



ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS DE INCLUSÃO SOCIAL: O CASO DA ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) NO BAIRRO ESPERANÇA EM ITABORAÍ/RJ

Área temática: Ética e Responsabilidade Social

Natália Castelo Branco

nataliabranco@cneerj.com.br

Pando Pandeff

pando_angeloff@yahoo.com.br

Sthefani Saraiva

sthefanisaraiva@cneerj.com.br

Luciana Abreu

lu_teiva@hotmail.com

Resumo: *O estudo buscou analisar as políticas públicas de inclusão social a partir da implantação do PAC Vila Esperança em Itaboraí/RJ. A partir da visão dos autores utilizados, os Programas Sociais são relevantes na vida da sociedade de um modo geral, principalmente para populações que residem em locais de grande vulnerabilidade, risco social e com altos índices de criminalidade e violência. Nesse contexto se promove uma análise desses programas, sua funcionalidade e eficácia, com ênfase nas políticas públicas de inserção social, que visam o bem estar da sociedade, seu desenvolvimento e minimização de processos de exclusão social. O estudo promove uma revisão teórica e conceitual dos principais eixos norteadores. Para fins comparativos o objeto de estudo definido foi o Bairro Esperança localizado no 1º. Distrito do Município de Itaboraí/RJ, que hoje recebe diversas intervenções do poder público através de programas de inclusão social e voltados ao desenvolvimento local. Foi desenvolvida a caracterização da área objeto do estudo e se analisou as políticas e programas de inclusão social em curso, comparando estas às demandas locais, mediante as necessidades dos moradores, verificando sua funcionalidade, eficácia e os impactos produzidos sobre a vida dos moradores e como estes percebem essas intervenções. Os resultados de pesquisa realizada junto à comunidade permitiram melhor compreensão se duas necessidades e compara os resultados com as propostas gerais dos programas, em particular o Minha Casa Minha Vida. O estudo é fruto de trabalho monográfico do curso de Administração da Faculdade Itaboraí em continuidade a outros correlatos no Município de Itaboraí/RJ.*

Palavras-chaves: *Inclusão, Itaborai, Políticas Públicas, Vulnerabilidade.*

1. INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas, nos dias de hoje, já é reconhecidamente um instrumento de intervenção social de modo a contribuir diretamente para o sucesso das iniciativas, levando em conta seus objetivos, definição de necessidades e sua implementação, avaliação e controle, sendo estes, fatores de grande relevância para o sucesso das iniciativas desenvolvidas nessa área.

Consiste basicamente em uma pesquisa avaliativa baseada em métodos científicos tendo como objeto de estudo os programas sociais implementados em uma determinada localidade seja pela esfera governamentais ou por outras organizações. São entendidas como intervenções sistemáticas e planejadas com o objetivo de contribuir positivamente para o desenvolvimento local contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a inclusão social.

Sendo assim, as análises destas políticas indicam a verificação de sua eficácia e os impactos causados no processo de transformação da realidade social em que vivem.

Os programas sociais, embutidos nas políticas públicas desenvolvidas, representam um conjunto de ações que são desenvolvidas com o objetivo de minimizar as desigualdades de um determinado nicho da população, de certa forma excluída e/ou marginalizada da sociedade, buscando garantir o acesso aos bens e serviços públicos devidos.

A proposta do estudo está pautada no entendimento da necessidade do desenvolvimento de projetos e ações sociais voltados à inclusão social que visam garantir direitos sociais básicos, como o direito a habitação digna, acesso aos serviços públicos e a participação política e social, conforme explicito na Constituição Federal de 1988 (CF-88).

Segundo Fleury (2005, p. 321), a política social, iniciou-se no século XX e perdurou por muito tempo, conhecida como um tipo de proteção para a sociedade, só foi alterado com a chegada da constituição de 1988, e até hoje norteia os governos quanto as normas a serem seguidas para proteger a população. É entendida como instrumento da política pública e como ação do governo com objetivos específicos.

Com a Constituição de 1988, há uma profunda transformação no padrão de proteção social brasileiro que atende as reivindicações da sociedade por políticas sociais com maior inserção social e redução de desigualdades. Este novo modelo de seguridade social prevê a universalidade da cobertura, o reconhecimento dos direitos sociais, a (re) afirmação do dever do Estado na regulamentação das ações e serviços públicos, portanto, os benefícios passam a

ser concedidos a partir das necessidades integrando as estruturas governamentais, onde se buscou a universalização da cidadania e a garantia dos direitos sociais.

De acordo com o artigo 5º da CF-88, a igualdade de todos os cidadãos brasileiros perante a lei e a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. No artigo 6º, lê-se que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Desta forma, entende-se que esses direitos são direitos constituídos, e que o governo garante à população a inserção, através de Programas Sociais, visando oferecer uma vida digna a população. Souza (2006, p. 46), considera a questão social envolvida em uma relação direta com as políticas públicas para o desenvolvimento local e sua influência na vida dos cidadãos, sendo ainda verificados os benefícios produzidos pelos programas e quantas pessoas são ou deveriam ser beneficiadas.

Entende-se a relevância de implantação de políticas sociais, para que a população em risco social, possa ser igualada as demais parcelas de população, contudo sabe-se que é responsabilidade dos gestores públicos o planejamento, implantação, monitoramento e controle destas políticas sociais através de projetos e programas de inclusão.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a efetividade dos programas de inclusão social propostos pelo Governo Federal desenvolvidos no Bairros Esperança em Itaboraí/RJ, a partir das ações da Prefeitura Municipal e suas diversas secretarias como contribuinte para o desenvolvimento local e inclusão social.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Realizar um diagnóstico através de informações oficiais e “in loco” dos programas sociais desenvolvidos na localidade selecionada para estudo de caso;
- Mapear, quantificar e detalhar os programas sociais existentes a fim de identificar suas características para uma melhor descrição dos mesmos;

- Identificar as características destes programas, comparando com as metas e objetivos;
- Verificar o funcionamento, a efetividade e eficácia para o processo de fomento das atividades empreendedoras e para desenvolvimento local com inclusão social.

3. METODOLOGIA

O presente artigo foi baseado em trabalho monográfico desenvolvido no curso de Administração da Faculdade Itaboraí, com base nos resultados finais obtidos.

A escolha do tema deve-se à continuidade de estudos já realizados na região pelos orientadores, com foco no desenvolvimento local, programas de inclusão e as zonas especial de interesse social, a partir de programas governamentais.

Analisa sua efetividade a partir da realidade percebida, tomando como base a problemática envolvida e as dificuldades na busca de alternativas que promovam o desenvolvimento local e a inclusão social, através da implantação efetiva das propostas.

A base teórica conceitual foi extraída da literatura específica, bases legais, estudos já desenvolvidos e observações de campo para a produção do conteúdo necessário às análises.

O método de pesquisa adotado foi o bibliográfico, associado a um estudo de caso de Bairro Esperança localizado no município de Itaboraí/RJ, utilizando ainda informações coletadas das bases oficiais como: O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério das Cidades (MC), Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), Plano Diretor Municipal e dados sobre o Zoneamento.

A partir de dados coletados, ênfase foi dada às questões que envolvem o desenvolvimento local a partir da implantação dos programas sociais governamentais, abordando a eficácia dessas iniciativas no âmbito da localidade especificada e como o desenvolvimento dos mesmos possibilitou o incremento da inclusão social.

Para uma melhor compreensão da realidade temática foi desenvolvida uma pesquisa junto á população local buscando identificar o perfil socioeconômico da população e sua percepção e entendimento acerca dos programas sociais em curso nesta localidade. Dessa análise foi possível identificar quais programas estão sendo desenvolvidos, quais são percebidos pela população, os resultados efetivos percebidos, os problemas decorrentes das distorções encontradas e o papel dos agentes envolvidos nessas intervenções.

A resultante do confronto entre as bases teóricas e legais, associada ao estudo de caso

possibilitou identificar a efetividades dos programas sociais e permitiu fundamentar as conclusões sobre as políticas de inclusão social na ZEIS Esperança e o papel dos agentes envolvidos nessas intervenções.

4. DESENVOLVIMENTO

4.1 PROGRAMAS FEDERAIS DE INCLUSÃO – PANORAMA GERAL

A autonomia do Estado e de seus gestores gera possibilidades de implementação de políticas públicas, criando condições de desenvolvimento para diversos locais, contudo para um amadurecimento dessa autonomia e o desenvolvimento das criações e implementações, depende de diversos fatores que variam de local para local, podendo ser externos ou internos.

Logo, entende-se que o gerador das políticas públicas é o Governo constituído, e a ele cabe, dentre outras coisas, a inserção dos projetos voltados para a sociedade, com o objetivo de promover maior igualdade diminuindo a desigualdade para exclusão social, proporcionando uma vida digna e cumprindo as leis de proteção direcionada aos mesmos.

Entende-se então, que as políticas públicas em sua essência estão ligadas ao Estado, é este quem determina como os recursos são usados para o benefício de seus cidadãos.

Souza (2006, p. 53), descreve que é o Estado quem define como o dinheiro arrecadado deve ser acumulado e como este deve ser investido e fazer a prestação de contas do dinheiro gasto em favor da sociedade.

Logo, as ações do Estado afetam de forma relevante a vida cotidiana da população, visando sempre a forma coletiva, contudo um indivíduo agindo isoladamente nada pode fazer para alterar as decisões do estado (FLEURY, 2005, p. 447).

Os programas sociais do Brasil representam um conjunto de políticas públicas, que têm como objetivo distribuir de forma adequada, benefícios sociais à população em condições de vulnerabilidade.

Para que pessoas com tais necessidades recebam o benefício adequado, é necessário um cadastro, através do qual estas devem se adequar às normas do programa que desejam se incluir. Este processo é chamado de Cadastro Único (CadÚnico).

O cadastro único é utilizado apenas para programas do Governo Federal, funciona como um sistema que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, as quais possuem renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. Este sistema permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família. Atualmente o cadastro único conta com 21 milhões de famílias inscritas.

O quadro 1 apresenta alguns desses programas desenvolvidos na área de estudo.

| PROGRAMAS FEDERAIS DE INCLUSÃO | |
|--|---|
| Bolsa Família | Programa desenvolvido em 2004, para apoiar famílias em situação de pobreza. |
| Benefício de Prestação Continuada (BPC) | Inclusão do idoso ou pessoa com deficiência à previdência social. |
| Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) | Programa de transferência direta de renda para famílias de crianças e adolescentes envolvidos no trabalho infantil. |
| Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) | Objetivando estimular o desenvolvimento social e pessoal, incentivar a permanência e/ou retorno a escola, enfrentar as situações de risco social às quais os jovens estão expostos diariamente. |
| Programa Nacional de Acesso ao ensino técnico e Emprego (PRONATEC) | Programa criado em 2011, objetivando a expansão, interiorização e democratização da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica (EPT) para a população brasileira. |
| Rede Cegonha | Tem por objetivo apoiar as gestantes usuárias do Sistema Único de Saúde (SUS). |
| Brasil Carinhoso | Visa atender as famílias que tenham crianças de 0 a 6 anos |
| Educação de Jovens e Adultos (EJA) | Programa desenvolvido para inserir jovens e adultos novamente à sala de aula. |
| CEAM (Centro Especializado de Atendimento à Mulher) | Atendimento especializado para as mulheres em situação de vulnerabilidade |
| Mais médicos para o Brasil | Programa amplia a quantidade de profissionais nos municípios. |
| Minha Casa, Minha Vida. | Auxilia as famílias a concretizarem o sonho da casa própria. |
| Luz para Todos | Acesso a fonte permanente de eletricidade. |

Quadro 1: Programas Federais de Inclusão Social

Fonte: Portal Brasil (2014)

Segundo Silva (2014, p. 42), os programas do Governo Federal atuam como vetor para o desenvolvimento social no país, facilitando a integração social e o acesso aos serviços públicos. Também atuam como um censo que identifica qual área social necessita de mais atenção, onde através de um programa outros podem ser desenvolvidos.

Em 1993, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamentou os Artigos 203 e 204 da Constituição Federal, “reconhecendo a Assistência Social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, além de

garantir a universalização dos direitos sociais”, visando a proteção da sociedade e auxiliando a inclusão destes (SILVA, 2006, p. 26).

4.2 POPULAÇÃO EM RISCO SOCIAL

Vulnerabilidade e risco social são sinônimos de pobreza, porém, uma é consequência da outra, uma vez que a vulnerabilidade é que coloca as pessoas em um risco social. A pobreza dessas pessoas é medida através da linha de pobreza, que é definida através dos hábitos de consumo das pessoas e o valor de referência utilizado é equivalente a meio salário mínimo.

Segundo Carvalho (2002, p. 68) a exclusão é um fenômeno presente na sociedade brasileira desde a formação das primeiras cidades, a existência de pessoas em risco social, traz no próprio conceito o estigma da exclusão a que são submetidas. Desde a criação das primeiras cidades, pode-se perceber pessoas em risco social devido a exclusão que são submetidas;

Sawaia (2001, p. 45), afirma que não é apenas um fenômeno que atinge os países pobres, ao contrário, ela sinaliza o destino excludente de parcelas majoritárias da população mundial, e dessa forma entende-se que esta, assim como as demais parcelas da população, deve ser protegida e direcionada a programas com a finalidade de acabar e/ou minimizar a exclusão, com a intenção de diminuir ao máximo os impactos sociais causados pela vulnerabilidade, devendo ser amparados por programas de inclusão e por políticas públicas que visam à melhoria de vida destes.

Segundo o Jornal o Globo (24/07/2014, por Beck e Valente), o Brasil tem 6,083 milhões de pessoas que vivem em situação de pobreza, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), 2014. Esse número, que equivale a 3,1% da população do país abrange indivíduos que, além de não terem renda, vivem sem acesso à educação, saúde ou condições de vida consideradas dignas (com água, luz e saneamento básico, por exemplo). Para as Nações Unidas, a pobreza deve ser medida não apenas de acordo com a renda, mas com as privações que os indivíduos enfrentam para ter qualidade de vida.

O relatório traz desde 2010 o chamado Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Através deste, é classificado como pobre qualquer indivíduo privado de pelo menos três de um total de 10 indicadores considerados importantes para se ter qualidade de vida: São eles:

nutrição, baixa mortalidade infantil, anos de escolaridade, crianças matriculadas em escolas, energia para cozinhar, saneamento, água, eletricidade, moradia digna e renda. E quanto maior o número de indicadores, mais grave é a situação.

Por esses critérios, 1,5 bilhão de pessoas em 99 países vivem em situação de pobreza hoje. O número é ainda maior do que o grupo de 1,2 bilhão de pessoas que vivem com US\$ 1,25 ou menos por dia, que é a linha internacional de pobreza. De acordo com o relatório, Níger é o país com maior proporção de pessoas em pobreza multidimensional, com 89% da população nessas condições.

No caso brasileiro, que conta com uma população de aproximadamente 190.732.694 pessoas, quando se considera a proporção de pessoas em situação de pobreza grave (com privação em pelo menos 5 dos 10 indicadores), 0,5% da população, ou quase 1 milhão de indivíduos são afetados. No entanto, mais de 14 milhões de pessoas (7,4% do total) se encontram numa situação vulnerável, ou seja, sofrem até três privações.

4.3 CONTEXTUALIZAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tanto a Política Pública Geral quanto a Política Social são campos multidisciplinares, ou seja, vários campos que buscam um objetivo final, em que o principal foco é explicar a natureza da política pública e seus processos.

A teoria geral da política pública busca condensar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. É através da economia e nas sociedades que as políticas públicas são disseminadas, daí o porquê de qualquer teoria da política pública precisar também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Assim, percebe-se que o termo “Políticas Públicas” está relacionado à soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos e está diretamente ligada ao Governo, e resumidamente pode ser o que o Governo decide ou não fazer.

Dessa forma, as políticas públicas em sua essência estão ligadas fortemente ao Estado, é este quem determina como os recursos são usados para o benefício de seus cidadãos. É o Estado quem define como o dinheiro, arrecadado sob a forma de impostos, deve ser acumulado e como este deve ser investido e fazer a prestação de contas do dinheiro gasto em favor da sociedade (SOUZA, 2006).

No que se refere a inclusão social, em suas diferentes faces, esta é praticada por meio de políticas públicas, que além de oficializar, devem também viabilizar a inserção dos indivíduos aos meios sociais, a exclusão social se dá através da falta de meios econômicos, do isolamento social e de acesso limitado aos direitos sociais e civis.

Dessa forma, os fatores que podem contribuir para a exclusão social são: problemas laborais, padrões de educação e de vida, a saúde, a nacionalidade, a desigualdade econômica, entre outros tantos.

A exclusão social tem base multidimensional e pode ser expressa em diversos níveis, como: ambiental, cultural, econômico, político e social. Na maioria das vezes ela compreende vários níveis, ou até mesmo todos.

Assim, e de forma mais abrangente, o objetivo das políticas públicas de Inclusão Social é o de fazer com que, através das oportunidades geradas, pessoas mais necessitadas tenham a chance de participar da distribuição de renda do País, inserindo-os em programas em que todos sejam beneficiados e não apenas parte da sociedade. (SASSAKI, 2006)

Segundo Souza (2006, p. 33), as políticas públicas na sua essência estão ligadas fortemente ao Estado, este que determina como os recursos são usados para o benefício dos cidadãos. Ela faz uma síntese dos principais estudiosos desse tema, descrevendo quais instituições são responsáveis por sua execução, como os recursos devem ser guardados ou gastos, contudo todos esses processos devem ser transparentes e deve haver prestação de contas junto a sociedade.

Assim, os instrumentos de desenvolvimento das políticas sociais municipais são articulados pelos gestores públicos através Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) que tem a finalidade de propagar o desenvolvimento do município, utilizando ferramentas e buscando recursos para alavancar o desenvolvimento local.

4.4 AS POLÍTICAS DE INCLUSÃO NA ÁREA DE ESTUDO

Com base na proposta do estudo em analisar os programas sociais de inclusão social no âmbito do Governo Federal no Bairro esperança localizado no município de Itaboraí/RJ como vetor de desenvolvimento local e de inclusão social e sua implantação através de desenvolvidos pela prefeitura e suas secretarias, questões importantes foram levantadas e algumas lacunas ainda necessitam ser preenchidas.

Inicialmente foi analisada a estrutura político-administrativa do Município e do Bairro Esperança, objeto de estudo, localizado no Estado do Rio de Janeiro, na região metropolitana e tem uma população estimada de 227.168 para o ano de 2014, com base no censo de 2010 (IBGE, 2014), com 95% de taxa de urbanização e cobrindo uma área de 430,37 km².

A divisão político-administrativa compreende 08 (oito) distritos, sendo objeto do presente estudo o 1º Distrito e o Bairro Esperança, que juntamente com ele, estão mais 29 bairros.

Segundo o IBGE (2010), o crescimento populacional se mantém dentro da taxa média estadual desde a década de 90 do século passado, contudo o processo de desenvolvimento acentuou fluxos migratórios, sendo o município localizado de forma estratégica, cortado por diversas rodovias e próximo à capital do estado, facilitando o deslocamento de residentes e acesso de pessoas que residiam em outras regiões.

A tabela 1 a seguir ilustra a evolução da população do município com destaque para o ano de 2014 (população projetada) sendo esse crescimento atribuído à instalação do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ), anunciado em 2006 e início das obras em 2008.

| ANO | ITABORAÍ |
|-----------------|-----------------|
| 1991 | 162.742 |
| 1996 | 183.561 |
| 2000 | 187.479 |
| 2007 | 215.792 |
| 2010 | 218.008 |
| 2014 (Projeção) | 227.168 |

Tabela 1: Evolução Populacional

Fonte: IBGE (2015)

A implantação do COMPERJ propiciou o aumento do fluxo migratório no município, em decorrência das ofertas de emprego e da população flutuante, o que aumenta a pressão sobre a infraestrutura de serviços públicos e com conseqüente agravamento dos problemas sociais.

Quanto ao objeto de estudo, o bairro denominado Esperança está localizado no 1º Distrito do município e bem próximo ao centro da cidade, estando inserido em área classificada como zona urbana de acordo com o Zoneamento Municipal, contudo ainda não

dispõe de infraestrutura adequada de serviços públicos que possibilitem o desenvolvimento pleno do bairro e melhoria da qualidade de vida de seus moradores.

O bairro Esperança possui cerca de 13.742 moradores, de acordo com o IBGE (2015). Inicialmente havia três subdivisões, e eram conhecidas pela população por estes nomes: Reta Velha, Reta Nova e BNH, embora as autoridades e pessoas externas à comunidade desconhecem estes nomes. Há aproximadamente 4 anos a Prefeitura Municipal de Itaboraí unificou os três sub-bairros com o nome de Esperança.

Considerando como um bairro com elevado adensamento, de acordo com dados do Diagnóstico de Segurança de Itaboraí, realizado pela organização não governamental: Viva Rio Socioambiental (2014) e apresentado aos Secretários Municipais, o bairro Esperança possui índices de violência e criminalidade elevados, sendo conhecido principalmente pelo histórico de área violenta e onde o tráfico de drogas é uma constante.

Quando se compara o Bairro Esperança (Reta) aos demais bairros do município, verifica-se que o adensamento populacional é bastante significativo e apresenta, como em outros bairros com as mesmas características, sinais da desigualdade e pobreza.

Em Itaboraí, com a Lei Orgânica do Município, o Código de Obras e o Plano Diretor – Lei de Zoneamento (Lei Complementar nº: 54/2006), se instituem diretrizes básicas para atender a questão da habitação do Município.

Alinhada com a legislação Federal e a Carta Magna, observa-se destaque no texto da Constituição Federal de 1988, em seu art. 182 que define que:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus Habitantes.

Considerando o texto, o Zoneamento se torna ferramenta auxiliar na busca por igualdade e integração dos processos de desenvolvimento municipal e a população de forma geral.

4.4.1. As ZEIS

Segundo o Plano Diretor Municipal (PDM), as Zonas de Interesse Social (ZEIS), são áreas demarcadas no território municipal destinadas a assentamentos habitacionais de

população de baixa renda. Podem ser espaços já ocupados por assentamentos precários ou demarcados sobre terrenos vazios. Na primeira situação, o objetivo é flexibilizar normas e padrões urbanísticos para, por meio de um planejamento de urbanização regulariza este assentamento. No caso das áreas vazias, a ideia é aumentar a oferta de terrenos para habitação digna e reduzir os custos.

As ZEIS têm por finalidade integrar as áreas tradicionalmente “marginalizadas” e melhorar a qualidade de vida da população, delimitando os parâmetros para construções e controlando o crescimento desordenado, evitando desta forma os processos de favelização.

São objetivos das ZEIS: Incorporar a cidade clandestina à cidade legal; Reconhecer a diversidade local no processo de desenvolvimento; Urbano (x padronização dos critérios e intervenções); Estender o direito à cidade e à cidadania; Associar de desenvolvimento urbano à gestão participativa; Estimular a produção de Habitação de Interesse Social; Estimular a regularização fundiária e Estimular ampliação da oferta de serviços e equipamentos urbanos.

De acordo com o PDM, as ZEIS são classificadas da seguinte forma:

| ZEIS | DEFINIÇÕES |
|---------------|--|
| ZEIS 1 | Favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais de interesse social, nos quais, podem ser feitas intervenções de recuperação urbanística, regularização fundiária, produção e manutenção de habitações de interesse social. |
| ZEIS | Terrenos baldios ou subutilizados, nos quais deve ser proposta a produção de moradias de interesse social, equipamentos sociais, culturais, etc. |
| ZEIS 3 | Terrenos ou imóveis subutilizados em áreas com infraestrutura urbana, serviços e oferta de emprego (geralmente na região central), nos quais se propõe a produção e reforma de moradias para a habitação de interesse social, assim como de mecanismos de alavancagem de atividades de geração de emprego e renda. |
| ZEIS 4 | Glebas ou terrenos em áreas de proteção aos mananciais dotados de infraestrutura urbana, nos quais se permite a produção de habitações de interesse social, exclusivamente destinadas à população transferida de áreas de risco e das margens das represas. |

Quadro 2: Classificação das ZEIS no município

Fonte: PDM (2006)

Cabe destacar que para cada classificação de uma ZEIS, algumas características são associadas de forma a permitir melhor enquadramento dessas áreas e alinhar políticas públicas específicas para cada uma delas. No caso da ZEIS no bairro Esperança, a mesma está classificada como ZEIS 1, considerando as características de uso e ocupação da área.

Para a caracterização da ZEIS Esperança (Reta Nova), foi utilizada a base de dados do zoneamento municipal associado a plataforma de dados de sensoriamento remoto do Google Earth se forma a permitir melhor entendimento do leitor sobre a área.

A ZEIS-1 Esperança em sua demarcação possui perímetro de 6.176 metros e área total de 1,33 Km² e pela figura 6 a seguir pode-se perceber que é uma área relativamente pequena e com alta densidade demográfica. A área demarcada a oeste é a área de intervenção onde está sendo implantado o empreendimento do programa Minha Casa Minha Vida, com perímetro de aproximadamente 3.169 metros e área total de 0,49 Km².

De acordo com a Lei de Zoneamento, 70% do Bairro Esperança está inserida na ZEIS, e sendo assim, os serviços públicos devem ser ofertados para acesso comum à população e com tarifas diferenciadas face as características socioeconômicas da população para se beneficiarem efetivamente dos serviços essenciais.

Nesse contexto, as ZEIS são instrumentos da regularização fundiária e a concessão especial para fins de moradia está previsto na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades).



Figura 1: Imagem em detalhe do Bairro Esperança e da área de expansão (MCMV)
Fonte: Google Earth (2015)

Alinhado à legislação e ao papel de intervenção pública, verificou-se a implantação de empreendimento do programa Minha Casa Minha Vida que está sendo implantado em uma



ZURB ao lado da ZEIS para atender a uma demanda social por moradias de famílias hoje instaladas em áreas de risco – Já estando em fase de implantação um conjunto habitacional do programa que irá beneficiar cerca de 3.000 famílias e aproximadamente 12.000 pessoas – São 3.000 unidades habitacionais em construção de acordo com o projeto, mais as unidades complementares de apoio como creche, posto de saúde, uma UPP, entre outras.

As ZEIS foram implementadas com função de políticas sociais necessárias, buscando: minimizar as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, contribuindo para o desenvolvimento local.

4.4.2. Programas Sociais no Bairro Esperança

O Bairro Esperança, por ser considerada uma área de subnormalidade, hoje é atendido por alguns dos diversos programas sociais do governo federal que objetivam a melhor qualidade de vida da população, levando serviços diversos a comunidade e seus moradores.

Hoje existem alguns programas de inclusão sendo desenvolvido na comunidade, sendo detalhados no quadro 3 abaixo:

| PROGRAMAS SOCIAIS | |
|---|---|
| CRAS (Centro de Referência e Atendimento Social) | É a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), é a unidade que possibilita o acesso das famílias à rede de proteção social básica, ofertando serviços e ações da proteção social básica e realizar o cadastro único (cadÚnico) das famílias em situação de miséria e realizar o trabalho social daqueles que são atendidos pelo programa de Atendimento Integral as Famílias (PAIF), oferecendo cursos e oficinas. |
| NAPEM (Núcleo de Atendimento Pedagógico) | Atendimentos de crianças e adolescentes na rede municipal de educação, em psicólogos, fonoaudiólogos e ass. Social, auxiliando na inclusão da criança, seja na escola ou na sociedade. |
| PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) | É um programa do governo federal de transferência direta de renda para famílias de crianças e adolescentes envolvidos no trabalho infantil. |
| EJA (Educação de jovens e Adultos) | Programa desenvolvido para inserir jovens e adultos novamente à sala de aula. |
| Bolsa Família | Programa que visa à erradicação da miséria extrema, contribuindo para a saúde da família e dando-lhes qualidade de vida. |
| PROJOVEM | Inserção de jovens do ensino fundamental, às salas de aula com curso de qualificação em um período já estipulado de 18 meses. |
| Auxílio Funeral | Auxílio funeral às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social com o pagamento das despesas de uma funerária, de velório e de sepultamento. |
| Minha Casa Minha Vida | Auxílio funeral às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social com o pagamento das despesas de uma funerária, de velório e de sepultamento |

Quadro 3: Programas Sociais

Fonte: Portal Brasil (2015)

Considerando ser objetivo do estudo, analisar os programas sociais, os programas listados no quadro 3 foram objeto de avaliação com a pesquisa de campo junto à comunidade onde os moradores foram interpelados sobre a efetividade desses programas.

Buscando melhor entendimento sobre a efetividade dos programas sociais em desenvolvimento no bairro e de forma a sustentar às discussões do estudo, foi desenvolvida pesquisa com a população local e cujos resultados permitiram inferir tendências e propor alternativas de melhoria para os mesmos, sendo esse processo detalhado a seguir.

4.6. PESQUISA JUNTO À COMUNIDADE

A pesquisa buscou identificar questões específicas em relação aos programas sociais em desenvolvimento no bairro e sua efetividade. Por questões de custo e de tempo, dificilmente se realiza um censo com toda população, desta forma a grande maioria das pesquisas elabora uma amostra da população que pretende ser analisada, a amostra é amplamente concebida pela literatura como um fragmento de uma determinada população, através do qual se procura estimar as características e propriedades de determinada população.

A pesquisa foi desenvolvida a partir de questionário composto por 20 perguntas fechadas, cada uma com cinco opções de respostas.

Foi realizada entre dos dias 18 e 19 de junho de 2015, com 450 questionários respondidos. Para fins de amostragem, os pesquisados foram escolhidos de forma aleatória em vários pontos do bairro e em horários diversificados, buscando dessa forma variar ao máximo possível a amostra. O resultado possibilitou fornecer estimativas com nível de confiança de 95% e margem de erro de 4,5 pontos percentuais para mais ou para menos.

Após a aplicação dos questionários os dados foram tabulados e os resultados consolidados, o que permitiu estabelecer tendências e contribuir com respostas aos questionamentos fundamentais do estudo.

4.6.1. Apresentação dos Resultados

Nessa etapa do estudo são apresentados os questionamentos da pesquisa e apresentados os resultados obtidos, que permitiram subsidiar a análise de resultados e as conclusões do estudo.

Primeiramente buscou-se traçar o perfil da população entrevistado através das variáveis: sexo, faixa etária, composição familiar, perfil familiar, composição econômica.

Sendo assim, pode-se perceber que dentre os entrevistados houve uma predominância no número de mulheres, totalizando 55,0% da amostra. No que diz respeito a faixa etária, a maior parte dos entrevistados possuem entre 29 e 39 anos de idade (35,0%). Percebe-se equivalência entre as faixas de 18 a 28 e 51 a 61 anos ficaram ambas com 20%, totalizando 40% da população pesquisada. O que se verifica é que 55% da população encontra-se na faixa de 18 a 39 anos, indicando para uma população relativamente jovem e já com a responsabilidade de manter família, o que demanda emprego e renda.

Em relação a quantidade de moradores na residência, a resposta predominante foi de 1 a 4 com 55% e de 5 a 8 com 45% das respostas. A opção, acima de 9, não obteve percentual. Entende-se então, que a média de moradores está entre 1 a 4 pessoas, coincidindo com a média fornecida pelo IBGE (2015).

Com relação a situação econômica do chefe da família dos entrevistados, a opção desempregado ficou com 40%, a opção empregado formal ficou em segundo lugar com 25%, empregado informal teve 20%, e a opção outros ficou com 15%, e a opção nunca trabalhou não obteve pontuação. Visto que 40% dos entrevistados afirmaram, que ele ou o chefe da família na qual ele está inserido encontra-se desempregado e sem renda.

Na questão da renda média da família, foram perguntados quanto a remuneração familiar, e os entrevistados apontaram os seguintes dados. A opção de 1 a 2 salários teve 45%, com menos de um salário mínimo teve 40%, e a opção de 3 a 4 salário teve 15%. As alternativas 5 a 6 e acima de 7 salários não obtiveram percentual. Nota-se que 95% das famílias têm sua renda média de até dois salários mínimos, considerando que 40% dos considerados os chefes das famílias estão desempregados e que as famílias são formadas pelo perfil tradicional, podemos concluir que mais um dado estatístico se caracteriza de forma fiel. As mulheres estão cada vez mais no mercado de trabalho e assumindo a chefia das famílias, mesmo que não reconhecidas como tal.



Buscou-se também identificar a composição familiar do domicílio, no que se refere aos adultos a alternativa referente à de 1 a 3 adultos teve 75% das respostas, pensando em uma composição familiar tradicional, podemos considerar que um dos filhos se tornou adulto, desta forma pode também está compondo e auxiliando na renda média desta família.

Com relação ao quantitativo de adolescentes 90% dos respondentes possuem de 0 a 3 adolescentes (de 14 a 18 anos) compondo o grupo familiar no qual pertence e no quantitativo de crianças, a opção de 0 a 3 anos ficou 60%, a segunda opção de 4 a 6 anos ficou com 25%. A terceira opção acima de 6 anos totalizou 15%.

Ainda buscando traçar o perfil das famílias diagnosticou-se que, de acordo com as respostas, estão em sua maioria de 0 a 3 pessoas, com 85%, a segunda maior opção foi de 4 a 6 pessoas com 15%. A terceira opção, acima de 6 pessoas, não obteve nenhuma porcentagem. Dentre as famílias que fizeram parte da amostra, e que apresentaram alguns de seus membros como estudantes, a sua grande maioria foi de nível fundamental, seguido do nível médio. E a maioria, se não todos, são referentes às crianças e os adolescentes.

Na segunda parte do questionário, buscou-se entender qual tipo de moradia que o entrevistado e sua família residem, e de acordo com os dados colhidos, 90% dos respondentes residem em casa de alvenaria e 10% em barraco. As demais opções não foram marcadas.

| TIPO DE MORADIA | QUANT. ABSOLUTA | QUANT. PERCENTUAL |
|------------------------|------------------------|--------------------------|
| Alvenaria | 405 | 90,0% |
| Barraco | 45 | 10,0% |
| Pau a Pique | 0 | 0,0% |
| Palafita | 0 | 0,0% |
| TOTAL | 450 | 100,0% |

Tabela 2: Tipo de Moradia

Fonte: Os autores (2015)

Em sua grande maioria, com 90%, as residências construídas/habitadas, são de alvenaria, isso resulta em maior conforto e qualidade de vida para os moradores, por se tratar de uma casa mais segura.

Objetivando entender ainda melhor a realidade dos moradores do bairro Esperança, foi perguntado aos entrevistados sobre o status das moradias, sendo os resultados apresentados na tabela 3.



| TIPO DE MORADIA | QUANT. ABSOLUTA | QUANT. PERCENTUAL |
|-----------------|-----------------|-------------------|
| Própria | 337 | 75,0% |
| Alugada | 45 | 10,0% |
| Cedida | 23 | 5,0% |
| Posse | 45 | 10,0% |
| TOTAL | 450 | 100,0% |

Tabela 3: Tipo de Moradia

Fonte: Os autores (2015)

Observando os dados da tabela 3, verifica-se que 75% das famílias possuem casa própria, de alvenaria e com a composição familiar de 1 a 4 pessoas.

Constatando que 75% das famílias possuem suas casas próprias, qual a necessidade de desenvolver um programa social de financiamento para a casa própria? Ao se iniciar o desenvolvimento de um projeto de inclusão, deve-se conhecer o local e as demandas.

O tempo de moradia foi questionado, buscando-se estabelecer correlações com as pressões demográficas produzidas pela implantação do COMPERJ e impactos potenciais dessa pressão.

| TEMPO DE RESIDÊNCIA | QUANT. ABSOLUTA | QUANT. PERCENTUAL |
|-------------------------|-----------------|-------------------|
| De 0 a 2 anos | 0 | 0,0% |
| De 3 a 5 anos | 22 | 5,0% |
| De 6 a 8 anos | 22 | 5,0% |
| De 9 a 15 anos | 90 | 20,0% |
| Acima de 15 anos | 316 | 70%,0 |
| TOTAL | 450 | 100,0% |

Tabela 4: Tempo de Residência

Fonte: Os autores (2015)

Verifica-se que em relação ao tempo de residência no Bairro, 70% indicaram residir a mais de 15 anos e entre 9 e 15 anos, cerca de 20% compõem o resultado.

Pode-se inferir que, considerando que as obras do COMPERJ se iniciaram em 2010, o processo gerador de pressão demográfica não influenciou à população do bairro, já que 90% de seus moradores fixaram residência na localidade a mais de 9 anos, descartando o discurso geral de que o COMPERJ provocou pressões com aumento de população.

Na análise dos programas sociais implementados e em curso na comunidade, e se os mesmos têm abrangência e capacidade de atendimento, foi questionado ao entrevistado se este seria beneficiário de algum programa social, sendo os resultados apresentados na tabela 5.



| ESTA SENDO BENEFICIADO? | QUANT. ABSOLUTA | QUANT. PERCENTUAL |
|-------------------------|-----------------|-------------------|
| SIM | 293 | 65% |
| NÃO | 158 | 35% |
| TOTAL | 450 | 100% |

Tabela 5: Está sendo beneficiado

Fonte: Os autores (2015)

De acordo com os resultados apurados, verifica-se que 65% dos pesquisados estão vinculados a algum tipo de programa social e cerca de 35% informaram que não são beneficiários. Assim, e de forma complementar, outro questionamento foi formulado a fim de identificar a qual programa estariam vinculados.

| PROGRAMAS INSERIDOS | QUANT. ABSOLUTA | QUANT. PERCENTUAL |
|----------------------|-----------------|-------------------|
| Bolsa Família | 205 | 70,0% |
| Pró Jovem | 44 | 15,0% |
| PETI | 44 | 15,0% |
| NAPEM | 0 | 0,0% |
| Brasil Carinhoso | 0 | 0,0% |
| Outro | 0 | 0,0% |
| TOTAL | 293 | 100,0% |

Tabela 6: Programas do Governo Federal que a família está inserida

Fonte: Os autores (2015)

Verifica-se nos resultados que o programa Bolsa Família é o mais acessado, com 70%, das respostas, seguido pelo programa Pró jovem e PETI, ambos com 15% das respostas. Não sendo indicados outros programas existentes na comunidade.

Questionamento complementar foi feito buscando a avaliação dos programas sociais desenvolvidos no bairro e sua efetividade enquanto proposta de atendimento de demandas e necessidades, sendo os resultados apresentados na tabela 7.

| AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS | QUANT. ABSOLUTA | QUANT. PERCENTUAL |
|-------------------------|-----------------|-------------------|
| Boa | 113 | 25,0% |
| Ótima | 0 | 0,0% |
| Regular | 135 | 30,0% |
| Ruim | 135 | 30,0% |
| Péssima | 67 | 15,0% |
| TOTAL | 450 | 100,0% |

Tabela 7: Avaliação dos Programas Sociais

Fonte: Os autores (2015)

Na análise das repostas, verifica-se que as opções: regular, ruim e péssima corresponde a grande maioria das indicações, totalizando 75% de insatisfação em relação aos

programas. Apenas 25% indicaram como boa a avaliação dos programas sociais a que tem acesso.

Aqui verifica-se uma inconsistência quando a proposta de efetividade dos programas seria o pleno atendimento das demandas e o que se observou na prática é que a população acessa os programas, mas estes ainda não conseguem atender suas necessidades.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Observando os resultados que foram encontrados através da pesquisa de campo e buscando verificar a efetividade dos Programas de Inclusão Social desenvolvidos no Bairro Esperança, percebeu-se, que os programas, conseguem atender a uma parcela da população que de fato necessita, contudo, ainda deixa muito a desejar, pois de acordo com os dados, ainda existem muitas famílias não atendidas por programas de inclusão social.

Dentre os programas desenvolvidos na comunidade o mais abrangente é o Bolsa Família, inserido em 70% das famílias, contudo os moradores necessitam de ferramentas para alterarem suas realidades sociais. Este programa é de grande relevância, entretanto as famílias e seus membros precisam de mais.

Quanto aos programas desenvolvidos no bairro, foi observado o Minha Casa Minha Vida, em processo de construção, que atenderá cerca de 3.000 famílias e está sendo desenvolvido no bairro Esperança, por este está inserido em uma ZEIS, buscando desta forma, trazer dignidade aos moradores e retirando-os de áreas de risco, na comunidade existe apenas o risco social, risco ambiental ou natural não existe na localidade, tais como: enchentes, alagamentos, entre outros.

Contudo, apenas 25% dos pesquisados informaram não possuir casa própria, assim torna-se questionável o programa Minha Casa Minha Vida neste bairro, além disso, cerca de 45% desta população (amostra), disse ter em média de 5 a 8 membros, e as casas do programa foram projetadas para famílias com 3.4 pessoas, desta forma as casas estarão fora dos padrões e não atenderão as necessidades destes moradores.

Deveria ter sido realizada uma análise do perfil da comunidade assim como de seus moradores, para então desenvolver um programa que atendesse as demandas locais. O programa que está sendo desenvolvido para atender as necessidades dos moradores locais, se

tornará o motivo de migrações para o bairro de pessoas de outras localidades que serão beneficiadas sem terem real necessidade de ingresso no programa.

Ressalta-se assim que a necessidade de se conhecer amplamente o perfil da população e características de cada bairro permite ajustar melhor os programas de inclusão a serem desenvolvidos e que atendam às necessidades reais das comunidades atendidas.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O estudo teve como foco, a comunidade Bairro Esperança (Reta Nova), considerada área de sub-normalidade e localizada no 1º. Distrito do Município de Itaboraí/RJ, verificado se a população está sendo inserida efetivamente a partir desses programas ou excluída de alguma forma e se os Programas de Inclusão Social chegam até eles na forma como são propostos, levando em conta que a análise das Políticas Públicas é o estudo do processo e não apenas das consequências resultantes das intervenções.

A análise dos programas de inclusão social desenvolvidos no Bairro Esperança, comunidade que está inserida em uma ZEIS e de sua efetividade, permitiu estabelecer a relação entre a base da proposta geral do programa federal e a prática efetiva observada *in loco* no que se refere ao fomento ao desenvolvimento local proposto.

Através da pesquisa realizada com os moradores foi possível entender a dinâmica da comunidade e o perfil dos moradores, além de possibilitar a criação de uma ferramenta de pesquisa para obtenção de dados relevantes e criar indicadores para tal análise.

Através da pesquisa realizada em campo notou-se uma demanda relevante de uma parcela da população que necessita de atenção dos gestores, que devem ser amparados por programas de inclusão, visando seu desenvolvimento. Como visto durante o estudo, esta parcela da população, está sendo privado de seus direitos constitucionais de serem incluídos em uma sociedade e gozar de direito iguais aos demais.

Este estudo cumpriu o que foi proposto, os programas sociais desenvolvidos na comunidade existem, são poucos e não atendem a todos que necessitam deles. As pessoas que não estão no perfil do programa Bolsa Família, que atende 70% da amostra, estão ficando sem o atendimento de suas carências.

Através de políticas públicas voltadas para a inclusão social, desenvolvimento dos moradores e diminuição da pobreza e da fome, é possível alterar realidades, melhorar a qualidade de vida desses indivíduos, retirá-los da margem da sociedade e inseri-los nela.



De acordo com os dados da pesquisa, verifica-se que os projetos implantados na comunidade, atendem uma pequena parcela da população, contudo percebe-se que ainda grande demanda e que necessita de um olhar diferenciado dos gestores públicos.

As deficiências verificadas nos Programas desenvolvidos no Bairro Esperança estão relacionadas à falta de um diagnóstico mais amplo e abrangente do perfil local e ainda carecem de planejamento adequado para sua execução.

Este estudo não tem como objetivo findar a discussão sobre este assunto, mas sim contribuir para um entendimento inicial apresentando indicadores relevantes, quanto à dinâmica do bairro e o perfil de seus moradores, sendo assim uma proposta inicial para fundamentar novas discussões e estudos a serem realizados em futuro próximo pelos autores.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988.

Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/civil>> Acesso em: 30/10/2014.

FREITAS, Neli. **Política Pública e Inclusão: Análise e perspectivas Educacionais**. 2010.

Disponível em:<<http://www.Ffc.br>> Acessado em 01/06/2015.

FLEURY, Sônia. **Política Assistencial: A Seguridade Social e os Dilemas da Inclusão Social**. 2005. Disponível em :<<http://www.app.ebape.fgv.br>> Acessado em 01/06/2015.

IBGE. **Instituto Nacional de Geografia e Estatística**. 2010.

Disponível em:< <http://www.ibge.gov.br>> acessado em 28/10/2014.

Jornal O Globo. 2014. Disponível em:<[http://www. Oglobo.globo.com](http://www.Oglobo.globo.com)> Acessado em 15/06/15.

ITABORAÍ. **LEI No. 54/2006 DE 26 DE Dezembro de 2006**. Institui o Plano Diretor Municipal. Disponível em:<<http://www.itaboraai.org.br> > acessado em 18/10/2014.

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, Poder e Comunicação**. 2002.

Disponível em: <<http://www.artigonal.br>> Acessado em 15/05/15

POLITICA NACIONAL PARA A INCLUSÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.

Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br>>. Acessado em 21/04/15.

PORTAL BRASIL.

Disponível em: <http://www.brasil.gov.br>> Acessado em 15/06/15.

SAWAIA, Bader. **AS ARTIMANHAS DA EXCLUSÃO: Análise Psicossocial e Ética da Desigualdade Social**. 2001.

Disponível em: <http://www.Revispsi.UREJ>> Acessado em 09/04/15.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. 2006.

Disponível em:<<http://www.igepri.org>> Acessado em 08/06/2015.

SASSAKI, Romeu. **Inclusão: Construindo uma Sociedade para Todos**. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br> > Acessado em 08/06/15.