

POLÍTICAS PÚBLICAS E HABITAÇÃO POPULAR: UM ESTUDO DE CASO DE PROGRAMAS HABITACIONAIS EM MURIAÉ/MG

Livia Maria de Souza Almeida Coura¹

Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda²

Resumo

A partir do princípio de que política pública é toda ação que parte do diagnóstico de um problema público visando transformar uma situação real em uma situação ideal, este artigo objetivou realizar uma abordagem sobre o papel do Estado e das Organizações não Governamentais (ONG) na elaboração e implementação destas políticas e na gestão do território. Diante deste objetivo, utilizando como metodologia a pesquisa bibliográfica, este trabalho abordou as políticas habitacionais realizadas em Muriaé, analisando dois casos específicos: o caso do Bairro Padre Thiago, cujo agente implementador é a ONG e o do Condomínio Residencial Nova Muriaé, de caráter estadocêntrico. Esta abordagem é feita tendo como foco a garantia do direito não só à moradia, unidade habitacional, mas também o direito à cidade e a todas as oportunidades que a vida urbana oferece. Por meio deste estudo, concluiu-se que o município está longe de promover uma participação real e de apresentar um planejamento conciso de sua política habitacional, que acaba se apoiando na filantropia, revelando a inexistência local de movimentos que reivindiquem por melhorias reais e sustentáveis no setor.

PALAVRAS – CHAVE: Política Habitacional. Programa Minha Casa Minha Vida. Terceiro Setor. Direito à Cidade

¹ Mestranda em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ. Arquiteta. livialmeidacoura.lc@gmail.com

² Professora do Programa em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, Universidade Candido Mendes. Doutora em Sociologia Política. serpanogueira@gmail.com

Introdução

O estudo realizado procura pôr em evidência as diferenças existentes entre os objetivos e os resultados obtidos com a efetivação de políticas públicas habitacionais tendo como agentes ora o poder público municipal, aqui representado pela Prefeitura Municipal de Muriaé, tendo como objeto analisado o Condomínio Residencial Nova Muriaé, ora a sociedade organizada em associações, cooperativas e programas, neste estudo, representada pela ONG Pró-Moradia, tendo como objeto analisado o Bairro Padre Thiago. Este estudo é feito acreditando que política pública é toda ação que visa a responder a um problema público originado de um direito fundamental e social (DIAS E MATOS, 2012) e no caso da moradia apresenta impactos reais sobre a gestão e ordenamento do território.

A problematização discutida e analisada mediante este artigo foi em que medida as políticas públicas habitacionais apenas objetivam de forma quantitativa promover ações paliativas e de forte cunho assistencialista, e acabam por desperdiçar a oportunidade de realmente contribuir para transformações efetivas no sentido da conquista da cidadania e de condições mais dignas de existência.

A análise pretendeu ainda demonstrar, por pesquisa bibliográfica, que a questão, para muito além da carência de novas unidades, deveria se pautar nas possibilidades de encadeamentos que a oferta da habitação e conseqüente criação de novos bairros e comunidades poderiam representar no processo de desenvolvimento físico, econômico e social da cidade. Foi realizado um breve estudo comparativo entre dois bairros da cidade de Muriaé, um deles projetado por meio do financiamento do Programa Federal Minha Casa Minha Vida gerido pelo poder público Municipal e o outro implementado pelo programa Pró-Moradia, organização sem fins lucrativos.

2. Política Pública Habitacional e Direito à Cidade: papel dos agentes na garantia deste direito.

A moradia considerada digna, apesar de reconhecida como um direito social, é ainda hoje um privilégio para milhares de pessoas e um grande desafio para diversas administrações públicas (ARRUDA,2014). No capitalismo, a habitação é

uma mercadoria como outra qualquer, o sistema tem como motor a produção do excedente, e um dos mais importantes pontos de reaplicação do capital gerado é o urbano. Visando a construção para a especulação, o espaço urbano passa a ser apropriado pelo mercado em detrimento do bem-estar coletivo. Para David Harvey (2012, p.73): “vivemos num mundo onde os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito”. Como consequência do elevado valor da moradia, grande parte da população não consegue adquirir este bem, e, na prática, o direito à habitação não é tratado como fundamental para a vida humana, ele é entendido principalmente como uma mercadoria, um tipo de investimento.

A casa própria constitui o sonho de consumo de uma parcela considerável da população brasileira, é um objetivo de vida, é a concretização de um sentimento de segurança e tranquilidade perseguido por muitas famílias. Mas a realidade dinâmica da produção da habitação, onde o resultado deve ser capaz de ressarcir os gastos e possibilitar o lucro, eleva o preço da moradia e inviabiliza sua aquisição por grande parte da população, que é excluída do mercado imobiliário formal, e encontra na autoconstrução, nas favelas e nas periferias da cidade as formas possíveis de acessarem a habitação (ARRUDA, 2014).

É urgente que se perceba que o não cumprimento do direito à moradia não é um problema individual, mas social e político. Como defendido por Raquel Rolnick (2009, p.41), quando diz que a moradia como direito humano fundamental precisa ser reconhecida por parte do Estado e integrada ao planejamento urbano e às políticas habitacionais, em todos os níveis de governo. E que este direito não é a quatro paredes e um teto, mas sim direito a um lugar para viver com segurança, paz e dignidade.

O papel do Estado torna-se muito importante, à medida que o capitalismo promove essa disputa pelo solo urbano e a privação da cidade é determinada às camadas mais populares. Este fato acaba impulsionando o surgimento de construções ilegais em áreas que não são de interesse do mercado, áreas de risco, desprovidas de equipamentos públicos. Segundo Harvey (2012), o espaço urbano tornado mercadoria faz com que sua conquista seja determinada pelo mercado imobiliário, que alimenta um grande conflito de interesses. Até mesmo áreas onde

por muitos anos viviam populações de baixa renda, quando valorizadas por sua localização centralizada ou algum outro interesse do mercado, adquirem um valor que provoca a expulsão dos seus “donos” por direito, que veem suas terras capturadas pelo capital em nome do desenvolvimento e do progresso.

Agravada pela ética da política neoliberal, de intenso individualismo, esta situação só poderia ser revertida mediante um maior controle democrático sobre a produção e a utilização do excedente. O processo urbano é um dos principais focos de utilização deste excedente, “estabelecer uma administração democrática sobre a organização do processo urbano constitui o direito à cidade.” (HARVEY, 2012, p.86). O que presenciamos hoje é a união dos interesses do Estado aos interesses das empresas, confirmando que o direito à cidade caminha contra a sua essência, a de um direito comum, fruto do exercício de um poder coletivo.

As políticas públicas de habitação fundamentalmente deveriam garantir o acesso à terra urbanizada; este é um dos objetivos do Estatuto das Cidades, aprovado em julho de 2001, “que todos tenham acesso às oportunidades que a vida urbana oferece”, exemplo de uma forma democrática de produzir o espaço urbano. Embora normatizado, o efeito do Estatuto é tímido e o direito à cidade ainda é irreal, ele não é exercido, a cidade não é apropriada por todos os que nela habitam. Para uma imensa parcela da sociedade, a vida urbana se concretiza em uma cidade que não lhe pertence e com a qual não se identifica. Encarar o direito à cidade, como o autor de tal expressão, Lefebvre (2001), defende, é acreditar que seu exercício é capaz de modificar a realidade social.

A partir da Constituição de 1988, com a instituição da descentralização e da participação da sociedade civil, as políticas públicas assumem o compromisso com a garantia do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e do bem-estar de seus habitantes. Neste cenário, nos anos de 1990, abriu-se espaço para a participação dos cidadãos nas políticas públicas, concretizando um estreitamento da relação entre sociedade civil e política. No âmbito municipal, foram discutidos e implementados importantes instrumentos legais, como as leis orgânicas e planos diretores, e foram vistos mecanismos de participação se solidificarem, como, por exemplo, as experiências de orçamento participativo. (MOISÉS, 2008, p.97 *apud* DIAS, MATOS, 2012, p.163). Estas ações proporcionaram a abertura de novos

meios e impulsionaram a participação do terceiro setor na execução de políticas públicas.

No setor da política urbana, esta participação da sociedade foi marcada, desde a década de 1980, pela atuação do movimento nacional pela reforma urbana brasileira, que foi essencial para a realização do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), baseado na defesa da gestão democrática e na promoção do direito à cidade, fundamentador da elaboração e aprovação do Estatuto das Cidades e da criação do Conselho das Cidades (ARRUDA, 2014). A aprovação, em 2001, do Estatuto das Cidades constitui um marco para a política urbana e a gestão das cidades ao regulamentar artigos da Constituição que tratam desta área.

Ao longo dos anos, é crescente a inserção do terceiro setor nas políticas sociais, inclusive na habitação; a questão está na qualidade destas construções e nas concepções ideológicas que podem estar por trás destas ações. É notório que o Estado como agente garantidor dos direitos fundamentais das classes desfavorecidas tem se omitido de sua responsabilidade ao privilegiar interesses privados em detrimento dos sociais (Silva, 2008). Nesta perspectiva, em 1992, nasce o Pró-Moradia, uma organização sem fins lucrativos, criada em Muriaé (MG), com a missão de oferecer acesso à moradia a famílias de baixa renda, implementadora do Bairro Padre Tiago, uma das políticas públicas objeto de estudo deste artigo, que será descrita e analisada mais adiante.

Ainda analisando a política de habitação nacional, visando locar o segundo objeto de estudo deste artigo, no governo Lula (2003-2010), apostando no discurso da gestão democrática, foi criado o Ministério das Cidades, que procurou pensar a elaboração das políticas urbanas dialogando com setores organizados da população civil mediante as Conferências Nacionais das Cidades. A nova Política Nacional de Habitação (PNH, 2004) é resultado de um processo de mobilização social marcado por décadas de lutas pela garantia ao direito à habitação e à cidade e traz em sua concepção a valorização da participação social, exercendo controle e possibilitando a transparência nas decisões e procedimentos (ARRUDA, 2014).

Neste sentido, segundo o Plano Nacional de Habitação (2009), os projetos habitacionais precisam incluir mecanismos de participação e de controle nas

diversas etapas do planejamento e da implementação. Nestes preceitos, nasce o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), pelo qual foi implementado o segundo objeto de estudo deste artigo, o Condomínio Residencial Popular Nova Muriaé (ARRUDA, 2014).

Apesar de representar sim um avanço na política pública, se considerado o montante investido e seu protagonismo na agenda federal, o Programa MCMV acaba retomando argumentos utilizados quando da experiência do BNH, argumentos do estímulo da economia por meio de efeitos encadeadores, aumento do acesso ao trabalho formal e ampliação da indústria da construção civil. Pautado nestas motivações, o Programa enfrenta o oportunismo das grandes construtoras que, objetivando ampliar seus lucros, podem comprometer o efeito positivo desta política pública, o de reduzir as desigualdades urbanas e sociais (ALVIN e CASTRO, 2010).

Nesta perspectiva, são apresentados os dois objetos de análise, que têm como implementadores da política pública agentes de características diferentes, porém o mesmo público-alvo e o mesmo território.

3. Expansão Urbana e as Políticas Habitacionais em Muriaé – MG

Muriaé é uma cidade média não metropolitana situada na Zona da Mata mineira, com uma população estimada em 106.576 habitantes (IBGE, 2014). Destaca-se por possuir importante papel no cenário político e por concentrar serviços especializados (públicos e privados) articulando os territórios da microrregião, análise resultante de uma pesquisa da Fundação Israel Pinheiro (2010), agência de pesquisa estadual.

O povoamento emergiu da concentração social e conseqüente ocupação territorial iniciada às margens do Rio Muriaé com a construção de um pequeno porto, e foi elevada a cidade em 1865. Nos seus primeiros anos como município, teve como base da economia a monocultura cafeeira, sendo considerada como uma das mais importantes cidades do estado no fornecimento deste produto, o que impulsionou o desenvolvimento da cidade. Porém, esta natureza de atividade econômica, como em tantas outras cidades, contribuiu para concentrar a riqueza nas

mãos de uns poucos, os proprietários de terras cultiváveis, não estendendo os benefícios da produção às camadas populares em crescimento. O município se manteve, até meados do séc. XX, tendo como atividade econômica mais relevante a atividade rural, se destacando na pecuária leiteira (CIRINO, 2012).

A expansão urbana foi acelerada pela implantação de duas rodovias federais, a BR 356 (inaugurada em 1939) e a BR 116 (meados dos anos de 1950). Uma das consequências trazidas pelas rodovias foi a diversificação de empresas e serviços. Com a consolidação de novos empreendimentos migrantes das cidades vizinhas e de outros estados brasileiros, foram atraídos para Muriaé. A partir da década de 1980, a cidade começou a explorar a indústria de confecção de roupas como uma atividade promissora, assim a economia se diversificou e adquiriu um caráter mais urbano, provocando um rápido crescimento demográfico de migrantes atraídos pelas novas atividades econômicas que estavam emergindo.

A demografia da cidade praticamente dobra na segunda metade do século XX, surgindo, desta forma, um problema de déficit habitacional, que se acentua com o avanço dos anos, na ausência de um controle ou planejamento efetivo por parte do poder público. Apesar da riqueza não se concentrar nas mãos de tão poucas pessoas como no século XIX, persiste uma clara desigualdade socioeconômica entre os habitantes, o que fica evidenciado pelo surgimento de favelas e bairros de assentamento precário, que existem até hoje na cidade. (FERREIRA, 2015)

O processo de urbanização se desenvolveu em uma expansão concêntrica em relação à parte mais valorizada da cidade, do ponto de vista do mercado imobiliário, onde se localizavam os casarões das famílias tradicionais (proprietários de terras, políticos e comerciantes de destaque) importantes no início da urbanização local, e hoje se localizam também modernos edifícios comerciais e residenciais construídos a partir de 1990. (Plano Diretor 2006). Como em muitas cidades do mesmo porte no País, a área central é onde se concentram os serviços públicos e privados: bancos, sedes institucionais, cartórios, Igrejas católicas, restaurantes, bares e comércios mais importantes.

Ao redor desta área central, encontram-se as habitações populares, caracterizadas de modo muito distinto segundo sua maior proximidade ou distância

em relação ao centro. As primeiras ocupações podem ser situadas na década de 1960, por migrantes de outras cidades vizinhas ou moradores da zona rural da cidade resultado do êxodo rural. Neste caso, muitos dos habitantes ocuparam as áreas próximas às fábricas alimentares ou, ainda, às mecânicas e à retífica de motores, devido às rodovias, nas quais trabalhavam após o início de valorização do “centro”.

A problematização que orienta as políticas habitacionais em Muriaé diz respeito a solucionar o déficit habitacional e frear a expansão crescente da ocupação irregular do solo. As primeiras políticas habitacionais implementadas no município eram vinculadas a construções de moradias financiadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), na década de 1970, localizadas no entorno da área central. Na década de 1980, em parceria com o governo do estado, o poder municipal implementou a construção de novos conjuntos habitacionais de acordo com a Companhia Estadual de Habitação (COHAB), desta vez em áreas um pouco mais distantes do centro. Além destas tentativas de resolver a questão habitacional em Muriaé, outras intervenções foram praticadas por meio de parcerias com os poderes municipal, estadual, federal e até em parceria com a Igreja Católica. (FERREIRA 2015, P.24)

Com o governo Lula, a habitação popular adquire novamente destaque num contexto nacional, com a criação do Ministério das Cidades e lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida. Tendo Muriaé passado por catástrofes ambientais relacionadas a enchentes nos períodos de 2007 e 2008, seu quadro de déficit habitacional é agravado e o município coloca como prioridade da agenda política ações que contribuam para amenizar este problema.

Na realidade, as políticas de habitação até então exercidas no município de Muriaé não conseguiram incluir uma parcela significativa da população menos favorecida visto que os beneficiários do programa do BNH precisavam comprovar renda para serem selecionados. Em um segundo momento, o programa da COHAB somente beneficiou famílias que moravam em áreas de risco de catástrofes ambientais, enchentes e desmoronamentos, mais uma vez excluindo uma parcela considerável das famílias de baixa renda.

O crescimento da demanda por habitação na cidade se deve principalmente ao êxodo rural e à urbanização acelerada, que atraiu outros moradores provocando o adensamento de ocupações irregulares e espontâneas. Motivada por estes fatores, a prefeitura, nas décadas de 1980 e 1990, construiu dezesseis loteamentos públicos, assentamentos originados em terreno público por iniciativa do órgão municipal; em paralelo, surgiram mais trinta e três loteamentos privados (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010). Segundo Ferreira (2015, p.34), “o processo de expansão urbana da cidade se concentrou nos modos de problematizar e tratar a questão habitacional.”

4.1. O Pró-Moradia como agente da Política Pública de Habitação e os resultados do Bairro Padre Thiago.

Historicamente, em Muriaé, a Igreja Católica atua fortemente no campo das políticas sociais, exemplo disso são as Obras Sociais Santa Marcelina iniciadas na cidade em 1964 e atuantes até hoje principalmente no seguimento da educação. Na década de 90, surgem as obras sociais Pró-Moradia, uma organização não governamental (ONG), sem fins lucrativos, idealizada em 1991 por Padre Thiago Prins, nascido na Holanda, que intenciona implantar na cidade um projeto de construção de moradias populares.

O padre tinha em seu histórico profissional a marca de reformar e construir igrejas e capelas nas comunidades por onde passava. Porém, ao chegar a Muriaé, mais precisamente na Igreja do Porto, bairro classe média da cidade e muito próximo de bairros populares que faziam parte da paróquia em questão, o Padre Thiago observou que a Igreja recém-reformada destoava da realidade dos moradores dos bairros vizinhos e concluiu que, “nesta paróquia Deus tinha uma boa casa, mas muitos de Seus filhos não.” Impulsionado pela comprovação de que muitas famílias de sua paróquia não tinham uma moradia digna ou pagavam aluguéis que representavam metade de sua renda para morar em más condições, o padre buscou doações e colaboradores e começou o primeiro mutirão de casas populares. (PÁEZ, 2016 p.14)

Em 1992, são construídas as primeiras dez casas em parte da área correspondente aos 32 lotes doados pela prefeitura no loteamento público, no bairro Marambaia. Os recursos para compra de material vieram de doações de pessoas do município e de fiéis da Holanda. Nos anos que se seguiram, o projeto recebeu ajuda do governo do Estado de Minas Gerais, da Caixa Econômica por meio da Caixa Seguradora, do casal filantropo holandês Antoon Piet Kalkers e Jacoba Maria Kalkers, de grupos de funcionários, empresas e famílias de Muriaé. A atuação do Pró-Moradia atualmente se estende além do antigo Bairro Marambaia, que posteriormente foi renomeado para Bairro Padre Thiago, para o Bairro São Joaquim, contabilizando, hoje, mais de 700 famílias beneficiadas. (SILVA, 2008)

Em consulta ao estatuto da ONG, observou-se que, de acordo com seu artigo 2º, as finalidades de tal organização são principalmente promover a construção e ou melhorias de casas populares por meio do sistema de mutirão em benefício de famílias de baixa renda e das associadas. Além disso, também pretendem conceder moradia exclusivamente em regime de comodato aos sócios beneficiários, desde que sejam atendidas as condições previstas nos normativos internos, e se prestem assistência, orientação e educação às famílias beneficiárias. Desenvolvendo projetos educacionais e humanitários nas comunidades provenientes dos programas patrocinados pelas Obras Sociais Pró-Moradia.

E em seu artigo 3º, descreve como alcançar tais finalidades, intencionando receber auxílios de qualquer natureza, contribuições e subvenções de pessoas físicas ou outras entidades como suporte para o bom funcionamento dos programas a que se propõe apresentar, buscando promover parcerias e convênios com órgãos da administração pública e com a sociedade em geral, para a consecução de seus objetivos sociais. Observou-se em consulta ao site da entidade que a Prefeitura de Muriaé é citada como parceira no que diz respeito ao eventual fornecimento de terreno e urbanização dos bairros construídos.

De acordo com o que é apresentado no site e conversando com membros da diretoria, fica claro que a filosofia do projeto vai além da simples doação de casas populares. O discurso desses atores aponta para o desenvolvimento e a participação dos moradores na vivência em comunidade desde as primeiras etapas do processo. O sistema de mutirão reforça esta intenção, pois os próprios futuros

moradores do bairro trabalham na construção destas casas durante os fins de semana, assistidos por um mestre de obras, funcionário da ONG; este trabalho dura cerca de seis meses, e cada imóvel é construído em um lote de terreno que permite sua ampliação futura.

Segundo informações levantadas no site da ONG Pró-Moradia (site www.promoradia.com.br), o processo de beneficiamento com a casa ocorre da seguinte forma: as famílias se inscrevem e passam por um processo de admissão, em que é verificada a situação socioeconômica; entre os pré-requisitos para ser selecionado estão: ter renda familiar de até três salários mínimos; não possuir em seu nome lotes e casas; ter filhos menores de 12 anos matriculados na escola; nenhum membro da família envolvido com drogas; não possuírem antecedentes criminais e estar aberta à boa convivência. A cada semestre é formada uma nova “turma” para o mutirão, do qual participam os chefes da família durante seis meses. A casa então é entregue em regime de comodato, pelo qual a família fica impedida de vender a casa e o lote e se obriga a manter os filhos na escola. Após dez anos, a família receberá a escritura do imóvel se forem cumpridas as condições que constam do documento.

O projeto arquitetônico foi elaborado pelo engenheiro Sebastião Ladeira, e define que uma casa-embrião é composta de dois cômodos e um banheiro, a cobertura é de telha ondulada de fibrocimento e a área total construída é de 25 m². O terreno possui aproximadamente 150 m².

A localização da área de atuação e a construção das casas está distante do centro da cidade 3 km. O bairro possui dois acessos, ambos pela BR356; a princípio, o bairro desenvolveu literalmente no perímetro da cidade. Hoje ainda faz parte da periferia, porém, novas construções surgiram à sua volta, manifestando o crescimento da cidade neste sentido. Em frente ao bairro, está em funcionamento o SESC Muriaé, grande complexo esportivo e cultural, e, ao seu lado, um pouco mais adiante, o estádio do time local. Anexo ao bairro, um novo loteamento, o Bairro Santa Laura, se desenvolve, investimento da iniciativa privada, focado em um público alvo classe média alta e que não tem prevista conexão física nenhuma com o Bairro Padre Thiago, concretizando uma situação de segregação espacial em que o poder público municipal se coloca totalmente omissivo.

Segundo Paéz (2016 p.25), em 1994, apenas dois anos após a construção das primeiras casas, a ONG abre, por conta própria, uma sala de ensino pré-escolar no bairro; dez anos depois, em 2004, a prefeitura constrói no bairro a Escola Municipal Ionir Bastos. Em 2008, a ONG doou ao governo um terreno para a construção de uma Unidade Básica de Saúde e, em 2009, foi construído o Centro de Leitura Infantil (CELI) e uma biblioteca para os moradores. Atualmente, está implantado no bairro o Centro Cultural Padre Thiago, onde são oferecidas atividades como aulas de música, aulas de dança, banda marcial, contação de histórias e oficinas de artesanatos. O espaço do Centro também é utilizado para reuniões e palestras, que orientam os moradores sobre a vida em sociedade, evangelização e valores familiares.

Porém, em relação à situação social, de acordo com os estudos apresentados por FERREIRA (2015) e SILVA (2008), trata-se de jovens famílias, humildes e trabalhadoras, não há constância de conflitos sociais. É unânime entre moradores e demais habitantes de Muriaé que o convívio no bairro é pacífico e o senso de comunidade é notável. Os moradores participam ativamente das atividades propostas pela ONG, e a grande maioria possui emprego formal, o que possibilita levar uma vida digna elementar.

Apesar dos pontos positivos destacados no parágrafo acima, por ser um bairro estritamente residencial, funciona unicamente para atender aos moradores que nele habitam, não existem usos que possam atrair outros moradores da cidade e provocar uma interação social. A consequência negativa é que o bairro fica como uma ilha em relação à cidade quando se trata de conviver, mas depende dela para empregar-se e adquirir produtos e serviços. Contrastando com os dias úteis, nos fins de semana é comum encontrar dezenas de crianças brincando nas ruas, junto aos adultos e jovens que conversam e se distraem nos quintais improvisados, na calçada e na própria rua. Esta apropriação dos espaços públicos é uma rica característica que não se encontra mais nas cidades, onde não se costuma mais prevalecer as relações pessoais, o convívio civilizado, enfim a vida em comunidade. (PAEZ 2016 P.32)

Por se tratar de uma ONG cujos objetivos em relação à habitação não são quantitativos e não se tem definido prazo de término das ações, é possível constatar

que as apostas explícitas pela diretoria para o futuro são pautadas no desenvolvimento qualitativo do bairro, buscando no planejamento a ferramenta principal para atingir este desenvolvimento. Vale destacar alguns projetos pretendidos pela diretoria para as ações futuras, expostos como metas no site da ONG (site www.promoradia.com.br, acesso em 1 de julho de 2016), tais como proposta para a criação a curto prazo, no bairro, de um centro de tratamento de resíduos para reciclagem e criação de um centro esportivo para formação de atletas; projeto de casas de melhor qualidade implementadas nas próximas construções; e anúncio de iniciativas dos próprios moradores como a criação de uma cooperativa de mulheres que realizam trabalhos manuais de bordado. Por outro lado, como muitas organizações deste tipo, o Pró-Moradia depende principalmente da filantropia para dar seguimento a sua missão.

4.2. A Prefeitura Municipal de Muriaé como agente da Política Pública de Habitação e os resultados do Condomínio Residencial Popular Nova Muriaé.

O despertar na administração municipal de Muriaé para a questão da habitação como objeto de política pública, após um período sem ações expressivas, foi um acidente ambiental ocorrido no ano de 2007, quando a cidade foi atingida pelo rompimento da barragem do minério da bauxita de responsabilidade da Mineradora Rio Pomba. Na ocasião, foram despejados 2 milhões de metros cúbicos de rejeitos de bauxita e substâncias tóxicas, alagando áreas planas e residências na região das cidades de Miraí e Muriaé ao longo do Rio Muriaé. Poucos meses depois, a cidade sofreu novamente com fortes chuvas e enchentes entre 2007 e 2008. Houve graves inundações e desmoronamentos de construções; nesse momento, a cidade se declarou em “estado de calamidade pública”, e a administração municipal definiu diversas ações voltadas para os atingidos. O Ministério Público entrou em ação representando as famílias atingidas e cobrando medidas para atender as famílias desalojadas. (FERREIRA, 2015 p.40)

Como possibilidade de viabilizar o empreendimento de habitação popular, a prefeitura lança mão do Programa Federal Minha Casa Minha (MCMV), porém somente executa as obras nos anos de 2010 e 2011. Segundo FERREIRA (2015, p.38) ” Para se qualificar aos benefícios do MCMV, foi exigido que a prefeitura

realiza-se um diagnóstico habitacional e um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Estes estudos foram realizados pela Fundação Israel Pinheiro, que apresentou a conclusão no ano de 2010, com as seguintes informações: concluiu-se que a cidade possui 14.244 domicílios construídos em áreas de risco distribuídos em 57 assentamentos precários de interesse social. Neste plano PLHIS apresentado, foram identificadas áreas urbanas e os distritos onde se poderiam, segundo as disposições do Plano Diretor e suas Zonas, edificar habitações de interesse social. Este mesmo plano orientou uma política de remoção de 2.166 famílias que habitavam assentamentos precários em locais que impediam obras de macrodrenagem do Rio Muriaé pretendidas pela administração municipal. Aqui percebe-se a justificativa como sendo política habitacional, quando a intensão real é a remoção sob o discurso do risco, que muitas vezes é utilizado para redefinir fronteiras e praticar a segregação social. (FERREIRA, 2015)

A primeira fase do programa que concretizou o condomínio em estudo foi realizada entre 2009 e 2011, apesar da indicação explícita no diagnóstico da Fundação Israel Pinheiro, que identificava áreas para sua construção em perímetro urbano. Tal condomínio foi construído em local escolhido no perímetro rural distante aproximadamente 12 km do centro urbanizado da cidade, no entorno do distrito denominado Vermelho.

Diferente do que se via nos anos de 1970 e 1980, quando a cidade também realizou obras de habitações de interesse social em parceria com BNH e COHAB, em áreas circunscritas em torno do centro da cidade, agora é clara a intenção de provocar um distanciamento espacial da população de baixa renda, dita em situação de risco.

A Construção do Condomínio Residencial Nova Muriaé (CRNM) foi iniciada em 2010. Foi inaugurado no ano de 2011, com 304 unidades residenciais, configuradas em 76 blocos, cada um com 4 apartamentos, sendo dois por andar. Cada apartamento tem uma área total de 42m², e é composto por dois quartos, uma cozinha, um banheiro, uma sala e uma área de serviço. Os apartamentos dividem uma parede entre si com 12 cm de espessura. Em frente aos blocos, no térreo, existe uma pequena área de uso comum descoberta e, no pavimento superior, no patamar de chegada da escada, há uma pequena varanda. As unidades

habitacionais não possuem nenhuma área extra de lote, que poderia possibilitar uma expansão futura ou a configuração de um quintal. Somente pertence em sistema de fração ideal dividida entre o térreo e o primeiro pavimento a área de lote ocupada pela edificação.

Este empreendimento foi uma ação entre a Caixa Econômica Federal como órgão financiador, a Prefeitura Municipal como selecionador dos beneficiados, especificador e doador da área para construção e uma empreiteira particular responsável pela obra.

Prioritariamente, os beneficiários deveriam ser os moradores atingidos pelo rompimento da barragem e pelas enchentes, porém estes se recusaram a morar no condomínio devido à sua distância em relação às áreas urbanas da cidade e conseqüentemente distantes do acesso a equipamentos e serviços. Diante desta recusa, a prefeitura busca fundamentos na Lei nº11.977/2009, que cria o Programa MCMV, e na Portaria 140/2010, que dispõe sobre os critérios de seleção dos beneficiários do MCMV, e define como beneficiários prioritários as famílias cadastradas no Programa Bolsa Família, que utilizam o aluguel social, mulheres chefes de família, idosos e pessoas deficientes. A política antes orientada para atender aos atingidos por desastres ambientais muda seu foco para as famílias que apresentam algum tipo de vulnerabilidade social. Os interessados deveriam se cadastrar na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

O Condomínio foi localizado no distrito de Vermelho, distante 12 km do perímetro urbano da cidade de Muriaé. O distrito antes comportava um número aproximado de 4.000 habitantes e recebeu em cinco anos um acréscimo populacional de aproximadamente 2.600 pessoas, o que representa um crescimento demográfico de 65% de sua população original. A chegada repentina destes novos moradores do conjunto habitacional, visto que não houve nenhum planejamento do distrito para se ajustar a este aumento populacional, não foi acompanhada do aumento da frota de ônibus, serviços e infraestruturas urbanas. Quanto à questão da mobilidade, os moradores do condomínio enfrentam ainda um outro problema: além dos poucos horários de transporte coletivo disponível, a frota de ônibus urbanos não tem concessão para fazer o transporte coletivo distrital, que é realizado por outra empresa a um custo muito maior.

Segundo Ferreira (2015), após a seleção e aprovação da documentação pela CEF, foi realizado um sorteio entre as famílias cadastradas com o objetivo de distribuir os apartamentos de forma aleatória como modo de evitar conflitos entre os moradores. Os moradores vinham dos mais diversos bairros da cidade, e o resultado desta mistura foi que, pouco tempo depois de se mudarem, começaram a ocorrer brigas entre vizinhos e roubos. Foi constatado que existiam rivalidades entre pessoas provenientes de certos bairros e muitas famílias trouxeram para morar nos apartamentos membros que nem sequer foram citados no formulário de inscrição provocando uma superlotação das unidades habitacionais. Nestas famílias, alguns são envolvidos com tráfico e consumo de drogas e muito cedo começaram a ser noticiadas pelos jornais e sites de notícias da cidade, as disputas internas que ocorriam resultando em confrontos, tiroteios e homicídios.

Esta política habitacional da cidade de Muriaé pode ter sua evolução sintetizada conforme descrito por Ferreira (2015):

No primeiro ciclo, o problema social é iniciado com uma “catástrofe ambiental” que implica um processo de reparação para os “atingidos”. Porém, o problema é reorientado após a recusa dos “atingidos”, o que implica uma redefinição de parâmetros de seleção. Novo ciclo ainda pode ser delineado a partir da fixação dos moradores no condomínio, que ressignifica o problema inicial, se articulando, com a linguagem da violência urbana. (p.48).

As famílias se mudaram para o condomínio em agosto de 2011 e, em abril de 2012, se organizaram em uma manifestação que paralisou a BR 356, motivados por inúmeros problemas constatados após a mudança. A paralisação da rodovia foi o modo que encontraram para chamar atenção pública para a precariedade e riscos das condições em que foram induzidos a morar. Os moradores conseguiram alguma visibilidade, e ações esporádicas foram tomadas, porém já havia se estabelecido no pensamento coletivo dos habitantes da cidade de Muriaé e, particularmente, do distrito do Vermelho que o condomínio representava um lugar de risco e violência. É comum ouvir dizer que “todo o lixo” da cidade foi jogado ali. (FERREIRA, 2105 P.64)

Logo após sua construção, em 2011, todos os apartamentos foram ocupados, porém, em meados de 2014, cerca de 80 dos 304 apartamentos foram abandonados, vendidos ou negociados. Diante desta realidade, alguns apartamentos foram invadidos por traficantes para moradia ou para esconder

drogas; usuários de droga também ocupavam outras unidades para consumo. Enfim, o objetivo inicial de se estabelecer um condomínio, e até mesmo eleger um síndico que cuidaria dos interesses comuns, foi totalmente abandonado em pouco tempo, e o que se viu foi a transformação deste território em um espaço abandonado pela administração pública, entregue ao interesse de alguns que por força da violência e da ilegalidade acabam se sobrepondo ao interesse da comunidade.

Considerações Finais

Comparando os dois objetos de estudo, guardadas as diferenças de condições em que se propõe a resolver um problema público, podemos nos certificar de que a diferença fundamental existente entre eles é, sem dúvida, a caracterização de seus objetivos. Enquanto, no Bairro Padre Thiago, a intenção explícita na missão da ONG e concretizada em 25 anos de trabalho é a de propor uma solução essencialmente qualitativa, no Condomínio Nova Muriaé, vemos claramente que o objetivo essencial foi quantitativo, simplesmente números de unidades habitacionais, para cumprir com o que foi disponibilizado pela Caixa Econômica Federal e projetado pela empreiteira particular de acordo com o montante disponível e sua possibilidade de lucro.

Enquanto a diretoria da ONG se preocupa em recorrer a profissionais da cidade para adequar o projeto do embrião e promover uma evolução da qualidade arquitetônica das moradias disponibilizadas, a prefeitura, tendo doado o terreno para a execução do condomínio e devendo ser a guardiã dos interesses dos beneficiários, se omitiu de suas funções básicas quanto à análise e aprovação dos projetos do loteamento e da arquitetura.

O processo de construção em sistema de mutirão praticado no Bairro Padre Thiago e o comprometimento com as normas internas estabelecidas com o intuito de adquirir definitivamente a moradia após dez anos faz com que um sentimento de colaboração e união seja experimentado pela maioria dos moradores, que têm na diretoria da ONG e nos funcionários dela um apoio de assistência social, pautado na filantropia direcionada a uma população desprovida de muitos direitos e que está em sua maioria empregada em situação de informalidade. O questionamento que fica é

se a entidade está contribuindo com a formação de cidadãos críticos, conscientes do seu papel social na luta pela moradia ou se esta assistência baseada em pressupostos morais da Igreja Católica não fica restrita a uma relação pouco participativa e despolitizada, pautada no fluxo de bens materiais em troca de gratidão e obediência.

Tanto no Bairro Padre Thiago quanto no Condomínio Nova Muriaé, os cidadãos não são atendidos pela prefeitura de forma satisfatória, no primeiro, a ação do terceiro setor contribui para o distanciamento do poder público em âmbito local de sua responsabilidade em propor políticas públicas que atendam a essa classe social e, no segundo caso, o poder público local transfere para o interesse privado, no caso, a empreiteira, decisões quanto às condições construtivas das unidades habitacionais, que foram arbitradas sem nenhuma participação dos beneficiários e são responsáveis por importantes transformações que prejudicaram ainda mais suas já precárias condições de vida.

Quanto aos equipamentos urbanos, no Bairro Padre Thiago, foram implementados, desde o início de sua construção, alguns equipamentos, como citado anteriormente, para atender aos seus moradores. Neste quesito, os habitantes do condomínio são encarados como invasores, pois têm como opção mais viável utilizar equipamentos projetados para atender ao distrito do Vermelho, que não foi planejado para receber um aumento expressivo de seu número de moradores e também foi desamparado pela prefeitura, que não cumpriu com seu compromisso de ampliar os serviços públicos da região.

De toda forma, a diretoria da ONG por mais bem-intencionada que seja, é formada por profissionais liberais das mais diversas formações e até mesmo por pessoas ligadas ao poder público, que, seguindo o ideário neoliberal, colaboram para que ocorra uma transferência para o terceiro setor das responsabilidades do Estado no que tange à provisão dos direitos sociais. Com exceção do momento do mutirão e da colaboração no fornecimento de mão de obra, a participação dos beneficiários quanto a processos decisórios na gestão das ações empreendidas pela ONG é nula, assim como foi também a participação dos beneficiários nas decisões a respeito do Condomínio.

O que se vê nos dois casos em estudo é que a avaliação dos resultados é ignorada, os impactos são absorvidos como novos problemas públicos a serem sanados, e os resultados das ações experimentadas não são utilizados para se repensar as políticas. Fica evidente o impacto negativo sobre a gestão territorial em virtude da implementação de conjuntos habitacionais em áreas distantes e desprovidos de políticas de acompanhamento. Claramente, há uma falta de planejamento das políticas públicas habitacionais na cidade de Muriaé, e estas não reconhecem que deveriam promover o acesso à cidade e a todos os seus benefícios, serviços, equipamentos públicos e sociais.

Apesar de não se desenvolver da forma ideal, composta de todas as etapas que fazem da política pública uma diretriz eficaz, eficiente e efetiva para sanar um problema público, a política, que tem como agente, num caráter multicêntrico, a ONG Pró-moradia, consegue atender ao seu público-alvo de uma maneira melhor do que a política que tem como agente a Prefeitura Municipal, que deu origem ao Condomínio Residencial Nova Muriaé. Esta diferença de qualidade no atendimento pode ser atribuída ao fato das decisões serem tomadas por uma equipe multidisciplinar, que compõe a diretoria da ONG, e não de forma arbitrária, como visto no desenvolvimento da política habitacional pelo poder público; além disso, a aproximação com o beneficiário é muito mais intensa e produtiva no relacionamento com a ONG. Porém, estes aspectos não foram suficientes para integrar o bairro à cidade. Nos dois casos, é evidente que configuram “ilhas” desconectadas, reforçando a segregação já existente na sociedade e impedindo a democratização do urbano.

Referências Bibliográficas

ALVIN, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. **Avaliação de Políticas Urbanas**. São Paulo: Mackpesquisa; Romana Guerra, 2010.

ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira de. **Política habitacional e direito à cidade: a experiência do programa “morar feliz” em Campos dos Goytacazes-RJ**. 2014. 274 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem (UENF), Campos dos Goytacazes, 2014. Disponível em: <<http://uenf.br/pos-graduacao/sociologia->

politica/files/2013/03/Tese-Ana-Paula-Serpa-Nogueira-de-Arruda.pdf >. Acesso em: 21 mar. 2016.

CARDOSO, Adauto. Lúcio. ; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA, 14, 2011, 23-27 maio, Rio de Janeiro. **Anais...** Belo Horizonte-MG: ANPUR, 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetroles.net/download/adauto_cardoso.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016.

CIRINO, Douglas Soares. **Agentes sociais e políticas públicas habitacionais em Muriaé, Minas Gerais**. 2012. 101 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Departamento de Geografia, Pontífice Universidade Católica (PUC RIO), Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/19902/19902_1.PDF>. Acesso em: 12 jun. 2016.

DIAS, Reinaldo, and Fernanda MATOS. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. p.1-15..

FERREIRA, Diogo da Cruz. **Das consequências do programa minha casa minha vida na sociabilidade de um condomínio em uma cidade média de Minas Gerais**. 2015. 103 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem (UENF), Campos dos Goytacazes, 2015. Disponível em: <<http://uenf.br/pos-graduacao/politicas-sociais/files/2015/08/Diogo-da-Cruz-Ferreira.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

HARVEY, David. Direito à Cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, dez; 2012. Disponível em <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>>. Acesso em 07 jul. 2016.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **O direito a cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MURIAÉ (Município). PREFEITURA. **Plano local de habitação de interesse social: diagnóstico do setor habitacional**. Muriaé, MG: Fundação Israel Pinheiro, 2010. 446p.

PRÓ-MORADIA. **Obras sociais pró-moradia.** Disponível em: <<http://www.promoradia.com.br/>>. Acesso em: 9 jul. 2016.

PAÉZ, Fernando Delgado. **As margens de Muriaé, estudo e estratégias para o desenvolvimento no caso do Bairro Padre Tiago.** 2016. Monografia (Pós-Graduação em Design Total) - Instituto Europeo di Design, Rio de Janeiro, 2016.

ROLNIK. Raquel. Direito à moradia. **Desafios do Desenvolvimento – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília-DF, ano 6, n. 51, jun; 2009. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=1034:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 07 jul. 2016.

SILVA, Ciro Andrade. **Habitação e Terceiro Setor em Debate: Um Estudo de Caso em Muriaé – MG.** 2007. 112f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Candido Mendes (UCAM), Campos dos Goytacazes, 2007. Disponível em: <<http://cidades.ucam-campos.br/index.php/producoes/dissertacoes/17-menu-principal/producoes/dissertacoes/31-dissertacoes-2007>>. Acesso em: 21 mar. 2016.