidinho é claro, todo mundo quer rápido pra acabar com a angustia de muita gente, porque tem gente que esta com o assoalho na lama, as crianças pisando em cima e com isso afunda, então a gente vê isso aqui, eu sei que tem gente que esta pior do que eu, mas a gente quer que saia rápido e eu acredito e estou contente, estou bem contente mesmo e quero que saia logo o projeto.” (A.F.M.)

Porém, a maioria das afirmações demonstra insegurança, descrédito, impotência frente ao programa, a insatisfação vivida pelos moradores:

“Eu acho assim que eles não estão respeitando os moradores, não dão uma satisfação eu acho assim que eles tinham que conversar mais com a gente marcar uma reunião, explicar porque que ta demorando, porque a gente não ta entendendo nada, eles marcam tal data nós vamos entregar a primeira etapa, tal data nós vamos começar a segunda etapa e ficam enrolando, enrolando, daí a gente viu na reportagem os moradores lá da palhoça invadiram as casas lá porque faz quatro anos que começaram a fazer as casas e não terminaram foram invadido, quase o mesmo programa, então a gente ta assim né, não to acreditando mais... Essa demora do programa prejudica a minha participação, eu até fazia parte da associação de moradores eu era fiscal, mas eu saí e não acredito em mais nada.” (R.B.)

“A to bem desanimada na verdade eu já não to acreditando mais em nada, eu só vejo promessa, promessa do próprio prefeito talvez não seja culpa dele, mas eu acho assim, se ele não sabe se ele não tem certeza, ele que não fale, na minha opinião entendeu, vai publicar uma coisa no jornal que ele não tem certeza<sup>4</sup>, deixa todo mundo na expectativa aí depois não quer ser cobrado, eu acho assim, aí deixa todo mundo esperando por uma coisa que não vem, porque na realidade a gente ta dependendo disso pra morar não pra deixar ali pra enfeite, o que ta complicando a vida da gente é isso, porque se

---

<sup>4</sup> A entrevistada refere-se à data de conclusão das obras informadas nos veículos de comunicação, prevista para o final do ano passado (2007). Porém, a data não foi respeitada.

amontoa ali, se amontoa aqui entendeu e isso é ruim e muito complicado porque a gente não pode sair da comunidade... e o meu desânimo interfere na minha participação, porque na verdade é muita promessa é muito tempo e a gente não vê a conclusão das coisas, começa um certo tempo como começou e depois parou, daí a gente não sabe quando vai terminar, daí a gente fica sem esperança.” (A.X.)

Podemos concluir, através das falas dos entrevistados, que um dos maiores empecilhos no desenvolvimento da participação efetiva dos moradores é a morosidade das obras e entrega do projeto, pois essa demora desestimula os moradores, eles enxergam essa demora como um descaso, sentem-se enganados e por isso, acabam deixando de lado o interesse pelas atividades e ações ligadas ao projeto, por justamente acreditarem que não haverá resultados nessa participação.

Esse descrédito e a falta de autonomia das Assistentes Sociais da Prefeitura dificultam a participação dos moradores, pois mesmo com os mecanismos de participação utilizados por elas, não é suficiente para despertar a participação dos moradores. A experiência como estagiária de Serviço Social nesse processo, ajudou a realmente verificar que por mais que seja utilizado de mecanismos, formas de participação e mobilização para garantir a participação dos moradores, se os mesmos não estão satisfeitos com o Projeto de nada adianta, mesmo realizando visitas domiciliares, indo de porta em porta convidando para a participação das atividades e ações, se os mesmos não acreditam nessas ações, não irão participar.

A questão da escolaridade, do trabalho e da organização familiar, perguntados logo no início das questões para os entrevistados, é outro ponto que podemos trabalhar com mais profundidade na questão da participação. Como observamos todos os entrevistados possuem um baixo índice de escolaridade, o que leva aos altos índices dos empregos informais, e que

também demonstra ser um dos fatores na dificuldade de se enxergarem como sujeitos portadores de direitos, o que interfere na sua consciência de sujeitos participantes para lutarem por esses direitos, como podemos observar durante as entrevistas, os moradores mesmos insatisfeitos com o andamento do projeto, não se organizam para reclamar, exigir a conclusão das obras.

A organização familiar também é um ponto dificultador na participação dos moradores, durante a entrevista, algumas moradoras discorreram sobre a dificuldade de conciliar a vida doméstica com as atividades e ações do Projeto, pois como dedicam-se exclusivamente a família e ao trabalho, estão cansadas e desanimadas para sair de suas casas e ainda participarem de reuniões e outras atividades do Projeto, o que acaba prejudicando a participação das mesmas.

Outro ponto que merece destaque é a questão da própria comunidade não conseguir enxergarem-se como sujeitos participativos, ou seja, a participação como uma prática política, democrática, que visa à emancipação do ser humano, da sua autonomia e do direito a terem direitos. Pois, em nenhum momento durante a entrevista, conseguiram elucidar que é restrito o espaço que os mesmos têm de participação pelo programa, à única forma de participação que conseguem elucidar, é a participação de reuniões, e não a participação da construção do projeto, nas demandas, na construção de moradias mais dignas, por fim, acaba sendo rerepresentada como uma ação comum às práticas neoliberais, onde as decisões já são tomadas por “técnicos competentes”, cabendo aos demais obedecer, ou seja, faz escolhas entre opções pré-definidas.

Essa noção de participação é conseqüentemente, diferente da pregada pelo Movimento de Reforma Urbana, concretizada pelo Estatuto da Cidade, que prega uma participação democrática, emancipatória, bem diferente da que ocorre nos moldes do programa realizado na comunidade da Foz do Rio.

Ao elegermos a potência de ação como alvo da práxis participativa, vista na seção anterior, como uma participação efetivamente democrática, e adotando como objetivo o fortalecimento do sujeito em preservar na luta contra a escravidão e não, apenas, o aprimoramento de sua eficácia de negociador, defensor de seus direitos e de militância como alvo de participação. (Sawaia, 2001, p. 125 e 1256)

Ou seja, a participação dos moradores deverá ser além da questão de negociação, conhecimento, mediação, ela deve estar fortemente ligada à idéia de libertação, empoderamento, ser capaz de liberta-se das correntes da participação neoliberal, pregada atualmente pelo programa, e resgatar a participação como uma prática política, democrática e emancipatória.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos, ao longo deste trabalho, trazer uma discussão acerca da Política Habitacional brasileira e refletir sobre a prática da participação popular nos programas habitacionais, mais precisamente o Programa Habitar Brasil/BID.

A questão da moradia é um dos mais graves problemas sociais de nossos dias, sua dimensão é visível, seja nos grandes centros urbanos, com seus contingentes elevados de população empobrecida, seja nas regiões mais pobres do interior do país, onde surge a precariedade da estrutura de moradias como um fator agravante para a questão da pobreza em suas inúmeras manifestações.

Ao longo dos anos, podemos observar que a Política Habitacional não tem sido vista como prioridade pelos governos em relação a outras políticas, diversas foram as tentativas de implantação de programas que, sem sucesso, não conseguiram diminuir o déficit habitacional no país.

O Programa Habitar Brasil/BID atende uma parcela limitada da população, e por isso não representa um impacto considerável no déficit habitacional, e seus resultados somente serão efetivos se articulados com demais políticas públicas, gerando emprego e renda, promovendo a educação e a saúde dentro de um planejamento político-administrativo.

Com a Constituição de 1988 e a luta dos Movimentos Populares, em especial o Movimento de Reforma Urbana, foi concretizado o Estatuto da Cidade, que estabelece normas de ordem pública e interesse social, a fim de regulamentar o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, e define e

garante a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Programa Habitar Brasil/BID preconiza no seu interior um espaço de controle social para a sociedade organizada, pois exige a participação dos sujeitos envolvidos no programa. Mas, deve-se tomar cuidado com a participação explicitada no espaço do programa, pois ela é vista nos moldes de uma participação na perspectiva neoliberal, ou seja, a comunidade tem espaço e participa apenas do que é permitido, fazendo escolhas entre opções pré-definidas.

Deste modo, a participação popular deve ser considerada ferramenta fundamental dos cidadãos na conquista de seus direitos. Não devemos confundir a participação emancipatória e cidadã, da qual lutam os movimentos sociais, com a participação isolada e fragmentada exigida pelos programas habitacionais.

Portanto, com o desafio que se coloca, cabe ao profissional de Serviço Social elaborar estratégias para concretizar a participação emancipatória dos sujeitos sociais, utilizando dos instrumentos teórico-metodológicos e de sua competência profissional para garantir o direito de participação de todos no processo de intervenção desses programas. Com isso, contrapor-se a essa concepção de participação neoliberal, preconizada pelos programas habitacionais, e definir e garantir a participação democrática, que emancipe os sujeitos, concretizando assim a participação como uma prática política.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo**: UNESP, 2004.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção primeiros passos; 95).

Cadernos do Programa Habitar Brasil/BID. **Política Municipal de Habitação** – orientações para Formulação e Implementação: IPPUR/UFRJ – FASE, Aug. 2001. v.I.

CAMARGO, Edilaine de Assis. “**Programa Habitar Brasil/BID e a participação comunitária: reflexões sobre a forma de implementação da comunidade do Morro do Mocotó**”. Universidade Federal de Santa Catarina, 2004. Trabalho de Conclusão de Curso do Departamento de Serviço Social da UFSC.

CARDOSO, Michelly Nezilda. O associativismo civil e o direito à cidade: desafio à práxis participativa. **Revista Katálisis**. Editora da UFSC, vol. 6, n. 2, Jul/Dez 2003.

CASTRO, João Paulo Macedo e. **Da favela à comunidade: formas de classificação e identificação da população no Rio de Janeiro**. Revista ANTHROPOLOGICAS. PPGA - UFPE, ano 8, Vol. 15 (2), 2004.

DALLARI, Dalmo. **Direito de participação**. In: Sorrentino, Marcos (org.). **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1989.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época; v.84).

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

JACCOUD, Luciana (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

JUSTINO, Juliana Caetano. **Poder Público x Participação Popular na implantação do Programa Habitar Brasil/BID na região de Chico Mendes – Florianópolis**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2003. Trabalho de Conclusão de Curso do Departamento de Serviço Social da UFSC.

MARQUES, Cheyenne Vieira. **A Participação dos usuários no Programa Habitar Brasil/BID – Mocotó: desafios para a intervenção profissional do Serviço Social**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2006. Trabalho de Conclusão de Curso do Departamento de Serviço Social da UFSC.

NASCIMENTO, Daniel Trento do; CAMPOS, Edson Tele; SCHENINI, Pedro Carlos. Estatuto da Cidade: um instrumento para a participação social na gestão urbana. **Revista Katálysis**. UFSC, vol. 6, n. 2, Jul/Dez 2003.

NÉLSIS, Camila Magalhães. **As percepções e expectativas dos moradores da Foz do Rio Biguaçu em relação ao Projeto Beira Rio/Programa Habitar Brasil/BID**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2004. Trabalho de Conclusão de Curso do Departamento de Serviço Social da UFSC.

PINHEIRO, Alessandra do Carmo. **A participação popular e política pública habitacional: Santa Maria, RS**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2004. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Geografia UFSC.

Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social. **Projeto Beira Rio – Programa Habitar Brasil/BID**. Vol. II, Abril, 2002.

RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). **Metamorfoses sociais e políticas Urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SAULE Jr., Nelson. **Marco legal da participação popular no Brasil**. Disponível em: < [www.logolinkla.org/conteudos/documentos/nelson\\_saule.pdf](http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/nelson_saule.pdf) >  
Acesso em: 17 de setembro de 2007 às 14:10h.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos Sociais e participação**. In: In: Sorrentino, Marcos (org.). **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC, 2001.

SILVA, Clovis Pires da. **Participação popular e cultura política: as emendas populares na assembléia constituinte de 1989 em Santa Catarina.** Florianópolis: Ed. da UFSC, 1999.

SILVA, Patrícia Anderson. **A Configuração da Política Habitacional no município de Biguaçu.** Universidade Federal de Santa Catarina, 2004. Trabalho Conclusão de Curso do Departamento de Serviço Social da UFSC.

SILVEIRA, Janice da. **A política habitacional no Brasil: O “Exercício da Participação” na comunidade Alto da Bela Vista em Palhoça/SC Programa Habitar Brasil/BID.** Universidade Federal de Santa Catarina, 2005. Trabalho Conclusão de Curso do Departamento de Serviço Social da UFSC.

SAWAIA, Bader B. **Participação Social e subjetividade.** In: Sorrentino, Marcos (org.). *Ambientalismo e participação na contemporaneidade.* São Paulo: EDUC, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo: Cortez, 2002.