



**Universidade Estadual da Paraíba – UEPB**  
**Universidade Aberta do Brasil - UAB**  
**Coordenação Institucional de Programas Especiais – CIPE**  
**Secretaria de Educação a Distância – SEAD/UEPB**  
**Programa Nacional de Formação de Administradores Públicos –**  
**PNAP/UEPB/UAB**  
**Especialização em Gestão da Organização Pública**

**GRACYELLE NASCIMENTO SILVA**

**PROJETOS HABITACIONAIS VERTICALIZADOS DESTINADOS**  
**A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA: Uma análise da Comunidade**  
**Novo Horizonte- João Pessoa/ Paraíba**

**João Pessoa - PB**  
**2012**

GRACYELLE NASCIMENTO SILVA

**PROJETOS HABITACIONAIS VERTICALIZADOS DESTINADOS  
A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA: Uma análise da Comunidade  
Novo Horizonte-João Pessoa/ Paraíba**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação Lato Sensu, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão da Organização Pública.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Ms. Maria Aparecida Nunes dos Santos

João Pessoa - PB  
2012

S586p

Silva, Gracyelle Nascimento.

Projetos habitacionais verticalizados destinados a população de baixa renda: Uma análise da Comunidade Novo Horizonte [manuscrito] / Gracyelle Nascimento Silva . – Campina Grande, 2012.52 f.

Monografia (Especialização em Gestão da organização Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, Coordenação Institucional de Projetos Especiais - CIPE, 2012.

“Orientação: Profª Ma. Maria Aparecida Nunes dos Santos, Serviço social /UEPB”.

1. Programa Habitacional. 2. Habitação Verticalizada. 3. População de baixa renda. I. Título.

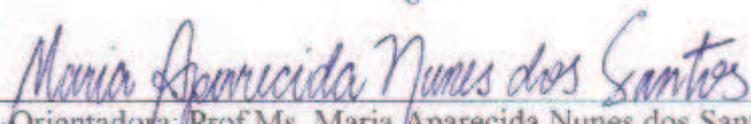
21. ed. CDD 362.10981

GRACYELLE NASCIMENTO SILVA

**PROJETOS HABITACIONAIS VERTICALIZADOS DESTINADOS  
A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA: Uma análise da Comunidade  
Novo Horizonte João Pessoa/ Paraíba**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação Lato Sensu, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão da Organização Pública.

Aprovada em 04, julho, 2012



Orientadora: Prof. Ms. Maria Aparecida Nunes dos Santos  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Examinadora: Prof. Ms. Elimar Maria Neves de Sousa  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Examinadora: Prof. Ms. Elizabeth da Silva Alcoforado  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

## RESUMO

A verticalização de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda constitui uma tendência da política habitacional registrada, nas últimas décadas e, por conseguinte, uma forma de enfrentamento ao histórico *déficit* habitacional do país. Nesse sentido, a presente produção acadêmica trata da problemática habitacional cujo principal objetivo é tecer uma análise sobre o perfil socioeconômico das famílias beneficiárias das unidades habitacionais verticalizadas da Comunidade Novo Horizonte, na cidade de João Pessoa/PB relacionando os dados coletados ao quadro de resistência evidenciado por estas famílias à tipologia verticalizada. Trata-se de um estudo de caso, quanti-qualitativo, bibliográfico e documental em que, a partir da análise dos cadastros dos beneficiários e observações empíricas travadas no cotidiano profissional, foi possível chegar a alguns resultados, como a situação de desemprego e insuficiência de renda da maioria dos beneficiários e sua repercussão nas condições de manutenção das moradias verticalizadas; inexistência de infraestrutura concomitante ao momento da entrega das novas moradias; ausência de prévio-diálogo, por parte do poder público, com as famílias sobre a especificação da nova forma de moradia, dentre outras questões. Portanto, a pesquisa revela que o direito do acesso a moradia, ainda, configura-se como um grande desafio para sua concretização, posto que este direito não se resume a aquisição de casa, mas, as condições mínimas de sobrevivência e participação dos beneficiários nas decisões, sobretudo, daqueles que se encontram numa situação de vulnerabilidade social.

Palavras-chave: Programa Habitacional, Habitação Verticalizada, População de baixa renda.

## ABSTRACT

The vertical housing units intended for low-income population is a trend of registered housing policy in recent decades and, therefore, a form of the historic housing shortage facing the country. In this sense, this is about the academic production housing problems whose main goal is to weave an analysis of the socioeconomic profile of households in receipt of housing units vertical Community New Horizon in the city of João Pessoa / PB collected data relating to the framework of resistance evidenced for these families to the vertical type. This is a case study, quantitative and qualitative, bibliographic and documentary in which, from the analysis of records of beneficiaries and empirical observations locked in daily work, it was possible to reach some results, such as unemployment and lack of income of the majority of the beneficiaries and their effect on housing conditions for maintaining vertical; lack of infrastructure concurrent with delivery of the new housing, absence of pre-dialogue, by the government, with families about the specification of the new form of housing, among other issues. Thus, the survey reveals that the right of access to housing, also appears as a major challenge for its implementation, since this right is not just about purchasing a home, but the minimum conditions of survival and participation of beneficiaries in decisions, especially those who are in a situation of social vulnerability.

Keywords: Housing Program, Housing vertical, low-income population.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Sexo dos beneficiários.....	35
Tabela 02 – Faixa etária dos beneficiários.....	35
Tabela 03 – Estado Civil dos beneficiários.....	36
Tabela 04 - Naturalidade dos beneficiários.....	37
Tabela 04 - Naturalidade dos beneficiários.....	38
Tabela 06 – Nível de escolaridade dos beneficiários.....	40
Tabela 07 – Formas de inserção no mundo do trabalho.....	41
Tabela 08 – Renda Mensal dos beneficiários.....	41
Tabela 09 – Membros da família que contribuem com a renda familiar.....	42
Tabela 10 - Inserção dos beneficiários em programas de transferência de renda....	43
Tabela 11 – Posse da moradia.....	44

## LISTA DE SIGLAS

APP - Área de Preservação Permanente  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
BPC - Benefício de Prestação Continuada  
CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção  
GEPAC - Grupo Executivo do PAC  
CGPAC - Comitê Gestor do PAC  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana  
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde  
HBB - Habitar Brasil BID  
HIS - Habitação de Interesse Social  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INCT – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia  
IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras  
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome  
MNM - Movimento Nacional pela Moradia  
MOP - Ministério do Planejamento e Orçamento  
OGU - Orçamento Geral da União  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação  
PIB - Produto Interno Bruto  
PLANHAB – Plano Nacional de Habitação  
PNH - Política Nacional de Habitação  
PDRE - Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado  
SEDES – Secretaria de Desenvolvimento Social  
SEM HAB – Secretaria Municipal de Habitação  
SEPLAM – Secretaria de Planejamento  
SEPURB - Secretaria de Política Urbana

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>08</b>
<b>CAPÍTULO I - BREVE DISCUSSÃO SOBRE A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE HABITACÃO NO BRASIL.....</b>	<b>10</b>
1.1 AS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO AOS PROBLEMAS RELACIONADOS A MORADIAS POPULARES NO BRASIL: DOS ANOS DE 1930 A MEADOS DE 1990.....	10
1.2 A POLÍTICA HABITACIONAL EM TEMPOS NEOLIBERAIS: DE FHC A LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA.....	16
<b>CAPÍTULO II - A CONJUNTURA DO NOVO PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO ADOTADO NO GOVERNO LULA.....</b>	<b>21</b>
2.1 A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA HABITACIONAL.....	21
2.2 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA .....	22
2.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROGRAMA DE ACELEAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): UM OLHAR SOBRE A PROPOSTA DE INTERVENÇÃO OFERTADA PELOS SEGMENTOS GOVERNAMENTAIS.....	25
2.4 O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NA PARAÍBA.....	28
<b>CAPÍTULO III - O PERFIL SÓCIOECONÔMICO DOS BENEFICIÁRIOS DE UNIDADES HABITACIONAIS VERTICALIZADAS DA COMUNIDADE NOVO HORIZONTE – JOÃO PESSOA.....</b>	<b>32</b>
3.1 A REALIDADE SOCIECONÔMICA DAS FAMÍLIAS CADASTRADAS EM PROGRAMAS HABITACIONAIS NA CIDADE DE JOÃO PESSOA/PB.....	32
3.1.1 DADOS DE IDENTIFICAÇÃO PESSOAL DOS BENEFICIÁRIOS.....	34
3.1.2 DADOS SOBRE ESCOLARIDADE, TRABALHO, RENDA E MORADIA DOS BENEFICIÁRIOS.....	39
3.2. A RELAÇÃO ENTRE OS DADOS SOCIECONÔMICOS E A RESISTÊNCIA DOS BENEFICIÁRIOS À HABITAÇÃO VERTICALIZADA.....	45
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>50</b>
<b>ANEXO</b>	

## INTRODUÇÃO

Este estudo consiste no Trabalho de Conclusão de Curso, enquanto uma das exigências curriculares para obtenção do título de Especialista em Gestão da Organização Pública pela Universidade Estadual da Paraíba.

O déficit habitacional brasileiro encontra-se em torno de oito milhões de moradias. Apesar das iniciativas governamentais no enfrentamento dessa problemática histórica, essas ações, mostram-se insipientes frente à necessidade de boa parte da população, sobretudo, daquela parcela mais carente de recursos financeiros que depende da “boa vontade” do poder público para ter acesso a uma moradia digna, mas, que nem sempre corresponde aos anseios e necessidades imediatas de quem delas necessita.

Nessa perspectiva, a presente produção acadêmica trata-se de estudo de caso, quanti-qualitativo e documental relacionado à problemática habitacional cujo principal objetivo é analisar o perfil socioeconômico (dados sobre sexo, renda, trabalho, moradia, escolaridade, acesso a bens e serviços) das famílias beneficiárias de unidades habitacionais verticalizadas, relacionando-o as condições de resistência da população de baixa renda as referidas unidades habitacionais em substituição as suas atuais moradias.

A coleta dos dados realizou-se mediante análise documental dos cadastros das famílias beneficiárias de unidades habitacionais verticalizadas do município de João Pessoa, de modo específico àquelas residentes na Comunidade Novo Horizonte. Estes beneficiários que contabilizam um total de 300 famílias encontram-se localizados nas denominadas áreas de “ocupação irregular”, bem como de Preservação Permanente, ou seja, as margens do Rio Jaguaribe. Nesse sentido, o estudo contempla uma amostra de 10%, o que corresponde a 30 cadastros do total das famílias que serão realocadas para um novo conjunto habitacional próximo (2 km) ao local de origem de suas atuais moradias.

A análise do objeto de estudo em questão ocorreu mediante leituras prévias realizadas sobre a temática e, sobretudo, das observações empíricas travadas no cotidiano profissional, como assistente social, numa das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em João Pessoa – PAC Alto Jaguaribe. A proposta dessa análise parte do pressuposto de que as famílias beneficiárias de unidades habitacionais verticalizadas não dispõem de condições, do ponto de vista econômico e

social de arcar com a manutenção/conservação desse tipo de edificação imposta sem consulta prévia pelo poder público. Em face deste entendimento, cabe destacar que o referencial teórico metodológico adotado baseou-se na leitura crítica da referida realidade.

A estruturação desse estudo segue a seguinte ordem: O primeiro capítulo apresenta uma breve contextualização da Política Habitacional no Brasil, da década de 1930 até o início do Governo Lula, enfatizando as ações voltadas à questão habitacional no país e enfatizando as ações no âmbito da população de baixa renda. O segundo capítulo trata da nova conjuntura adotada no país, a partir da implementação de um Novo Plano Nacional de Habitação adotado no Governo Lula mediante Programas e Projetos que propunham a redução do déficit habitacional, além de considerações acerca do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Por último, já no terceiro capítulo a análise dos dados coletados junto aos cadastros dos beneficiários das unidades habitacionais verticalizadas da Comunidade Novo Horizonte.

## **CAPÍTULO I - BREVE DISCUSSÃO SOBRE A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL**

### **1.1 AS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO AOS PROBLEMAS RELACIONADOS A MORADIAS POPULARES NO BRASIL: DOS ANOS DE 1930 A MEADOS DE 1990**

A intensificação do processo de industrialização no país, a partir da década de 1930 - expresso na transição de uma economia agroexportadora para urbano industrial – deu-se acompanhado do crescimento do fluxo migratório dos trabalhadores rurais para as fábricas dos nascentes centros urbanos. Tal quadro demandou dos grandes empresários da época e do Estado certa preocupação quanto à questão da moradia para os referidos trabalhadores. Nesse sentido, foram idealizadas e construídas as denominadas “vilas operárias”, localizadas próximas às fábricas e sob condições subumanas. Essas “vilas” se multiplicavam à medida que crescia o número de trabalhadores.

Tal conjuntura expressa um momento de expansão das cidades brasileiras, sobretudo na região Sudeste com destaque para Rio de Janeiro e São Paulo que, segundo Mello (1992) enfatiza que estes dois centros na época receberam forte contingente populacional egresso da imigração estrangeira. Este mesmo autor sinaliza que nesse período a valorização imobiliária se constituía numa forte opção de investimentos de valor na medida em que existia ausência de um mercado de capitais.

Bonduki (1992) afirma que a intensa produção habitacional realizada pela iniciativa privada era eminentemente destinada para locação o que na época se configurava como uma forma básica de acesso a moradia para trabalhadores de baixa renda. Estes e suas famílias ocupavam prédios localizados na área urbana geralmente conhecidos como “cortiços” que eram as moradias operárias por excelência.

Foi mediante uma crescente demanda por moradias populares destinadas aos trabalhadores fabris, bem como pelo acesso a transporte e serviços de infraestrutura urbana que o Estado passou a ser o responsável pelo custeio desse tipo de serviço e a partir desse momento as “vilas operárias” tenderam a desaparecer.

A base de sustentação política de um novo regime de governo que precisava ser legitimada pelas classes sociais, teve de ser modificada na medida em que incorporava novos setores sociais emergentes, sobretudo, os das massas populares urbanas. Foi a partir dessa conjuntura que o Estado brasileiro pode formular uma política econômica e

social com características bem definidas alocadas na necessidade de direcioná-las aos trabalhadores como forma, de firmar um compromisso com as massas no sentido de um desenvolvimento econômico respaldado pela indústria.

Nessa conjuntura, a questão habitacional corroborou para um duplo sentido no tocante à legitimação do regime, bem como a viabilização de uma maior acumulação de capitais mediante a redução dos custos com a força de trabalho. Estes trabalhadores tinham parte dos salários comprometida com o aluguel de suas moradias e, diante disso, o Estado formulou um programa de produção de moradias que, segundo Bonduki (1992), contemplava uma ampla aceitação das massas populares urbanas, na medida em que demonstrava um governo “preocupado” com as condições de sobrevivência da população empobrecida, sobretudo, aquela localizada nos grandes centros urbanos do país.

Cabe destacar que este mesmo autor defende que o Governo Vargas bem como os que lhe sucederam não chegaram a promover uma política habitacional coerente, tampouco articulada, pois, não houve uma efetiva estruturação de estratégias que enfrentassem o problema de fato e de direito uma vez que, não foi delegado poder a nenhum órgão específico encarregado de coordenar e articular uma política habitacional no sentido amplo que contemplasse desde a questão do financiamento até a implementação de uma política fundiária.

A produção de conjuntos habitacionais pelo Estado se configurou como uma iniciativa relevante dos governos populistas no tocante a habitação social, uma vez que a produção de moradias para os trabalhadores representou uma espécie de reconhecimento oficial da questão habitacional que não seria capaz de ser equacionada tão somente, pelo setor privado o que requereria a intervenção do poder público.

Segundo Bonduki (2002), ao contrário do ocorrido, a partir de 1964 com a criação do BNH, na área habitacional, praticamente nada era realizado no tocante a existência de taxas ou depósitos compulsórios cobrados para financiar especificamente a produção habitacional no país.

Com esse objetivo e mediante a necessidade da construção de um maior número de moradias populares foi criado o referido Banco Nacional de Habitação (BNH), além de um sistema financeiro que objetivava o financiamento de unidades habitacionais como uma espécie de reação a permissividade urbana predominante nos anos que vão de 1930 a 1950, época em que boa parte dos problemas habitacionais do país se alastrou.

Instituído com o intuito de atender problemas e necessidades de moradia da população, o BNH contava com uma parcela significativa de recursos técnicos e financeiros uma vez que, emprestava dinheiro aos agentes que executavam programas habitacionais (habitação para camadas de baixa renda), embora por vezes com resquícios políticos.

O BNH geria a arrecadação do FGTS que era destinada a construção de habitação de interesse social, embora segundo Santos (1999), tais recursos também tenham sido canalizados para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano. Segundo este autor, os principais responsáveis pela construção dessas moradias populares eram as Companhias de Habitação (COHAB), companhias mistas que funcionavam sob a fiscalização dos governos e dos municípios.

A década de 1980 registrou altos índices de inflação no país reflexo de uma grave crise econômica. Foi nesse contexto que os instrumentos de política pública utilizados para minimizá-la alteraram substancialmente o Sistema de Financiamento Habitacional (SFH) do país. Conforme Santos (1999), esse sistema mostrou-se incapaz de atender as populações de baixa renda, uma vez que, apenas 33,5% das unidades habitacionais construídas na época foram destinadas à habitação de interesse social. Foi nessa conjuntura que os pactos contratuais sofreram um abalo significativo, a exemplo do que garantia a equivalência de salários em relação aos reajustes do SFH e, conseqüentemente, houve um descrédito em relação ao mesmo o que contribuiu para falência e, conseqüente, extinção do BNH - órgão central do SFH - em 1986. Nesse sentido, a ausência de uma proposta de intervenção na área habitacional foi incorporada pela Caixa Econômica Federal, fato que tornou explícito a sugestão de intervenção no setor habitacional.

A partir desse momento, as ações governamentais antes concentradas em um único órgão, passaram a ser pulverizadas em outros, tais como o Banco Central – órgão normativo e fiscalizador -, Caixa Econômica Federal – gestora do FGTS e agente financeiro do FSH, Secretaria Especial de Ação Comunitária, entre tantos outros.

Foi nesse cenário, mediante a aprovação de uma nova Constituição, que foram redefinidos a estrutura administrativa do país mediante a distribuição de competências entre os entes federados.

No tocante a área habitacional, especificamente no art.21, da Constituição Federal de 1988, é competência da União, a instituição de diretrizes referentes à habitação. Assim, cabe a União, bem como aos Estados e Municípios promover e

implementar programas que visem a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico nas mais diversas áreas do país. Tal entendimento compreende que todo e qualquer programa habitacional passa a ser desenvolvido em conjunto com os entes federados ou via adesão a um determinado programa de âmbito nacional.

Segundo Saule Junior (1999), antes da Constituição Federal de 1988, pouco se mencionava em relação à ordem urbanística no Brasil mediante a disposição de princípios, responsabilidades e obrigações do poder público que até então abarcava uma série de desigualdades nas quais os interesses patrimonialistas eram superprotegidos.

Em relação ao direito a moradia, este foi instituído no texto constitucional por meio de Emenda de nº 26/2000, a qual alterou a redação original do art. 6º da Constituição Federal de 1988. O acesso à moradia ganha status de direito social mediante compromisso assumido pelo país. Esse processo foi inovador na medida em que abriu as possibilidades em relação ao desenvolvimento de uma política urbana capaz de abarcar aspectos urbanos, sociais e políticos, principalmente, na esfera local via criação do Estatuto da Cidade. Este mecanismo, por sua vez, responde pela regulamentação de uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos responsáveis pela reafirmação e pela importância do Plano Diretor no contexto dos municípios no tocante a sua regulação urbanística.

Outro ponto importante que merece destaque é a democratização do acesso a terra por meio da regularização fundiária que deve vir expressa no Plano Diretor quando da delimitação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), que geralmente são áreas ocupadas por populações de baixa renda que necessitam de regulamentação e de urbanização. Também inclui áreas que estão desocupadas e que podem ser destinadas para construção de habitação de interesse social. Além disso, deve contemplar a delimitação de áreas necessárias à garantia do direito a moradia, bem como para implantação de equipamentos comunitários tais como escolas, postos de saúde, áreas de lazer, entre outros.

Convém destacar que a partir desta nova visão acerca dos elementos que compõem questões relativas à moradia, percebe-se que a política de habitação social vincula-se a aspectos que ultrapassam a “casa” e que perpassam o contexto de uma infraestrutura adequada, da mobilidade urbana, do acesso ao saneamento, sobretudo aos que até então foram desprovidos de uma política favorável, ou seja, a população de

baixa renda. Isso começou a ser idealizado pela melhoria dos aspectos de habitabilidade nos novos empreendimentos bem como pela concessão de títulos de propriedade.

No início da década de 1990, segundo Azevêdo (1996), a maior novidade na área habitacional referiu-se a aprovação, através da Lei Federal 9.512/97, do denominado Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). No entanto, esse sistema privilegiava tão somente as camadas da sociedade com renda mais elevada, visto que abarcava uma conjuntura que contemplava altos juros, o que relegava a população de baixa a um segundo plano.

Com o estabelecimento de uma política de cunho neoliberal passou-se gradativamente a se implementar no país o incentivo as privatizações e a redução do papel do Estado. Nesse sentido, como afirma Gordilho Souza (2000), desde a extinção do BNH, em 1986, foi notório o retraimento do papel do Estado na esfera habitacional, particularmente no âmbito federal.

Nessa conjuntura, o Governo Collor corroborou para o agravamento no tocante a implementação de uma política social de habitação mediante o confisco das cadernetas de poupança, uma vez que parte do dinheiro ali contido era destinado ao SFH. Nesse período, também ocorreu à acumulação de parcerias entre instituições financeiras e o mercado imobiliário devido ao processo de globalização com viés neoliberal.

Nesse contexto, houve grandes parcerias de empresas privadas e esse fato contribuiu para que as unidades habitacionais ficassem ainda mais onerosas para a população de baixa renda e essas passaram a ser excluídas por não conseguirem crédito. Esse foi um dos motivos que colaborou para a insatisfação popular em relação ao governo o que colaborou para o processo de *impeachment* do presidente.

Nesse período, segundo Santos (1999), o principal programa governamental foi o Plano de Ação Imediata para Habitação com o objetivo de construir, em caráter emergencial, 245 mil unidades habitacionais num período aproximado de 180 dias. No entanto, tal plano não obteve êxito.

O referido autor afirma, ainda, que com o *impeachment* do então presidente Fernando Collor e a elevação de Itamar Franco a presidência da república, a política de habitação sofreu uma alteração considerável mediante programas de habitação popular que sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social passaram a exigir uma maior participação dos conselhos gestores estaduais, dos governos locais, bem como da comunidade em geral. Financeiramente passou-se a contar com investimentos da União nos projetos de iniciativas locais, cooperativas, entidades de previdência, entre outros,

como forma de otimizar a oferta de lotes urbanizados para famílias com renda *per capita* de até cinco salários mínimos. Tais iniciativas imprimiram a possibilidade do controle social na gestão dos programas atrelados à política pública de habitação popular, a exercer um papel fundamental no tocante a transparência das ações.

Nesse contexto, também foi lançado o “Programa Habitar Brasil” que era destinado aos municípios com população superior a cinquenta mil habitantes, bem como o “Morar Município” voltado àqueles de menor porte, ou seja, com população inferior a cinquenta mil habitantes. Embora distintos tais programas apresentavam, basicamente as mesmas características quais sejam: dependiam de verbas e de recursos orçamentários provenientes de um imposto específico, qual seja o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras – IPMF.

Em síntese, pode-se afirmar que dos anos de 1930 - em que a “questão social” deixa de ser “caso de polícia” para ser “caso de política” - à primeira metade dos anos de 1990 - período pós-Constituição Federal de 1988 – a política de habitação insere-se num processo de avanços e retrocessos. Estes avanços referem-se, sobretudo, à conquistas legais expressas tanto no reconhecimento do acesso a moradia como direito e a presença de segmentos da sociedade nos espaços de discussões, quanto na criação de instrumentos legais, a exemplo do Plano Diretor, responsáveis por preconizar a regulamentação dos espaços urbanos, bem como da ocupação do solo em benefício de toda sociedade.

Nesse cenário, cabe destacar que a legislação do país tem um papel fundamental na política habitacional para camadas populares visto que prevê a regularização de áreas ocupadas de forma irregular em favelas, invasões, loteamentos clandestinos, entre outros que são pulverizados nas periferias das grandes cidades país afora. Tal realidade obriga o poder público a regulamentar o uso do solo urbano de forma consciente mediante instrumentos legais.

No entanto cabe destacar que as medidas adotadas frente à política habitacional, nas diferentes conjunturas, foram incipientes frente ao histórico déficit habitacional no país e, por conseguinte, as necessidades das classes subalternas ao acesso à moradia.

## 1.2 A POLÍTICA HABITACIONAL EM TEMPOS NEOLIBERAIS: DE FHC A LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA

Durante a década de 1990, como afirma Ribeiro (2007), o país foi marcado por transformações em relação ao papel do Estado. Tais transformações encontram-se diretamente vinculadas ao intenso processo de globalização mundial, além da restauração do sistema capitalista para recuperação das suas taxas de lucro. Nesse sentido, os denominados países em desenvolvimento, como o Brasil, passaram a adotar a política neoliberal que tem como base a liberalização do mercado e a redução do papel do Estado na área social.

Embora, o processo de Reforma do Estado, tenha ocorrido no país, no início dos anos de 1990, esta se desenvolveu com maior intensidade durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que, no ano de 1995, criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado pelo Ministro Bresser Pereira responsável por instituir o Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado (PDRE), segundo Ribeiro (2007). Ajuste fiscal, liberalização comercial, programas de privatizações, substituição de importações mediante abandono de estratégias protecionistas, foram algumas das medidas adotadas nesse período. Nesse sentido, um dos principais desencadeamentos do referido Plano relacionou-se ao esvaziamento da capacidade de investimento dos municípios na política urbana.

Nessa perspectiva, Ribeiro (2007) destaca que, na década de 1990, os movimentos populares de luta pela moradia, atuantes no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), apresentaram ao Congresso uma iniciativa de caráter popular que propunha a Criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular, até então inexistente, bem como a criação de um Conselho Nacional de Moradia Popular. Ambos objetivavam a implantação de uma política habitacional voltada para as camadas empobrecidas da sociedade brasileira. Tal iniciativa preconizava um sistema descentralizado e democrático no qual, Estados e Municípios deveriam constituir seus próprios Fundos de Moradias que seriam geridos por Conselhos mediante a participação da população. A utilização dos recursos oriundos desses fundos, dos Estados e dos Municípios, teria que desenvolver uma série de programas habitacionais de interesse social, voltados a promoção de organizações comunitárias, cooperativas habitacionais populares e/ou sindicatos, além de associações de moradores.

Nesse sentido, os principais beneficiários dessa iniciativa deveriam ser pessoas e famílias em condições precárias de habitabilidade, que residissem principalmente em aglomerados subnormais, loteamentos clandestinos, áreas de risco (populações ribeirinhas e que vivem em barreiras), dentre outros espaços (favelas, áreas invadidas) com características similares.

Nessa perspectiva, apesar da criação de linhas de financiamento habitacional, as despesas com habitação e urbanização, na esfera da União, foram incipientes. Os recursos que eram a fundo perdido e oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), não tiveram uma adequada utilização à medida que eram distribuídos a partir de emendas parlamentares ao Orçamento da União, além de serem distribuídos, através do Programa Comunidade Solidária<sup>1</sup>.

Cabe destacar, ainda, que nesse mesmo governo, foram instituídos alguns programas, como a “Carta de Crédito Individual” e o Associativismo, bem como a continuação de outros como o “Habitar Brasil”. Contudo, cabe destacar que tais iniciativas não atingiram o objetivo principal, qual seja o de atender as camadas com menores recursos financeiros.

No segundo mandato de FHC, a política habitacional passou a receber financiamento internacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) através do referido Programa “Habitar Brasil” que a partir de então foi denominado de Programa Habitar Brasil BID (HBB). Com exceção dos financiamentos internacionais, que eram geridos pelo governo federal, os empréstimos habitacionais foram limitados ao setor privado mediante atuação no Programa de Arrendamento Residencial, bem como aos empréstimos individuais tal como o concedido via Carta de Crédito. Estes, mais uma vez, não conseguiram atingir as populações com menor poder aquisitivo.

Cabe salientar que, a conjuntura ora apresentada, principalmente, em relação à atuação do Estado - apesar de algumas iniciativas - foi incipiente e não correspondeu ao déficit habitacional do país acumulado de muitas décadas. Essas poucas iniciativas no sentido de combater o problema, não foram potencializadas como deveriam uma vez que não abordaram de forma eficaz o aprofundamento e ampliação de críticas, na

---

<sup>1</sup>Esse Programa foi criado, no ano de 1995, via Decreto nº 1.366 do dia 12 de janeiro e encerrado em dezembro de 2002 na gestão do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, sendo substituído pelo Programa Fome Zero. Tal programa era vinculado diretamente à Casa Civil e era presidido pela primeira dama da época Ruth Cardoso. Embora com um viés assistencial essa iniciativa do governo fazia parte a Rede de Proteção Social da época.

medida em que não contemplaram o surgimento de novas demandas principalmente na esfera local.

No primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, foi criado o Ministério das Cidades que se constituiu enquanto elemento inovador na política urbana do país, uma vez que tentou sobrepujar a fragmentação do setor habitacional do país, na medida em que, segundo Ribeiro (2007), passou a integrar elementos como o saneamento, o transporte e trânsito com o objetivo de considerar o uso e a ocupação do solo urbano de forma adequada.

A criação do Ministério das Cidades foi uma orientação governamental que tentou ocupar o vazio institucional que até então existia na medida em que tentou cumprir um fundamental papel da política urbana do país, bem como das políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte objetivando reforçar a orientação circunscrita na Constituição Federal de 1988 acerca da descentralização e fortalecimentos da esfera municipal.

As atribuições do novo Ministério foram pautadas na referida Constituição que delegava aos municípios a competência sobre o uso e a ocupação do solo de forma responsável. Nesse sentido, cabe destacar que o Planejamento Urbano, atrelado à aplicação do Estatuto da Cidade, bem como a orientação da política fundiária e imobiliária devem ser atribuições do município que não podem interferir nos aspectos relacionados ao meio ambiente protegidos por legislação específica.

Realizada em outubro de 2003, a 1ª Conferência Nacional das Cidades contemplou um amplo processo de mobilização social que abrangeu mais de três mil municípios do país consolidando assim, as bases de atuação do governo na medida em que propôs a criação e composição de um Conselho Nacional de Habitação que foi instaurado, no ano de 2004. Entre os anos de 2003 e 2004, os recursos destinados à área de habitação permaneceram escassos e o FGTS continuou a prevalecer na esfera dos programas habitacionais, apesar dos esforços do Ministério das Cidades em priorizar os segmentos empobrecidos da sociedade aonde se concentrava e, ainda, se concentra o maior déficit do país no tocante ao acesso a habitação. Segundo Bonduki (2002), 82,3% do déficit habitacional do país concentra-se na população de baixa renda.

Outro elemento a ser destacado refere-se à criação do Fundo Nacional de Habitação que, embora reiterado na 1ª Conferência Nacional das Cidades, deparou-se com forte oposição da equipe econômica, mas que foi aprovado e instalado, respectivamente, nos anos de 2005 e 2006.

Nesse contexto, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social pretendeu, entre outros objetivos, viabilizar para os segmentos empobrecidos da sociedade brasileira condições de acesso a terra urbanizada, bem como uma habitação sustentável e com dignidade. A mesma lei que instituiu o Fundo Nacional de Habitação instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, exigindo de Estados e Municípios a criação de uma estrutura institucional composta de fundo, conselhos, bem como de planos de habitação como canal ao acesso dos recursos federais.

Subordinado ao Ministério das Cidades, o referido Sistema pretendeu a centralização de todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social na medida em que demonstraria a importância que a questão habitacional e urbana deveria assumir no contexto das políticas públicas de interesse social. Em relação ao Fundo de Habitação de natureza contábil, coube a centralização e o gerenciamento de recursos orçamentários previstos em programas estruturados no âmbito do Sistema. Já o Conselho Gestor com caráter deliberativo, que foi uma reivindicação de setores populares passou a atuar mediante composição paritária entre os órgãos do Poder Executivo e os representantes da Sociedade Civil. É de responsabilidade do Ministério das Cidades, bem como do Poder Executivo regulamentar a composição do referido Conselho que tem a competência específica de estabelecer diretrizes e critérios referentes aos recursos do FNHIS.

Paulatinamente, estratégias para implementar uma nova política habitacional foram sendo incorporadas pelo sistema com o apoio e mediante luta de segmentos representativos da sociedade. Nesse sentido, a Resolução 460/04 – referente à incorporação da política de habitação do Ministério das Cidades que trata da ampliação do subsídio oferecido pelo FGTS – expressou as possibilidades de ampliação de subsídios habitacionais ao atendimento a população de baixa renda.

Nesse contexto, houve dificuldades institucionais internas ao Ministério, porém as condições econômicas puderam tornar favoráveis a implementação das propostas elencadas no Plano Nacional de Habitação, formulado no ano de 2004, em consonância com a Política Nacional de Habitação, que assim como o Sistema Nacional de Habitação definem a estrutura institucional do setor de habitação, bem como os instrumentos de implementação da PNH.

Segundo Bonduki (2009), desde 2004 vem ocorrendo uma progressiva elevação dos recursos destinados à produção habitacional para população de baixa renda. Ele afirma que o grande salto ocorreu a partir da implementação da Resolução 460 que

tornou massiva a aplicação de recursos do FGTS. Mediante esta e outras alterações nos programas existentes, o autor afirma que foi possível ampliar o atendimento a uma faixa de renda mais baixa onde o déficit habitacional se concentra.

## CAPÍTULO II - A CONJUNTURA DO NOVO PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO ADOTADO NO GOVERNO LULA

### 2.1 A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA HABITACIONAL

A implantação de uma nova Política de Habitação expressa no Plano Nacional de Habitação – PLANHAB - caracterizou-se como um novo instrumento capaz de planejar as ações públicas e privadas a médio e longo prazo objetivando equacionar o problema do *déficit* habitacional no país, que atualmente é de aproximadamente oito milhões de moradias, num prazo estimado de quinze anos. Esse instrumento teve sua elaboração iniciada, em julho de 2007 e finalizada, no final de 2008. A proposta fundamental foi a de formular uma estratégia no âmbito do governo que fosse capaz de enfrentar as necessidades habitacionais do país de modo que levasse em consideração o perfil do *déficit* habitacional, a diversidade do território brasileiro bem como, a demanda futura por moradia. Suas propostas de atuação bem como suas etapas de implementação foram articuladas com a elaboração dos Planos Plurianuais de forma, a serem monitoradas, avaliadas e revisadas a cada quatro anos.

Esse novo plano buscou na fase de sua elaboração uma ampla participação da sociedade, mediante uma série de segmentos num prazo de aproximadamente dezoito meses. Sua proposta inicial, suas estratégias de ação e suas metas foram amplamente discutidas, de modo que buscaram considerar a diversidade da questão habitacional no território brasileiro levando em consideração as diversas categorias de municípios, as especificidades regionais, além dos diferentes olhares dos segmentos sociais envolvidos no debate. Nesse cenário, a principal estratégia de ação exigia ações simultâneas, capazes de articular substancialmente, a política habitacional então adotada, que contemplava financiamentos e subsídios, arranjos institucionais favoráveis, cadeia produtiva da construção civil capaz de absorver a demanda, além de estratégias urbano-fundiárias que oferecessem respostas a esse cenário.

Segundo Bonduki (2009), a ampliação dos investimentos na área habitacional - como forma de criar uma nova política de subsídio, na qual os mais pobres pudessem ser beneficiados mediante a utilização de Fundo um Garantidor foi central no PLANHAB - não foi suficiente para equacionar o problema habitacional do país. Isso se deve, em parte, à incapacidade de gestão de recursos por parte de prefeituras, estados, bem como do principal agente financeiro, a CAIXA, no sentido de uma atuação em

larga escala que na maioria das vezes, pudesse se adequar para atender uma demanda prioritária por habitação em detrimento das demais. Somado a isso, destaca-se, ainda, a dificuldade de acesso a terra bem como a seu custo em área urbanizada e regularizada, capaz de atender a demanda pela Habitação de Interesse Social (HIS) provida de condições urbanas e ambientais adequadas. Esses são fatores que obstaculizariam a aplicação de recursos em populações específicas. Enquanto possibilidade de administração destes obstáculos o PLANHAB propôs ações paralelas nas quatro ações supracitadas acima.

Conforme análise de Bonduki (2009, p.12):

O plano apresentou três cenários de recursos orçamentários, dos quais o único considerado capaz de enfrentar satisfatoriamente o déficit seria o que garantisse, durante todo o horizonte temporal (quinze anos), uma dotação estável de 2% do OGU e de 1% dos orçamentos estaduais e municipais, uma porcentagem três vezes maior do que se previa no PPA 2008-2011, já incorporando a elevação dos recursos propiciada pelo PAC. Alguns segmentos da sociedade – entidades empresariais e movimentos de moradia – atuaram no Congresso Nacional e propuseram uma emenda constitucional de vinculação de receita à habitação, com esses mesmos percentuais.

Cabe salientar que a crise econômica desse período destaca-se como um dos principais obstáculos responsáveis por atropelar a proposta no PLANHAB, no tocante à sua atuação de longo prazo. Diante disso, tem-se o lançamento de um novo “pacote” habitacional pautado na adoção de um cenário mais otimista em relação ao impacto mais incisivo no *déficit* habitacional do país via uma política de implementação de subsídios mais atrativos, capazes de beneficiar um maior número possível de famílias das classes com menor poder aquisitivo.

## 2.2 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Com a meta da construção de 1 milhão de unidades habitacionais mediante uma enorme repercussão nacional foi lançado, em 25 de março de 2009, o Programa “Minha Casa, Minha Vida” que, segundo Arantes e Fix (2009), se configurou como uma das principais ações do governo Lula em reação a crise econômica internacional. De acordo com o governo, a proposta seria viabilizar o acesso à moradia para brasileiros com renda *per capita* de até dez salários mínimos. Nesse sentido, 400 mil moradias seriam

destinadas a pessoas com renda de zero a três salários mínimos; com outras 400 mil, para àquelas com renda de até seis salários e outras 200 para pessoas com renda mensal entre seis e dez salários mínimos.

Nessa perspectiva, pessoas com faixa salarial inferior a três salários mínimos poderiam ser beneficiadas com uma contribuição governamental, que objetivava subsidiar a construção de unidades habitacionais no referido Programa mediante fundo de inadimplência.

No entanto, foi nesse contexto que a crise econômica e a disposição governamental em aplicar recursos pra dinamizar a construção civil postergaram o processo de construção do Plano Habitacional tido como uma estratégia de longo prazo que objetivava equacionar os problemas habitacionais do país principalmente em relação à população de baixa renda. Porém, tal conjuntura apesar das dificuldades, foi capaz de dinamizar a decisão governamental em relação às propostas lançadas no referido plano especialmente no setor financeiro o que comumente seria um processo demorado.

A aplicação de subsídios, além do já previsto no PAC colaborou para construção de um contexto mais favorável em relação ao PLANHAB e, nesse sentido, a estratégia seria a de produzir um impacto real sobre o *déficit* habitacional do país que, segundo a Fundação João Pinheiro, se concentra com maior intensidade no contexto das famílias carentes das regiões Norte e Nordeste do País que na média nacional é de 50%, enquanto que nas demais regiões, é de 30%.

Outras medidas segundo Bonduki (2009) também foram adotadas para reduzir o custo habitacional no sentido de contribuir para tal conjuntura. A saber: desoneração tributária para Habitação de Interesse Social e barateamento do seguro e do fundo garantidor o que gerou o impacto positivo desejado em relação ao acesso à habitação de interesse social e de mercado.

Cabe destacar aqui que o Programa Minha Casa Minha Vida estabeleceu limites superiores aos propostos pelo PLANHAB via complexas simulações que definiam o subsídio de limite mínimo, necessário a viabilização no tocante ao acesso das famílias de baixa renda a moradia. Tal Programa estendeu as faixas de renda a serem atendidas, o que acabou por beneficiar segmentos da classe média com risco reduzido em relação ao mercado do setor privado.

Desse modo, o PLANHAB logrou estabelecer uma gama de alternativas referente à política habitacional a custos unitários mais reduzidos que atendessem um

maior número possível de famílias. Já o “Minha Casa Minha Vida”, contraditoriamente, orientou-se exclusivamente no sentido de atender ao público-alvo mediante a produção de unidades habitacionais prontas, de acordo com o perfil adotado no setor da construção civil. Isso evidencia a disponibilidade de recursos no tocante à oferta de subsídios a política habitacional e sua retração em relação às pessoas com rendas mais baixas visto que, o valor unitário médio desse subsídio se mostra mais elevado do que seria, estrategicamente necessário para garantir ao conjunto da população, o direito a moradia, sobretudo, as classes que não dispõem de recursos suficientes para se inserir no perfil ora adotado pela construção civil que prioriza a oferta de unidades prontas capazes de satisfazer apenas a um público específico.

O Programa que vislumbrou inicialmente a meta de um milhão de unidades habitacionais atendeu apenas parte do déficit habitacional acumulado no país e a faixa prioritária, de acordo com as novas diretrizes da PNH, que deveriam ser o foco do subsídio mediante a oferta de 400 mil unidades deverá atender apenas 6% do referido déficit. Esse é o grande desafio do Programa, principalmente, em relação à capacidade institucional de alguns municípios em gerir os recursos destinados para fins de habitação de interesse social.

Foi nessa conjuntura que houve uma elevação do patamar de subsídios ofertados a setor de habitação. Entretanto, mais uma vez, o Programa embora, tenha sido capaz de agilizar o atendimento de maiores demandas por habitação, não têm privilegiado os que mais necessitam, ou seja, a classe empobrecida.

Embora com algumas lacunas, é importante destacar que o Programa é um passo importante no sentido da construção de políticas públicas voltadas para a garantia do direito a habitação. Porém, se faz necessário um avanço que seja capaz de retomar a importância do debate democrático e da implementação urgente, do Plano Nacional de Habitação.

O processo iniciado, em 1999, mediante a elaboração do Projeto Moradia enviou as ações governamentais nos anos subsequentes de modo que os principais elementos da Nova Política Habitacional pudessem se configurar como estratégias circunscritas no Plano Nacional de Habitação do Governo Lula. Nesse sentido, tais ações não devem ser vistas de forma entusiasmática tampouco de forma desastrosa, visto que, a meta inicial de 1 milhão de moradias, previstas inicialmente no Programa Minha Casa Minha Vida não pode ser considerada como significativa num país aonde o déficit habitacional ultrapassa esse quantitativo. Porém, a avaliação pessimista desse

programa perpassa um cenário excessivo uma vez que foram elevados os recursos orçamentários para área habitacional do país, embora, segundo Bondunki (2009), se saiba que tais investimentos devem obedecer à proposta de beneficiar os que mais necessitam como forma de respaldar uma política habitacional de cunho social de fato e de direito para as camadas empobrecidas da sociedade brasileira.

Este mesmo autor enfatiza que as regras dos subsídios necessitam de alterações, pois, do ponto de vista social são injustas e precisam focar na população de baixa renda e que apesar desse problema o programa é um passo importante na constituição de políticas públicas destinadas a garantir o acesso a moradia. No entanto, é preciso avançar mais, no sentido de fortalecer o debate acerca do tema evidenciando os problemas mais urgentes.

Cabe ressaltar que existem posições favoráveis à política habitacional adotada no Governo Lula, bem como de sua sucessora a presidente Dilma Rousseff que em uma de suas atuais aparições públicas enfatizou que o país passara mais de vinte anos sem uma real política habitacional e que sem o acesso da população a casa própria, o país não tem como ofertar uma política de distribuição de renda.

Dessa forma e conforme o exposto se faz perceptível que a trajetória histórica, no tocante as principais medidas tomadas em relação à política habitacional nos diferentes períodos, sempre apareceu como questão secundária. Nesse sentido, se faz fundamental uma postura por parte do poder público que seja capaz de colaborar para uma política urbana e habitacional que ofereça melhores condições de vida para população, principalmente a excluída, ou seja, as camadas empobrecidas da sociedade. Deve existir uma articulação e uma efetiva participação de todos os sujeitos sociais em função do enfrentamento a questão habitacional, para que a mesma seja usufruída de forma igualitária.

### 2.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROGRAMA DE ACELEAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): UM OLHAR SOBRE A PROPOSTA DE INTERVENÇÃO OFERTADA PELOS SEGMENTOS GOVERNAMENTAIS

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no ano de 2007, apresentou-se como um dos principais pilares da política econômica do governo Lula, em seu segundo mandato presidencial. Como expressa o próprio nome do Programa, este tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do país a partir dos

investimentos previstos<sup>2</sup>. Segundo o site observatório das metrópoles do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, o objetivo seria priorizar as áreas de infraestrutura, saneamento básico, habitação, transporte, setor energético, recursos hídricos, entre outras.

A mesma fonte revela que para o setor de habitação os investimentos foram na ordem de R\$ 27,5 bilhões, sendo R\$ 9,2 bilhões geridos pelo Governo, R\$ 8,8 bilhões repassados por meio de empréstimos a pessoas físicas, R\$ 1 bilhão para o setor público, R\$ 2,6 bilhões do Orçamento Geral da União, R\$ 10,5 bilhões referentes à caderneta de poupança, além de R\$ 4,6 bilhões aplicados via contrapartida de pessoas físicas e governo beneficiados com crédito para moradia. Nos três anos subsequentes, foram investidos aproximadamente R\$ 78,8 bilhões. O montante total seria de R\$ 106,3 bilhões que objetivavam atender a quatro milhões de famílias mediante a construção de casas, aquisição de terrenos, reforma de imóveis, urbanização de assentamentos precários e compra de material de construção que objetivava, sobretudo, combater o *déficit* habitacional do país.

Tal Programa foi subdividido em cinco grandes blocos ao qual a infraestrutura destaca-se como principal ao abarcar ações na já referida área de habitação, saneamento e transporte em massa, medidas para estimular o crédito e o financiamento, desoneração de tributos e, por fim, medidas fiscais de longo prazo. Tais medidas deveriam ser implementadas de forma gradativa, entre os anos de 2007 a 2010 e a meta principal seria o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Nesse sentido, a sustentação da proposta, segundo informações fornecidas pelo site oficial do Governo Federal em janeiro de 2007, dependeria do aperfeiçoamento da política fiscal via manutenção das conquistas sociais dos últimos anos, que deveriam incluir medidas voltadas a sustentabilidade fiscal de longo prazo mediante controle das despesas com pessoal, criação de uma política de longo prazo para valorização do salário mínimo e, ainda, a instituição do Fórum Nacional de Previdência Social, além de medidas de aperfeiçoamento da gestão pública.

Cabe registrar que os investimentos do PAC no conjunto de projetos de infraestrutura pública incidem diretamente nos investimentos do setor privado. Esse investimento inclui a soma de investimentos públicos diretos, investimentos estatais,

---

<sup>2</sup>Na ordem de R\$ 503,9 bilhões. Ver <[http://web.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=320%3Aprograma-de-aceleracao-do..](http://web.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=320%3Aprograma-de-aceleracao-do..)>

financiamentos de bancos oficiais, bem como investimentos da iniciativa privada. Segundo Gonçalves (2008), tal conjuntura evidencia a utilização do Programa para fins de propaganda governamental uma vez que houve uma liberação de recursos federais destinados a projetos específicos que contemplavam em algumas situações interesses mais políticos que econômicos.

Conforme Gonçalves (2008), nos primeiros anos de implementação do Programa, o país continuou “andando para trás” quando comparado ao observado no resto do mundo, pois, as incertezas da economia brasileira, especificamente, no ano de 2008, devido à crise internacional resultaram numa reversão do ciclo internacional no tocante ao crescimento, além de erros e equívocos identificados nas estratégias políticas e econômicas do governo, a exemplo dos investimentos relativamente pequenos em termos da necessidade de investimento por parte da União e dos recursos definidos, que ficaram aquém das necessidades efetivas do país.

Cabe destacar que, no período compreendido, entre os anos de 2007 a 2009, a origem dos recursos foi diagnosticada da seguinte forma: de um montante de R\$ 219,20 bilhões oriundos de empresas estatais, R\$ 148,7 bilhões foram investidos pela Petrobrás e R\$ 67,80 bilhões oriundos do orçamento fiscal da União e do setor da seguridade social. Além destes recursos, R\$ 216,9 bilhões foram investidos pelo setor privado mediante indução de investimentos públicos.

Do total dos recursos supracitados, R\$ 170,8 bilhões foram destinados à área de infraestrutura social e urbana e destes, mais da metade, ou seja, R\$ 106,3 bilhões foram destinados para investimentos na área da habitação. Assim, cerca de 90% das obras de urbanização nas regiões metropolitanas nas capitais e nos municípios, com mais de 150 mil habitantes foram postos em andamento por meio de recursos oriundos do Orçamento Geral da União, bem como de outras fontes de financiamento.

Embora esse significativo montante de investimentos do PAC tenha sugerido um avanço relevante em diversas áreas que objetivaram, sobretudo, o crescimento econômico do país, o Programa não passou imune a denúncias de irregularidades, controvérsias e uso eleitoreiro de recursos. Segundo informações da Folha de São Paulo o governo Lula havia driblado um veto na legislação eleitoral em relação ao repasse de verbas no período que antecedeu a escolha de novos prefeitos. Sem demonstrar alardes, listou por decretos 1.800 ações acerca das obras do PAC que tiveram gastos liberados na reta final do pleito para escolha desses novos representantes municipais. A mesma

reportagem afirma que a lista de projetos tratados como prioritários incluía saneamento, urbanização de favelas e construção de novas moradias.

#### 2.4 O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NA PARAÍBA

De acordo com o relatório do décimo balanço do Programa<sup>3</sup>, no período de 2007 a 2010, os investimentos executados pelo PAC, nos mais variados estados do país, estiveram na casa dos R\$ 619 bilhões. Deste total, R\$ 9,1 bilhões foram destinados para investimentos no estado da Paraíba. Após esse período, o montante foi de R\$ 1,4 bilhões, o que sugere que a soma dos dois valores chega à casa dos R\$ 10,5 bilhões em investimentos no Estado. Na cidade de João Pessoa de acordo com esse mesmo relatório os investimentos que contemplam saneamento integrado e urbanização, sobretudo as margens do Rio Jaguaribe somariam até o ano de 2010 R\$ 74, 237,1 que ainda estão em obra, como demonstra o estudo em questão uma vez que esse montante de investimentos também contempla a realocação dos beneficiários de unidades habitacionais verticalizadas analisados.

Nesse cenário, cabe destacar que os projetos que tiveram maior ênfase no tocante ao adiantamento, foram àqueles voltados a ações regionais, que também envolveram outros Estados e parte dos recursos, foi utilizada na duplicação de estradas tais como a BR 101 e a BR 230.

O balanço divulgado nesse relatório revelou ainda, que as ações foram divididas em três eixos centrais, quais sejam: logística, energética e social e urbana. Esses eixos foram estruturados de acordo com duas áreas de abrangência, das quais uma é exclusiva do território paraibano e a outra contempla empreendimentos de caráter regional e abarcam mais de um Estado. No que se refere às ações na área de infraestrutura logística, cabe destacar que, no período de 2007 a 2010, o PAC na Paraíba teve como uma de suas principais estratégias investimentos nas vias de interligação interestadual, além de ações desencadeadas na área de turismo.

Nesse sentido, os recursos liberados para o eixo infraestrutura logística, contemplaram o desenvolvimento de projetos que objetivavam a dragagem de aprofundamento do acesso aquaviário no Porto de Cabedelo<sup>4</sup>, a ampliação dos serviços do Aeroporto Castro Pinto, a exemplo dos que são ofertados pelas empresas aéreas que

---

<sup>3</sup>Governo Federal ver < [www.brasil.gov.br/pac/relatorios/estaduais/paraiba](http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/estaduais/paraiba)>

<sup>4</sup>Na época em processo de licitação

<sup>5</sup> Governo do Estado ver <

passaram a incluir o Estado na rota das aeronaves, além da duplicação e modernização das duas principais BRs que perpassam o Estado.

No tocante aos investimentos do PAC, no setor de energia, o Estado contou com intervenções cuja proposta seria o melhoramento das instalações elétricas de determinadas regiões, o que acarretaria numa melhora do serviço ofertado por parte da concessionária local de energia elétrica e diminuiria os investimentos do Estado em relação à manutenção de equipamentos demandados por alguns órgãos públicos tal como ocorreu com a Linha de Transmissão na estação Milagres – Coremas, a Linha de Transmissão Pau dos Ferros em Santa Rita, a Usina Termoelétrica Termonordeste, a Usina Termoelétrica Campina Grande, além da Usina Termoelétrica Termoparaíba, que ainda estão em andamento e que são realizadas regionalmente.

A área de infraestrutura social e urbana também contemplou diversos projetos com financiamentos do PAC, no Estado da Paraíba. Esses projetos estão interligados ao projeto “Luz Para Todos” que já foi concluído, a projetos de ampliação do esgotamento sanitário nas cidades de João Pessoa, Santa Rita, Bayeux e Cabedelo. Bem como ampliação do sistema de abastecimento de água em cidades como João Pessoa, Campina Grande e municípios circunvizinhos, além de projetos voltados a urbanização e reassentamento de famílias que residem em áreas ribeirinhas e de preservação permanente nas cidades de João Pessoa, Campina Grande, Patos, Mamanguape, entre outras.

A segunda versão do Programa, o PAC II, de acordo com o Governo do Estado<sup>5</sup>, também irá destinar um montante considerável de recursos para serem investidos. O volume é o segundo maior entre os Estados nordestinos e gira em torno de R\$ 138,2 milhões oriundos da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). No Estado, 44 municípios foram selecionados para receber serviços de melhoria na rede de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Do total do referido montante de recursos destinados ao Estado, R\$ 84,8 milhões serão repassados a 12 municípios via convênio com a FUNASA e Governo do Estado e o restante será encaminhado diretamente às demais prefeituras.

Especificamente na cidade de João Pessoa<sup>6</sup>, os recursos destinados à habitação de interesse social seriam em torno de R\$ 230 milhões que tem origem em recursos oriundos da União com contrapartida financeira da prefeitura. O projeto destinado a

---

<sup>6</sup>Fonte < [www.jornalonorte.com.br/2010/09/11/diaadia4\\_0.php](http://www.jornalonorte.com.br/2010/09/11/diaadia4_0.php) >

habitação de interesse social prevê intervenções que dão continuidade as ações do PAC I, especificamente, no Vale do Jaguaribe por meio da construção de unidades habitacionais providas com saneamento básico que serão destinadas a população ribeirinha de baixa renda.

O referido PAC II foi lançado, no ano de 2010, mediante uma proposta de aplicação de recursos em torno de R\$ 1,59 trilhões nas áreas de transporte, energia, cultura, meio ambiente, saúde, setor social, bem como a área habitacional, para a melhoria na oferta de serviços e infraestrutura. Nesse sentido, os recursos supracitados serão direcionados a projetos, como: “Cidade Melhor”, “Comunidade Cidadã”, “Minha Casa Minha Vida”, “Água e Luz para todos”, Transporte e Energia.

Os investimentos orçados, no PAC II, referentes à área habitacional e de energia apresentam-se como os maiores destaques deste Programa, em termos de recursos. Na área habitacional, especificamente, o montante orçado (R\$ 278, 2 bilhões) é quase nove vezes maior que na sua primeira versão, segundo notícia divulgada no site R7 <sup>7</sup>. Apesar desta elevação de recursos, Bonduki (2009), destaca que as regras que perpassam a distribuição desse montante precisam ser alteradas uma vez que privilegiam as camadas populacionais que possuem algum tipo de renda e que podem pagar um determinado valor pela aquisição de um imóvel. Afirma, ainda, que as estratégias de enfrentamento ao *déficit* habitacional do país precisam ser revistas, principalmente, em função da população de baixa renda de modo que, não se reproduza a distorção de uso dos recursos públicos que privilegiam os que menos necessitam. Franco (2012) afirma que o *déficit* habitacional no país atualmente é de cerca de 8 milhões de moradias e a maior demanda concentra-se nas famílias com renda inferior a dois salários mínimos. Estas, representam 83% da necessidade correspondente à habitação no país e, segundo as projeções do IBGE, em 2050, o Brasil terá um *déficit* de 30 milhões de moradias.

No Estado da Paraíba,<sup>8</sup> segundo site de notícias notícia sertaneja do dia 12 de junho de 2012, para urbanização e produção de unidades habitacionais nos municípios que compõem o estado a verba destinada é de R\$ 139,2 milhões o que correspondente a 15,23% dos valores para habitação no PAC.

Em relação ao nosso objeto de pesquisa – as famílias beneficiárias das unidades habitacionais da Comunidade Novo Horizonte, do Projeto Alto Jaguaribe, como

---

<sup>7</sup> Mais informações ver < [<sup>8</sup> Mais informações ver <](http://www.noticias.r7.com/.../investimento-em-habitacao-no-pac-2-e-quase-nov...></a></p></div><div data-bbox=)

veremos no capítulo seguinte - os recursos utilizados na construção das unidades habitacionais do Projeto Alto Jaguaribe são oriundos do orçamento do PAC I implementado na cidade, no ano de 2007, ao qual prevê a construção de 852 unidades habitacionais verticalizadas destinadas a população de baixa renda de algumas comunidades ribeirinhas que margeiam o Rio Jaguaribe. Dentre estas, encontra-se a Comunidade Novo Horizonte, situada no bairro do Cristo Redentor que contemplará o maior número de beneficiários, ou seja, aproximadamente trezentas famílias serão realocadas para este novo conjunto habitacional, no Vale das Palmeiras, localizado no mesmo bairro, com uma distância de dois quilômetros das atuais moradias destas essas famílias.

A maior parte dessas famílias vive em condições precárias de habitabilidade, sujeitas a uma série de vulnerabilidades que comprometem aspectos que perpassam principalmente a condição socioeconômica. Boa parte utiliza de forma clandestina serviços de infraestrutura básica, a exemplo da água e da energia, e, nesse sentido, apresentam certa preocupação com a mudança para o novo conjunto habitacional, pois não dispõem de recursos financeiros para pagar o consumo desse tipo de serviço. Além, disso, essas famílias têm um modo específico relacionado à moradia e apresentam, embora de forma pontual, certa resistência com a mudança, pois não desejariam morar em apartamentos.

Sobre isso Abiko e Pereira (2002), afirmam que o morar em unidades habitacionais verticalizadas exige o entendimento da divisão de espaços, além da aceitação de diferenças o que não se faz notar com tanta ênfase no morar horizontalmente, pois cada um cuida do seu espaço da forma que melhor convém. Eles afirmam que existe a necessidade de aprender um novo modo de viver em comunidade, exercendo direitos, porém respeitando com mais ênfase o direito do outro.

Essa tipologia habitacional por sua vez apresenta uma série de particularidades, entre as quais se destaca a manutenção que terá de ocorrer de forma coletiva o que acarretará um ônus para famílias que por vezes não tem condições sequer de garantir o mínimo, do ponto de vista financeiro, para satisfazer as necessidades essenciais do dia-a-dia.

### **CAPÍTULO III - O PERFIL SÓCIOECONÔMICO DOS BENEFICIÁRIOS DE UNIDADES HABITACIONAIS VERTICALIZADAS DA COMUNIDADE NOVO HORIZONTE – JOÃO PESSOA/PB**

#### **3.1 A REALIDADE SOCIOECONÔMICA DAS FAMÍLIAS CADASTRADAS EM PROGRAMAS HABITACIONAIS NA CIDADE DE JOÃO PESSOA/PB**

O conteúdo deste capítulo refere-se à análise socioeconômica de beneficiários de unidades habitacionais verticalizadas que encontram-se em processo de construção no conjunto Vale das Palmeiras, no bairro Cristo Redentor. A presente análise foi realizada através de uma pesquisa documental junto aos cadastros das famílias beneficiárias das referidas unidades, além das observações empíricas travadas no cotidiano profissional. Vale destacar que, os referidos cadastros foram realizados, no ano de 2007, por uma equipe de técnicos da Secretaria de Habitação e são constantemente atualizados pela equipe técnica social da Secretaria de Desenvolvimento Social mediante atendimentos individuais e visitas domiciliares. A pesquisa contempla uma amostra de 10% (trinta cadastros) da totalidade de beneficiários que, de acordo com a equipe de engenharia, tem as casas situadas dentro da poligonal traçada. Atualmente são cerca de 300 beneficiários que serão realocados. Porém, de acordo com o traçado da engenharia, se o imóvel tiver condições de intervenção no tocante ao saneamento, esse número poderá ser alterado para mais ou para menos.

Os sujeitos partícipes da nossa pesquisa são os beneficiários de unidades habitacionais verticalizadas da Comunidade Novo Horizonte, os quais terão suas atuais moradias - situadas em áreas de risco, de ocupação ou de preservação permanente - substituídas por outras nos moldes da tipologia supracitada.

A população paraibana, segundo dados divulgados pelo último censo realizado (2010), é de 3.766.834 habitantes. Deste total, 733,154 habitantes residem na capital do Estado, João Pessoa.

A cidade de João Pessoa registra um montante de pouco mais de 170 famílias com média de 3,4 pessoas por domicílio. A cidade revela o aprofundamento de algumas tendências de novos padrões de distribuição espacial da população: 75,4% da população pessoense reside em domicílios próprios, 18,3% em domicílios alugados e 6,3% em domicílios cedidos. Uma característica marcante é que os domicílios pequenos geralmente possuem famílias numerosas e os domicílios com maior porte registram

justamente o inverso. A verticalização das unidades habitacionais também é uma tendência registrada na cidade.

É importante registrar, ainda, segundo o IBGE, que mais de 170 mil domicílios paraibanos estão localizados em áreas insalubres, o dobro do registrado em relação à média nacional. João Pessoa tem mais de 8,7 domicílios nesta mesma situação. Cabe salientar que, segundo este mesmo órgão, a população da cidade que vivia no ano de 2006, em assentamentos inadequados era em torno de 120.000 mil habitantes e o *déficit* habitacional era de 18,76% (incluindo a necessidade de novas moradias e a melhoria das já existentes). A carência específica por novas moradias fazia parte da realidade de mais de 23.000 pessoenses. Hoje esse número é maior e boa parte dessa população ocupa loteamentos clandestinos e áreas de proteção ambiental como é o caso da realidade analisada neste estudo. O *déficit* de moradias, segundo o IBGE, se concentra nas famílias que ganham até três salários mínimos.

Nesse sentido, a Prefeitura Municipal de João Pessoa, por meio da Secretaria de Planejamento (SEPLAM) e da Secretaria de Habitação (SEMHAB), mediante recursos oriundos do PAC e recursos próprios, desde o ano de 2007, intervém em algumas áreas da cidade mediante cadastramento de famílias moradoras de áreas de risco, de invasão ou de preservação permanente, ofertando acompanhamento social e construção de novas unidades habitacionais em locais próximos aos de origem das atuais moradias dessas famílias.

Existem duas grandes áreas de intervenção na cidade destinadas a construção de novas moradias para famílias oriundas de algumas comunidades. São elas: Sanhauá e Jaguaribe, ambas beneficiam famílias, principalmente, de áreas ribeirinhas e de preservação permanente. O PAC Jaguaribe encontra-se subdividido em duas grandes áreas, o Alto e o Baixo Jaguaribe. O PAC Alto Jaguaribe engloba sete comunidades, entre as quais a Comunidade Novo Horizonte, objeto de análise do estudo em questão. Já o PAC Baixo Jaguaribe compreende quatro comunidades também situadas em áreas ribeirinhas. Cabe destacar, conforme dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de João Pessoa, que o valor estimado das obras do Projeto Alto Jaguaribe é de R\$ 73 milhões.

No PAC Alto Jaguaribe, assim como nas demais áreas, o acompanhamento social é realizado por uma equipe de técnicos que desenvolve ações socioeducativas, como Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda.

A equipe responsável por esse acompanhamento tanto tem representantes da Administração Direta, composta por duas técnicas sociais que acompanham e orientam a execução das atividades que são realizadas junto aos beneficiários, quanto da Administração Indireta (Fundação Allyrio Wanderlei) que se refere a uma equipe composta por quatro técnicas. Essa equipe tem que elaborar relatórios (mensais e semestrais) que são encaminhados a CAIXA.

O relatório é composto pela descrição sumária das atividades previstas, realizadas ou não, para determinado período, considerações da equipe, resultados obtidos e avaliações realizadas. Além disso, também comporta o detalhamento dos custos referentes ao período, relação de visitas domiciliares realizadas, bem como de atendimentos e os anexos que são referentes às atas, súmulas, registro fotográfico e registro em vídeo de tudo que foi desenvolvido num período de tempo específico.

Foi nesse contexto, que surgiu a necessidade de pesquisar sobre a realidade socioeconômica das famílias cadastradas e sua relação com a resistência dos beneficiários em relação à tipologia habitacional verticalizada, ora ofertada pelo poder público, em substituição a suas atuais moradias.

Nesse sentido, a análise dos resultados da pesquisa segue a seguinte estruturação: dados relacionados à identificação pessoal; à escolaridade, ao trabalho, à renda e ao acesso a bens e serviços públicos. Por último, tenta-se relacionar os referidos dados à resistência dos beneficiários a habitação de tipologia verticalizada.

### 3.1.1 DADOS DE IDENTIFICAÇÃO PESSOAL DOS BENEFICIÁRIOS

Do total de cadastros analisados, no tocante ao sexo, como demonstra a tabela 01, há uma predominância do registro destes sob a responsabilidade das mulheres, ou seja, 70% do total de cadastros encontram-se em nome das mulheres. Desses 66,66% (14 cadastros) correspondem ao quantitativo de mulheres chefes de família que são responsáveis pelo provimento das necessidades da família.

**Tabela 1 – Sexo dos beneficiários**

SEXO	Nº	%
Masculino	09	30%
Feminino	21	70%
Total	30	100%

Fonte: PMJP

Nesse sentido, observou-se certa discrepância em relação ao gênero de homens e mulheres beneficiários das novas unidades habitacionais, principalmente, em relação a uma tendência das últimas décadas observada na realidade das famílias brasileiras na qual o homem já não é mais a referência principal no universo familiar. A mulher tem se tornado o alicerce no qual a família se apoia. Isso evidencia-se na primazia de se colocar o nome da mulher como o principal nos cadastros de programas e projetos governamentais que sinalizam algum benefício, tal como acontece no Bolsa Família e em projetos habitacionais para camadas populares. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), das 13,3 milhões de famílias atendidas com o Programa, 93% têm mulheres como titulares do benefício. Mais de 19 milhões de mulheres são beneficiárias do Bolsa Família e destas aproximadamente 240 mil tem menos de 20 anos de idade, cerca de 11,8 milhões tem entre 21 e 60 anos e acima dos 60 são mais de 300 mil. As regiões Nordeste e Sudeste do país são aquelas que apresentam o maior número de beneficiárias do Programa.

**Tabela 02 – Faixa etária dos beneficiários**

FAIXA ETÁRIA	Nº	%
20 ----- 30 anos	10	33,33%
30 -----40 anos	07	23,33%
40 -----50 anos	04	13,33%
50 -----60 anos	07	23,33%
60 -----70 anos	01	3,33%
70 -----80 anos	01	3,33%
Total	30	100,00%

Fonte: PMJP

Em relação à faixa etária dos beneficiários, como expressam os dados da Tabela 02, pode-se tecer duas observações. A primeira refere-se à variação de idades com predominância de beneficiários (33,33%) que se encontram entre os 20 e 30 anos de

idade. E a segunda relaciona-se a existência de beneficiários em processo de envelhecimento e idosos. Ou seja, 26,66% dos beneficiários encontram-se numa faixa etária entre 50 a 70 anos.

De acordo com Eduardo Pereira Nunes, presidente do IBGE, isso é consequência do menor crescimento da população e da baixa fecundidade registrada nos últimos anos. Ele afirma que numa sociedade na qual a população tende a envelhecer, ela também tende a amadurecer. Segundo ele o país esta numa fase de crescimento menor e caminhando para que nas próximas duas gerações, continue crescendo nos padrões atuais.

O Estatuto do Idoso, em seu Art.38, que rege sobre os programas habitacionais, públicos ou que são subsidiados com recursos públicos, garante prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria de acordo com as seguintes recomendações: reserva de pelo menos 3% das unidades habitacionais para atendimento ao idoso, implantação de equipamentos urbanos e comunitários destinados ao público em questão, eliminação das barreiras arquitetônicas e urbanísticas que dificultem a acessibilidade do idoso, além de critérios de financiamentos que sejam compatíveis com os rendimentos da aposentadoria ou pensão dos mesmos. Ainda, no caso de unidades habitacionais verticalizadas os pavimentos térreos devem ser destinados preferencialmente para os idosos.

**Tabela 03 – Estado Civil dos beneficiários**

ESTADO CIVIL	Nº	%
Casado	7	23,33%
Solteiro	12	40,00%
União estável	5	16,67%
Viúvo	1	3,33%
Separado	4	13,33%
Não informou	1	3,33%
Total	30	100,00%

Fonte: PMJP

Quanto ao estado civil dos beneficiários, a tabela acima revela uma tendência observada nas últimas décadas no país, qual seja o fato de que os novos e complexos arranjos familiares encontram-se embasados numa associação que não visa compromisso documentado pelas partes envolvidas. Tal afirmativa gira em torno da realidade constatada, pois aqueles que se declararam solteiros (40,00%), tem

companheiros e 16, 67% declararam possuir uma união estável. Tal realidade pode evidenciar a não adoção de “valores tradicionais” mediante a adoção de uniões consensuais entre homens e mulheres circunscritos numa realidade em que nos últimos anos constata-se um declínio em relação às taxas de nupcialidade.

A tabela seguinte demonstra os dados referentes à procedência dos beneficiários da Comunidade Novo Horizonte.

**Tabela 04 - Naturalidade dos beneficiários**

ORIGEM/LOCAL DE NASCIMENTO	Nº	%
Alagoa Grande/PB	1	3,33%
Bananeiras/PB	1	3,33%
Espírito Santo/PB	1	3,33%
Ferreiros/PE	1	3,33%
João Pessoa/PB	16	53,33%
Patos/PB	1	3,33%
Sapé/PB	2	6,67%
São José do Bonfim/PB	1	3,33%
Serraria/PB	1	3,33%
Não informado	5	16,67%
Total	30	100,00%

Fonte: PMJP

De acordo com dados do censo IBGE 2010, a população paraibana é de 3.753.633 habitantes. Destes 720.789 mil habitantes residem na cidade de João Pessoa: 2.725 mil habitantes no setor rural e 716.042 mil habitantes residem em áreas urbanas. Atualmente e boa parte dessa população é nascida na capital. A tabela acima demonstra que 53,33% dos beneficiários analisados são naturais dessa capital e isso reflete a realidade supracitada acima.

Exceto os beneficiários que não declararam o seu local de nascimento (16,67%), o restante (29,98%) declararam ser oriundos de cidades do interior dos estados da Paraíba e de Pernambuco. Tal conjuntura demonstra o fenômeno brasileiro conhecido como êxodo rural. Quanto a isso cabe destacar que:

No final dos anos 1980, verifica-se que 40 milhões de pessoas (33,6% da população da época) havia migrado do campo para cidade, de um município para outro, de uma região do país para outra. O fenômeno brasileiro é considerado um dos maiores êxodos populacionais da história da humanidade [...] Entre 1991 e 1996, as cidades ganharam

cerca de 12,1 milhões de habitantes, e registrou-se uma taxa de urbanização de 78,36% [...] (IBGE apud SILVA, 2003, p.166).

Porém, o censo demográfico de 2010 revelou que na última década, a média de habitantes que deixaram a zona rural foi de 0,65% a cada ano. No censo 2000, a porcentagem era de 1,31%. Isso indica que o movimento identificado, no início dos anos 1980, sofreu um significativo declínio. Especialistas do IBGE revelaram que a saída de pessoas do campo para as cidades deve diminuir substancialmente e, nesse sentido, os programas sociais de transferência de renda do governo federal têm tido uma contribuição efetiva frente ao êxodo rural.

Contudo, cabe destacar que o país tem se configurado como cada vez mais urbano visto que o aumento da população que vive nas cidades sofreu um aumento gradativo, isto é, de 23 milhões de pessoas, o que resulta num maior processo de urbanização. Em 2000 o percentual era de 81,2% passando para 84,4% em 2010, segundo estatística divulgada pelo IBGE que também revela que no Nordeste esse número chega a 73,1%.

Os dados a seguir revelam a existência ou não de filhos maiores e menores de idade nos domicílios que tiveram os dados cadastrais analisados.

**Tabela 05 – Número de filhos (maiores e/ou menores) residentes no domicílio**

FILHOS MAIORES E MENORES DE IDADE QUE RESIDEM EM CASA	Nº	%
Maiores	9	30,00%
Menores	14	46,67%
Maiores e menores	5	16,67%
Sem filhos	2	6,67%
Total	30	100,00%

Fonte: PMJP

A tabela 05 revela a predominância de famílias que possuem filhos residentes no domicílio. Embora exista um quantitativo expressivo de filhos menores que residem em casa (46,67%), os dados revelam um quantitativo significativo de filhos maiores (30,00%) que também residem com os pais. Neste sentido, autores destacam que:

O período em que os filhos passam como economicamente dependentes de seus pais tem crescido devido à instabilidade do mercado de trabalho, ao maior tempo despendido na escola e à maior instabilidade das relações afetivas. [...]. No Brasil, a saída da casa dos pais tem se verificado em idades consideradas avançadas, por exemplo, quando comparadas a países europeus como a Dinamarca. Para esse país, considera-se como saída tardia a que ocorre após 22 anos. No Brasil, o divisor de águas ocorre aos 26 anos (CAMARO; KANSO; MELLO; PASINAT, 2000, p. 141)

O vínculo entre pais e filhos é essencial ao desenvolvimento dos indivíduos e isso se concretiza através da esfera social básica que é a família. Embora a idade adulta detenha a ideia da soma de responsabilidades, dentre as quais a saída da casa dos pais que representa um propósito individual de independência e de liberdade, a análise dos dados referentes a tal elemento demonstra justamente o contrário.

Nesse sentido, cabe destacar que o empobrecimento frequente de famílias de baixa renda como veremos a seguir, retarda ou mesmo anula tal tendência, visto que as dificuldades encontradas na trajetória assumida no momento de desvencilhamento do universo familiar de origem se configuram como uma espécie de barreira que alguns não conseguem transpor por falta de condições objetivas de sobrevivência.

### 3.1.2. DADOS SOBRE ESCOLARIDADE, TRABALHO, RENDA E MORADIA DOS BENEFICIÁRIOS

Um dos maiores problemas relacionados à carência financeira de um número significativo da população brasileira é sem dúvida, a falta de escolarização dos trabalhadores. O analfabetismo, portanto, configura-se como um dos principais fatores de estagnação, ou seja, da impossibilidade de ascensão social desses trabalhadores.

Nesse estudo, as respostas obtidas sobre o grau de escolarização dos beneficiários analisados, não foram diferentes da realidade constatada na esfera social das famílias de baixa renda. A tabela 06 revela que a maioria dos beneficiários (53,33%) sequer concluiu o ensino fundamental; 10% são analfabetos e apenas 13,33% conseguiram concluir o ensino médio.

**Tabela 06 – Nível de escolaridade dos beneficiários**

ESCOLARIDADE	Nº	%
Analfabetos	3	10,00%
Ensino fundamental incompleto	16	53,33%
Ensino fundamental completo	3	10,00%
Ensino médio incompleto	3	10,00%
Ensino médio completo	4	13,33%
Superior incompleto	0	0,00%
Superior completo	0	0,00%
Pós graduação	0	0,00%
Não informou	1	3,33%
Total	30	100,00%

Fonte: PMJP

Cabe salientar que a necessidade de provimento financeiro individual ou familiar se constitui em uma das principais causas de abandono dos estudos.

Considerada intolerável pelo conjunto da sociedade, a pobreza reveste-se de um status social desvalorizado e estigmatizado. Consequentemente, os pobres são obrigados a viver numa situação de isolamento, procurando dissimular a inferioridade de seu status no meio em que vivem e mantendo relações distantes com todos os que se encontram na mesma situação (PAUGAM, 2002, p.67).

Em relação ao trabalho, podemos refletir que sendo categoria fundante da vida em sociedade e fonte de renda, este possui uma importância fundamental, uma vez que se configura como uma das principais formas de integração social das pessoas.

De acordo com o Radar Social (2005), os principais problemas enfrentados pelo trabalhador brasileiro atualmente referem-se ao desemprego, a informalidade, bem como a uma relativa queda nos índices de renda real. Nesse cenário, as regiões metropolitanas são as mais afetadas pelo índice de desemprego e a informalidade no mercado de trabalho. Ainda, cabe destacar que essa mesma fonte revela que a renda média do trabalhador varia muito conforme a região do país. O Nordeste brasileiro, por exemplo, ainda, é a região que apresenta o menor nível de renda entre os trabalhadores.

**Tabela 07 – Formas de inserção ou não no mundo do trabalho**

FORMAS DE INSERÇÃO OU NÃO NO MUNDO DO TRABALHO	Nº	%
Autônomo com INSS	0	0,00%
Autônomo sem INSS	4	13,33%
Aposentado	2	6,67%
Assalariado com CTPS	2	6,67%
Assalariado sem CTPS	2	6,67%
Desempregado	9	30,00%
Só faz bico	3	10,00%
Não trabalha	6	20,00%
Não informou	2	6,67%
Total	30	100,00%

Fonte: PMJP

Os dados acima expressam o processo de precarização do mundo do trabalho desencadeado pela crise capitalista, a partir dos anos de 1970 e intensificado nos últimos anos, principalmente, nos ditos países periféricos. Apesar disso, de acordo com dados divulgados pelo IBGE, em 2010, o país registrou a menor taxa anual de desemprego referente aos dez anos anteriores. Este mesmo instituto divulgou que em 2011 a taxa ficou em torno de 6% e deverá encerrar 2012 com um acréscimo de 0,6%. Nesse sentido, cabe destacar que apenas 6,67% dos beneficiários analisados afirmaram possuir vínculo empregatício fixo com remuneração mensal de um salário mínimo. A maioria dos beneficiários analisados (30%) encontra-se na condição de desempregados; e 06 pessoas não trabalham, ou não desempenham atividade laboral de forma precária, sem nenhum direito trabalhista.

Sobre isso é importante destacar que os baixos rendimentos, bem como a desqualificação profissional são características marcantes de segmentos populacionais empobrecidos.

**Tabela 08 – Renda Mensal dos beneficiários**

RENDA MENSAL	Nº	%
Infeior a 1 SM	14	46,67%
1 SM	5	16,67%
1 e 1/2 a 2 SM	7	23,33%
2 SM ou mais	0	0,00%
Sem renda fixa	1	3,33%
Não informou	3	10,00%
Total	30	100,00%

Fonte: PMJP

Talvez esse seja o dado com maior ênfase no tocante a realidade pesquisada, uma vez que, demonstra a precarização da renda mensal de beneficiários de unidades habitacionais verticalizadas. Essa forma de habitação demanda dos mesmos uma manutenção/conservação que deverá ocorrer de forma coletiva, a exemplo dos espaços comuns que cedo ou tarde necessitarão de reparos que nem todos poderão arcar, devido à destituição financeira tão comum na realidade pesquisada.

Como demonstrado na tabela 08, a maioria, isto é, 46,67% desses beneficiários sobrevivem com uma renda mensal inferior a um salário mínimo e 16,67% com uma renda mensal de um salário mínimo. Do total de beneficiários analisados 10% não informaram a renda mensal e 3,33%, o que corresponde a um beneficiário, declarou não possuir renda fixa.

Portanto, esses dados, mais uma vez, revelam a precarização das relações trabalhistas e salariais refletida na realidade cotidiana desses beneficiários. Embora, as estatísticas do Censo 2010 demonstrem um crescimento da renda em todos os níveis sociais, o país, ainda, permanece com elevados índices de desigualdade na distribuição desta. Apenas 17,7% da renda total do país fica com a metade mais pobre da população, já os 10% mais ricos ficam com 44,5% da renda total.

**Tabela 09 – Membros da família que contribuem com a renda família**

NÚMERO DE MEMBROS DA FAMÍLIA QUE CONTRIBUEM COM A RENDA FAMILIAR	Nº	%
Um	17	56,67%
Dois	6	20,00%
Três	1	3,33%
Quatro ou mais	2	6,67%
Nenhum	1	3,33%
Não informou	3	10,00%
Total	30	100,00%

Fonte: PMJP

A maioria dos beneficiários 56,67%, como demonstra a tabela 09, arcam sozinhos com as necessidades da família e isso demonstra que a renda dos mesmos na maioria das situações é insuficiente uma vez que, segundo análise anterior, esta é inferior a um salário mínimo. Ademais, cabe salientar que esse dado, expressa a

tendência mundial do desemprego estrutural. Sobre isso é importante frisar que o esgotamento de possibilidades no tocante a um processo de acumulação globalizada, flexível e de reestruturação produtiva acompanhada por mudanças que compreendem o papel do Estado frente à questão social - iniciada na década de 1990 - contribuiu significativamente para a situação atual caracterizada pelo desemprego, pela precarização das relações de emprego e, sobretudo, pela intensificação da violência nas cidades brasileiras.

**Tabela 10 - Inserção dos beneficiários em programas de transferência de renda**

INSCRITO EM ALGUM PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Nº	%
Sim	16	53,33%
Não	11	36,67%
Não informou	3	10,00%
Total	30	100,00%

Fonte: PMJP

Em relação ao quantitativo de beneficiários inscritos em algum programa de transferência de renda do governo federal, a tabela 10 demonstra que mais da metade dos beneficiários analisados 53,33% participam de programas governamentais de transferência de renda. Dos 16 que declararam, no momento do cadastro, receber algum tipo de benefício, 14 afirmaram ser beneficiários do Bolsa Família, 1 do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e 1 do programa Fome Zero.

Esse cenário revela uma tendência em curso, no âmbito das políticas sociais, de assistencialização da pobreza, uma vez que, cada vez mais, famílias de segmentos pauperizados da sociedade dependem de algum tipo de “ajuda” governamental para garantir os mínimos necessários à sua sobrevivência e a dos membros de sua família.

Por outro lado, percebe-se que a postura assumida pelo governo, no tocante a oferta desse tipo de benefício, focaliza permissivamente a política social, uma vez que, estabelece mecanismos e critérios cada vez mais excludentes, que delimitam os que têm direito ao subsídio ora ofertado, mediante uma operacionalização que evidencia cada vez mais a diferenciação de acesso ao benefício, ou seja, apenas os que detêm a condição especificada de acordo com os critérios elencados pela esfera governamental é que podem receber algum tipo de ajuda oriunda dos recursos públicos da União.

Segundo dados divulgados pelo IPEA, no período de 2007 a 2010, a pobreza extrema, no estado da Paraíba, estava acima das demais médias registradas a nível nacional. Enquanto no país a média geral gira em torno de 5,2%, na Paraíba fica em torno de 11,7%. Tais dados demonstram que uma significativa parcela das famílias paraibanas sobrevive com uma renda inferior a R\$ 70,00. No entanto, segundo esta mesma fonte, a incidência da pobreza extrema, no estado, sobretudo, nos últimos cinco anos, estaria tendo um decréscimo de 38% e que o Programa de transferência de renda do governo federal, Bolsa Família, destaca-se como um dos principais determinantes para tal redução, uma vez que, o referido Programa apresenta-se como uma das principais fontes de renda das famílias, sendo responsável pela cobertura de 73% das famílias extremamente pobres do Estado.

Outro dado socioeconômico a ser analisado nesse estudo refere-se à posse da moradia desses beneficiários.

**Tabela 11 – Posse da moradia**

POSSE DA MORADIA	Nº	%
Alugada	0	0,00%
Cedida	4	13,33%
Invadida	4	13,33%
Própria	21	70,00%
Não informou	1	3,33%
Total	30	100,00%

Fonte: PMJP

Apesar da dificuldade da maioria da população em ter acesso à política habitacional, observou-se que a maioria, isto é, 70% detêm a posse de suas atuais moradias, que embora construídas por meio de uma ocupação ilegal, se constituem num bem material que foi conquistado com muito sacrifício como os próprios beneficiários costumam afirmar. Apesar disso, como se tem registrado pela equipe social que trabalha diretamente com esses beneficiários, a especulação imobiliária na área tem se intensificado. Algumas situações são em razão da insatisfação dos beneficiários com a mudança principalmente em decorrência da tipologia adotada pela prefeitura (verticalizada), já outras são pelo valor do imóvel (geralmente baixo por ser uma área de ocupação irregular) que brevemente será “trocado” por um de maior valor.

Cabe destacar que, esses beneficiários atualmente ocupam uma Área de Preservação Permanente (APP) que fica situada as margens do Rio Jaguaribe e é por meio dessa intervenção que o poder público buscará a recuperação, revitalização e preservação da área que foi bastante degradada ao longo de mais de três décadas de ocupação irregular.

Esse dado se torna significativo na medida em que esses beneficiários apresentam um quadro de insuficiência de renda, no qual boa parte dos rendimentos são destinados ao provimento das necessidades básicas da família, especialmente, em relação à alimentação. Nesse sentido, a moradia é um espaço privilegiado no tocante as relações sociais básicas de convivência no contexto da família. É nela onde se desenvolvem os fatos cotidianos das pessoas, suas apreensões e expectativas.

Por último, cabe destacar algumas observações sobre o acesso das famílias beneficiárias a bens e serviços públicos comunitários. Na maioria das situações, os segmentos de baixa renda não dispõem de serviços públicos essenciais tais como saúde, educação, segurança e lazer de qualidade.

Atualmente, esses beneficiários dispõem, ainda que de forma precarizada, acesso a alguns serviços sociais (transporte, escolas, unidades de saúde, postos de polícia, praças, creches, segurança) próximos as suas atuais moradias. Em relação a estes serviços cabe destacar os serviços de creche e segurança. Do total dos beneficiários, 23 e 29, revelaram, respectivamente, dificuldades de acesso aos serviços de creche e inexistência dos serviços de segurança. Apenas foram considerados satisfatórios serviços relacionados à educação, à saúde, bem como ao transporte que do ponto de vista da realidade vivenciada por parcelas significativas da população carente, apenas a satisfação em relação a esses serviços não pode ser considerada um ganho real na qualidade de vida dessas pessoas.

### 3.2 A RELAÇÃO ENTRE OS DADOS SOCIECONÔMICOS E A RESISTÊNCIA DOS BENEFICIÁRIOS À HABITAÇÃO VERTICALIZADA

Como tentamos frisar, ao longo deste trabalho, as observações empíricas travadas no cotidiano profissional - depoimentos dos beneficiários durante atendimentos individuais e visitas domiciliares - evidenciam certa resistência das famílias beneficiárias à habitação verticalizada. Nesse sentido, cabe sintetizar, neste espaço, a relação do perfil socioeconômico das famílias beneficiárias a referida resistência, como

renda, oferta de bens e serviços públicos, tamanho das moradias, além da participação dos beneficiários nas decisões referentes à remoção para a nova área de moradia.

A unidade habitacional verticalizada tem uma série de especificidades que a diferem bastante de um imóvel horizontal, quais sejam, segundo Abiko e Pereira (2002), entendimento de divisão de espaços e aceitação de diferenças que até então não se faziam notar na moradia horizontal. Além disso, a necessidade de se aprender um novo hábito de viver em coletividade, exercendo direitos e respeitando o próximo.

Nessa perspectiva, o costume de viver em moradias horizontalizadas, em contato direto com a terra, é um aspecto bastante significativo no cotidiano dos beneficiários em questão. Nessas formas de moradias, estes têm um modo específico de tratar os aspectos que compõem sua realidade cotidiana, ou seja, sem que pra isso tenha que levar em consideração a “coletividade”. Embora, convivam com essa coletividade de forma isolada, na medida em que cada um cuida do seu espaço como melhor lhe convém, na medida em que não precisam definir decisões coletivas, principalmente quando relacionadas ao imóvel.

A partir do momento em que ocorrer a mudança, não mais poderão decidir de forma isolada. As decisões caberão à coletividade de moradores, assim como a manutenção das áreas comuns, fato que acarreta em ônus (na forma de dinheiro) e que uma boa parcela desses beneficiários não tem condições de arcar, pois sequer conseguem garantir condições para uma sobrevivência sem privações do ponto de vista material.

Um dos primeiros pontos a destacar refere-se ao tamanho das novas unidades habitacionais. Isso se configura como elemento de intensa discussão uma vez que os mesmos, face ao tamanho de suas famílias e disposição das atuais moradias, questionam além da tipologia verticalizada, a metragem adotada na construção que é em torno de 42m<sup>2</sup>. A maioria das atuais moradias desses beneficiários tem cinco ou mais cômodos 36,67% e, embora, os demais revelem ter quatro ou menos cômodos, o fato de morarem em casas faz toda a diferença nesse processo. Por morarem em unidades habitacionais horizontais, dispõem de maior liberdade em relação a tudo, a começar pela forma como se reconhecem e reconhecem a vizinhança. Geralmente encaram a mudança para nova área de forma negativa, pois terão que pensar a moradia não mais individualmente, mas de forma coletiva, pelo menos em relação à manutenção/conservação do prédio. Como já demonstrado na análise da renda desses beneficiários, poucos tem condições objetivas

do ponto de vista financeiro de arcar com o ônus dessa manutenção/conservação e isso poderá ser objeto de futuras discussões entre eles ou entre eles e o poder público.

Boa parte desses beneficiários sobrevive mensalmente com uma renda inferior a um salário mínimo, ou sobrevivem mediante ajuda governamental por meio de benefícios sociais de transferência de renda. Sequer conseguem prover suas necessidades fundamentais de sobrevivência bem como a de suas famílias.

Em relação à questão do acesso aos bens e serviços públicos, embora, o projeto do novo conjunto habitacional contemple a construção de unidades de saúde, escolas, praças e creches, entre outros equipamentos comunitários, estes não serão ofertados concomitantes a entrega das novas unidades habitacionais, o que, de acordo com esta análise, dificultará, mais ainda, o processo de adaptação das famílias a nova área.

Para além da insuficiência de renda que garanta o mínimo necessário à sobrevivência dessas pessoas e, por conseguinte, a manutenção dos apartamentos, e da necessidade de oferta de serviços comunitários, temos a problemática histórica da participação popular nas decisões políticas. De acordo com o relato de alguns beneficiários, do projeto PAC Alto Jaguaribe, estes não foram informados sobre a proposta de intervenção na comunidade e que na época do cadastro, em 2008, a equipe de cadastradores informava que o objetivo seria a retirada dos moradores do local e em troca os mesmos seriam beneficiados com casas e não com apartamentos como vem acontecendo. Eis realidade que circunda o cotidiano dos beneficiários analisados neste estudo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do referencial bibliográfico sobre a problemática em questão e dos dados empíricos, podemos afirmar que, antes da promulgação da Constituição de 1988, pouco se mencionava em relação às obrigações do poder público perante as necessidades habitacionais da população. Entretanto, apesar das novas diretrizes circunscritas na nova Carta Constitucional do país, em relação ao papel do Estado, a década de 1990, gradativamente assistiu a implementação de uma política neoliberal cuja primazia centra-se justamente na redução do papel do mesmo em benefício as leis do mercado.

Nesse sentido, os diversos programas e projetos habitacionais lançados nos diversos governos não foram capazes de atender o universo de pessoas e de famílias de baixa renda, à medida que, não levavam em consideração as reais necessidades desse público. Assim, cabe salientar que uma política habitacional de interesse social deve estar intrinsecamente relacionada a outras políticas públicas que objetivem a melhoria das condições de vida dos trabalhadores, expresso na oferta de bens e serviços sociais de qualidade que atendam as necessidades fundamentais de sobrevivência.

O Estatuto das Cidades que esteve na pauta de discussões, desde o início da década de 1990, se configura como importante instrumento da política urbana do país na medida em que procura estabelecer normas de natureza pública, bem como de interesse social a fim de regulamentar o uso do solo urbano em prol da coletividade e do equilíbrio ambiental.

Como vimos, as propostas do PAC, em suas duas versões (PAC I e PAC II), imprimiram possibilidades para que a população brasileira pudesse desfrutar de melhores condições objetivas, no tocante à oferta de infraestrutura em diversas áreas. No entanto, e, por mais uma vez, a corrupção no país, bem como os mandos e desmandos de alguns governos retardaram e, ainda, retardam os objetivos elencados-

No âmbito do PAC, a oferta da tipologia habitacional verticalizada, impõe desafios para esta forma de materialização do direito à habitação, sobretudo, junto às famílias de baixa renda. Como tentamos evidenciar no nosso estudo, a renda da maioria desses beneficiários será insuficiente para arcar com as despesas necessárias a manutenção desses blocos de apartamentos, sobretudo, dos espaços comuns uma vez

que os mesmos não dispõem sequer de condições objetivas que garantam o mínimo necessário a sua sobrevivência.

Para uma demanda tão específica, essa mudança para uma nova área que embora tenha a proposta de ser provida com todos os serviços necessários a uma melhoria na qualidade de vida, poderá acarretar uma série de problemas que perpassam desde a carência material mediante a ausência de condições objetivas no tocante a renda para manutenção/conservação desse tipo de empreendimento, até problemas no tocante a convivência mais próxima com pessoas que tem visões de mundo completamente diferentes. Contudo, cabe destacar que a gama de elementos que circunda essa problemática é, na maioria das vezes, de natureza econômica e social, pois evidencia a carência relacionada ao acesso a bens e serviços públicos capazes de minimizar os efeitos perversos de uma realidade tão cruel.

Em torno dessa constatação, faz-se necessário um empenho maior por parte do poder público no trato de questões que perpassam a elaboração de projetos habitacionais destinados à população de baixa renda, com o objetivo de ofertar melhores condições de infraestrutura básica ou mesmo de revitalizar áreas públicas que por anos, na maioria das vezes pelo descaso dos governos, foram utilizadas de forma indevida mediante ocupações irregulares que degradam o meio ambiente.

A viabilização de estratégias capazes de por em prática tal sugestão não é tarefa fácil visto que exige a transposição de barreiras de natureza econômica, institucional, política, entre outras, que dificultam a concretização de ações voltadas ao enfrentamento de questões dessa natureza, principalmente, em relação ao público em questão. A concretização de ações que ponham em prática novas estratégias deve ser vista enquanto medidas emergenciais na busca de soluções plausíveis, no sentido de minimizar ou até mesmo erradicar esse quadro perverso que obriga pessoas a aceitar as condições postas pelo governo sem que possam questionar, sem que possam rejeitar a proposta ora ofertada em relação ao modo como deverão proceder no presente e no futuro.

## REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex; PEREIRA, Priscila Maria Santiago. **Conjuntos Habitacionais em São Paulo: O Projeto Cingapura.**

<<http://alkabiko.pcc.usp.br/artigos/Conjuntos%20Habitacionais.PDF>> Acesso em 04/01/2012.

ANJOS, Maria do Socorro Nunes. **Os usuários dos programas sociais: uma análise à Luz da administração da pobreza.** 2001. Tese de (Dissertação em serviço Social). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2001.

Arantes, Pedro Fiori; Fix, Mariana, **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Disponível em:** <[www.unmp.org.br/index.php?...como-o-governo-lula-pretende-resol](http://www.unmp.org.br/index.php?...como-o-governo-lula-pretende-resol)> Acesso em: 31/05/2012.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs). **Tendências e perspectiva na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC- SP, 2001. 224p.

BELTRÃO, KaizôIwakami; SUGAHARA, Sonoe; RABELO, Flávio. **Uma análise da composição da população urbana segundo diferentes fontes com ênfase na renda previdenciária no período 1992-2002.** Instituto de Pesquisa Aplicada -IPEA.FGV, Rio de Janeiro, 2005. 45p.

\_\_\_\_\_. **Infra-Estrutura dos domicílios brasileiros: Uma análise para o período 1981-2002.** Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA. FGV, Rio de Janeiro, 2005. 71p.

BONATES, M. F. **Ideologia da casa própria...sem casa própria.** João Pessoa. Editora universitária, UFPB. 2009.

BONDUKI, Nabil Georges, **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida.** Disponível em: <[www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf](http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf)> Acesso em 14/04/2012

BONDUKI, Nabil Georges, **Origens da habitação social no Brasil.** Disponível em: <[www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/.../artigo1-habitacaosocial.pdf](http://www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/.../artigo1-habitacaosocial.pdf)> Acesso em: 28/05/2012.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant, etall. **A família contemporânea em debate.** São Paulo: EDUC.1995.

FRANCO, Moreira, **O déficit Habitacional.** Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=10601>> Acesso em: 14/16/2012.

GONÇALVES, Reinaldo, **PAC: DESACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E VULNERABILIDADE EXTERNA.** Disponível

em:<[http://www.chicoalencar.com.br/\\_portal/artigos\\_do.php?codigo=549-](http://www.chicoalencar.com.br/_portal/artigos_do.php?codigo=549-)>Acesso em 12/06/2012.

GOMES, Rita de Cassia Conceição; SILVA, Anieres Barbosa; SILVA, Valdemildo Pedro. Política habitacional e urbanização no brasileira, UFRN Brasil. **Rev. electronicascripta nova de geografia y cienciasociales**, Universidade de barcelona, vol. 7, n. 146 (083), Agosto 2003. Disponível em: <[www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(083\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(083).htm)>Acesso em: 25/04/2012.

INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, Observatório das Metrópoles, **Programa de Aceleração do Crescimento: PAC 2007-2010. E as intervenções urbanísticas nas favelas cariocas (artigo)**. Disponível em: <[http://web.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=320%3Aprograma-de-aceleracao-do](http://web.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=320%3Aprograma-de-aceleracao-do)>.. Acesso em 26/06/2012.

JORNAL O NORTE, onorteonline, **Paraíba deve ter R\$ 397 mi do PAC 2**. Disponível em:<[www.jornalonorte.com.br/2010/09/11/diaadia4\\_0.php](http://www.jornalonorte.com.br/2010/09/11/diaadia4_0.php)>Acesso em 14/06/2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis/ RJ: Vozes, 1994.

**Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão**. Disponível em: <[www.sispac.gov.br](http://www.sispac.gov.br)> .Acesso em: 07/02/2012.

NEVES, DelmaPessanha. **A miséria em espetáculo** In: Revista Social e Sociedade, nº 47. São Paulo :Cortez, 1995.

RIBEIRO, Edaléa Maria, **A Política de Habitação Popular no Brasil em Tempos de Globalização Neoliberal**. Disponível em: <[www.joinpp.ufma.br/jornadas/.../1211e0723ab90108ae52Edaléa.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/.../1211e0723ab90108ae52Edaléa.pdf)>Acesso em: 25/04/2012.

R7 Notícias, **Investimento em habitação no PAC 2 é quase nove vezes maior que o primeiro**. Disponível em:<[noticias.r7.com/.../investimento-em-habitacao-no-pac-2-e-quase-nov..](http://noticias.r7.com/.../investimento-em-habitacao-no-pac-2-e-quase-nov..)> Acesso em: 04/03/2012.

SALATIEL, José Renato. **Marx - Teoria da Dialética**. Disponível em: <[educacao.uol.com.br/filosofia/marx-teoria-da-dialetica](http://educacao.uol.com.br/filosofia/marx-teoria-da-dialetica)>. Acesso em 04/01/2012.

SANTOS, Cláudio Hamilton,**Políticas Federais de Habitação no Brasil 1964/1998**. Disponível em: <[getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td\\_0654.pdf](http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0654.pdf)> Acesso em: 29/05/2012.

SILVA, Cristiano, **O PAC do governo Lula e o processo de dependência e exploração da economia brasileira**. Disponível em: <[www.sinasefe.org.br/antigo/Texto%20sobre%20o%20PAC.pdf](http://www.sinasefe.org.br/antigo/Texto%20sobre%20o%20PAC.pdf)> Acesso em: 12/06/2012.

UOL Notícias, **Curiosidades do Censo sobre raça no Brasil**. Disponível em: <[noticias.uol.com.br](http://noticias.uol.com.br)> Acesso em 22/04/2012.

UOL Notícias, **Êxodo rural cai pela metade em uma década diz IBGE**. Disponível em: <[noticias.uol.com.br](http://noticias.uol.com.br)> Acesso em 15/05/2012.

UOL, Folha de São Paulo, **Lula se diz "indignado" com insinuações de que PAC seja eleitoreiro**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u385124.shtml>> Acesso em: 13/06/2012.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Famílias: Espaço de Compartilhamento de Recursos e Vulnerabilidades**. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/.../Arq\\_12\\_Cap\\_05\\_rachura.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/.../Arq_12_Cap_05_rachura.pdf)> Acesso em 15/05/2012.

Portal PBAgora, **Paraíba – PAC já destinou mais de R\$ 10 bi para obras de infraestrutura na Paraíba**. Disponível em: <[www.pbagora.com.br/conteudo.php?id...paraiba...pac-ja...pb](http://www.pbagora.com.br/conteudo.php?id...paraiba...pac-ja...pb)> Acesso em 16/05/2010.

Governo do Estado, **PAC Funasa destina R\$ 138,2 milhões de recursos para obras na PB**. Disponível em: <[www.paraiba.pb.gov.br/.../pac-funasa-destina-r-1382-milhoes-de-rec..](http://www.paraiba.pb.gov.br/.../pac-funasa-destina-r-1382-milhoes-de-rec..)>. Acesso em 16/05/2010.

**Políticas Sociais, Pobreza e Trabalho**. Disponível em: <[www.ipc-undp.org/publications/mds/20P.pdf](http://www.ipc-undp.org/publications/mds/20P.pdf)> Acesso em 17/05/2010.

# ANEXOS

**FORMULÁRIO DE CADASTRAMENTO SÓCIO-ECONÔMICO-PAC JOÃO PESSOA**  
(preencher um formulário para cada família beneficiária)

FORMULÁRIO/SELO N°

BAIRRO: \_\_\_\_\_

COMUNIDADE: \_\_\_\_\_

**1. IDENTIFICAÇÃO**

Nome Completo (sem abreviações) do (a) chefe da família:						
Endereço Completo:					Telefone:	
Identidade:	Órgão Emissor:	Data da Emissão	Data de Nascimento:	Local de Nascimento/UF:		
CPF:	Cor ou Raça:		Religião:			
	1-Branca 2- Negra 3- Amarela 4-Parda 5 Indígena 6- s/ declaração <input style="width: 30px;" type="text"/>		1-Católica 2- Evangélica 3- Espirita 4-Afro Brasileira 5- Outros 6- Sem religião <input style="width: 30px;" type="text"/>			
Nº. CTPS:	Série:	Data da Emissão	UF:	Título de Eleitor:	Zona:	Secção:
Nome do Pai:			Nome da Mãe:			
Nome Completo do Cônjuge:						
Identidade:	Órgão Emissor:	Data da Emissão	Data de Nascimento:	Local de Nascimento	CPF:	

**2. INFORMAÇÕES ADICIONAIS:**

Participação em associação comunitária, Movimentos populares e outros (exemplo Orçamento participativo)	Chefe da Família:		Citar:			
	1- sim 2- não					
	Cônjuge:		Citar:			
	1- sim 2- não					
Possui outro Imóvel, além do que ocupa atualmente?	Chefe da Família:		Local:			
	1- sim 2- não					
	Cônjuge:		Local:			
	1- sim 2- não					
Informar participação em Programas Habitacionais:		Mês/Ano de Adesão	Situação Atual:	1-Titular		
				2-Cônjuge		
Tempo de Residência: ANO/ MESES	NO DOMICÍLIO		NA ÁREA/ COMUNIDADE		EM JOÃO PESSOA/ PB	
	ANOS:	MESES:	ANOS:	MESES:	ANOS:	MESES:

**3. CARACTERIZAÇÃO DA HABITAÇÃO:**

<p align="center"><b>Uso do Imóvel</b></p> <p>1- Residencial <input style="width: 30px;" type="text"/></p> <p>2-Comercial</p> <p>3- Mista</p> <p>4- Domicílio Fechado</p> <p>5- Domicílio Vago</p> <p>6- Em Construção</p> <p>7-Recusa</p>	<p align="center"><b>Condição de Ocupação:</b></p> <p>1- Próprio (com documento)</p> <p>2- Alugado</p> <p>3- Cedido</p> <p>4- Compra de posse <input style="width: 30px;" type="text"/></p> <p>5- Outro</p>	<p align="center"><b>Ocupação do Terreno</b></p> <p>1- Uma casa <input style="width: 30px;" type="text"/></p> <p>2- Duas casas</p> <p>3- Três casas</p> <p>4- Quatro ou mais</p> <p align="center">Número de Cômodos</p> <p><input style="width: 100px;" type="text"/></p>	<p align="center"><b>Tipo de Construção</b></p> <p>1- Madeira <input style="width: 30px;" type="text"/></p> <p>2- Alvenaria</p> <p>3- Misto</p> <p>4- Material Improvisado</p> <p>5- Taipa</p> <p>6- Pré-moldado</p> <p align="right">João Pessoa ____/____/____</p>	
Responsável pelas Informações:		Responsável pelo preenchimento:		

**FORMULÁRIO DE CADASTRAMENTO SÓCIO-ECONÔMICO – PAC – JOÃO PESSOA / PB**  
**COMPOSIÇÃO DA FAMÍLIA BENEFICIÁRIA**

Nº. FORMULÁRIO/ SELO

--

Todos os Membros (inclusive o chefe da família)

NOME	Parentesco	Idade	Sexo	Estado Civil	Gestante Informar o mês	Onde estuda	Grau de Instrução	Ocupação principal	Situação ocupacional	Se desempregado há quanto tempo?	Inscrito programa de Transf. e renda? Qual?	Renda (RS)	Tipo de deficiência	Doenças																		
	1. responsável 2. esposo(a) 3. companheiro 4. Filho (a) 5. pai / mãe 6. avô / avó 7. irmão (a) 8. cunhado (a) 9. genro / nora 10. sobrinho (a) 11. neto 12. sogro (a) 13. sem parentesco			1- Mas. 2. Fem.	1. Solteiro 2. Casado 3. Divorciado 4. Separado 5. Viúvo 6. União Estável		1. EP Bairro 2. CP Bairro 3. EP fora do Bairro 4. CP fora do Bairro 5. Não estuda	1. até 7 anos/ ã freq 2. frequ. Creche 3. frequ. Pré-escola 4. analfabeto 5. lê/escreve ã cursou 6. 1º grau incompleto 7. 1º grau completo 8. 2º grau incompleto 9. 2º grau completo 10. Superior incompleto 11. Superior completo 12. não informou 13. só assina o nome		1. Empregador 2. Assalariado com CTPS 3. Assalariado sem CTPS 4. Autônomo com INSS 5. Autônomo sem INSS 6. Aposentado/ Pensionista 7. Trabalhador Rural 8. Empregador Rural 9. Não Trabalha 10. Só faz BICO 11. Só estuda 12. Desempregado 13. Não Informou	1. até 1 mês 2. de 1 a 3 meses 3. de 3 a 6 meses 4. de 6 a 12 meses 5. mais de 12 meses	1. Não 2. PETI 3. Bolsa Alimentação 4. Bolsa Escola 5. Bolsa Família 6. Vale gás 7. Programa do Leite 8. Agente Jovem 9. Pró- jovem 10. BPC/ LOAS 11. Outros ( Citar )		1. Fisica 2. Cadeirante 3. Visual 4. Auditiva 5. Mental 6. Múltipla 7. Não Informou	1. Hipertensão 2. Diabetes 3. Respiratória 4. Verminose 5. Vírus 6. Dengue 7. Alcoolismo 8. Obesidade 9. Desnutrição 10. Pele 11. Não Informou 12. Não Tem 13. Outros																	
1.																																
2.																																
3.																																
4.																																
5.																																
6.																																
7.																																
8.																																
9.																																
10.																																
11.																																
12.																																
Famílias 1-Princ. 2. Conv. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Nº de famílias no domicílio <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Nº de pessoas no domicílio <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Nº de filhos no domicílio <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Nº de idosos no domicílio <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Nº de PPD no domicílio <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>		Meios de transportes mais utilizados pelas famílias <table border="1" style="width: 100%;"> <tr><td>1. Ônibus</td><td style="text-align: center;">1</td></tr> <tr><td>2. Bicicleta</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>3. Metrô/Trem</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>4. Moto</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>5. Alternativo</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>6. Carro Próprio</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>7. Carroça</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>8. Animal</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>9. Outros</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> </table>		1. Ônibus	1	2. Bicicleta	<input type="checkbox"/>	3. Metrô/Trem	<input type="checkbox"/>	4. Moto	<input type="checkbox"/>	5. Alternativo	<input type="checkbox"/>	6. Carro Próprio	<input type="checkbox"/>	7. Carroça	<input type="checkbox"/>	8. Animal	<input type="checkbox"/>	9. Outros	<input type="checkbox"/>	Possuem Animais? 1. Doméstico 2. De Trabalho 3. Criação (CITAR) <input type="checkbox"/>		Observações: _____ _____ _____ _____								
1. Ônibus	1																															
2. Bicicleta	<input type="checkbox"/>																															
3. Metrô/Trem	<input type="checkbox"/>																															
4. Moto	<input type="checkbox"/>																															
5. Alternativo	<input type="checkbox"/>																															
6. Carro Próprio	<input type="checkbox"/>																															
7. Carroça	<input type="checkbox"/>																															
8. Animal	<input type="checkbox"/>																															
9. Outros	<input type="checkbox"/>																															
Nº de Cadeirante no domicílio <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>																																

