



**Helton Rangel Coutinho Junior**

**Agentes Comunitários de Habitação: identidade  
legitimadora ou identidade de projeto?**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para  
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-  
Graduação em Serviço Social do Departamento de  
Serviço Social da PUC-Rio.

Orientadora: Prof. Denise Pini Rosalem da Fonseca

Rio de Janeiro  
Agosto de 2008



**Helton Rangel Coutinho Junior**

**Agentes Comunitários de Habitação: identidade legitimadora ou identidade de projeto?**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof<sup>a</sup>. Denise Pini Rosalem da Fonseca**

Orientadora

Departamento de Serviço Social – Puc-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Lourdes Brazil**

Departamento de Economia – UFF

**Prof<sup>a</sup>. Sueli Bulhões**

Departamento de Serviço Social – Puc-Rio

**Prof. Nizar Messari**

Vice-Decano de Pós-Graduação do  
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 17 de Agosto de 2008

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, do autor e do orientador.

### **Helton Rangel Coutinho Junior**

Graduou-se em história na Uni-Rio (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro) em 2004 e em serviço social na UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro) em 2005. Desenvolveu diversos trabalhos na área de serviço social relacionados à educação popular e ao fomento a participação social em políticas e projetos sociais. É o coordenador social do PAC (Programa de Aceleração de Crescimento) do Complexo Manguinhos. Responsável pelo desenvolvimento e implementação do projeto de desenvolvimento social da área citada.

#### Ficha Catalográfica

Coutinho Junior, Helton Rangel

Agentes comunitários de habitação : identidade legitimadora ou identidade de projeto ? / Helton Rangel Coutinho Junior ; orientadora: Denise Pini Rosalem da Fonseca. – 2008.

129 f. : il. (col.) ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Serviço Social)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

Inclui bibliografia

1. Serviço social – Teses. 2. Agentes comunitários de habitação. 3. Jardim Moricaba. 4. Favela-Bairro. 5. Favela. 6. Identidade. I. Fonseca, Denise Pini Rosalem da. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

## Agradecimentos

A toda equipe do CIEDS pelos ensinamentos referentes ao planejamento dos processos de trabalho, em especial a Nágila Oliveira pelas reflexões e por ter me ensinado a olhar mais para os números, a companheira e assistente social Kalina Honório pela sensibilidade, Estreliane Vidal pelo companheirismo e a Gizele Avena pelo exemplo de comunicabilidade e responsabilidade.

A toda Equipe de Participação Comunitária pelo apontamento de novos horizontes. Em especial aos agentes comunitários Carlos Fidelis, Sandra Nascimento e Genaina Jurema que me acolheram e contribuíram para o entendimento de dinâmicas territoriais.

A todos os profissionais da Secretaria Municipal do Habitat, em especial a colega assistente social Eliete Durante que sempre deu credibilidade e força para o trabalho cotidiano.

A todos meus amigos que sempre me incentivaram na caminhada. Em especial a Alejandra Estevez pelas infindas conversas sobre nossos objetos de estudo e pela visão crítica sobre este nosso mundo. A Patrícia Oliveira pelo afeto de sempre. A Bruna Stamato pelo suporte iconográfico. A Diana Ramos por sua pesquisa jornalística. A Fabiana Bandeira pelo incentivo à organização das idéias. As companheiras Eliane Sousa e a assistente social Jocelene Ignácio pela força e exemplo de vida que encantam. A Daniel Calado por muitas de suas falas e influência criativa. Julio Oliveira pelo exemplar amor à sua terra e à sua gente.

A professora Denise Fonseca que sempre me incentivou na organização das idéias e me orientou pacientemente na caminhada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

As professoras Ana Quiroga, Lourdes Brazil e Fátima Gomes que em muito ajudaram nas ponderações sobre meu objeto de pesquisa. Aproveito ainda para agradecer a professora Ana Branco por me estimular a freqüentar mais o campus e na flexibilização de conceitos e técnicas.

A toda equipe do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, principalmente a Marilene e Joana Maria pelo suporte e informações prestadas. Aos funcionários da Biblioteca Central pela presteza no atendimento, especialmente da bibliotecária Marta

Ao CAPES, instituição responsável pelo financiamento da pesquisa sem o qual seria impossibilitada sua realização.

A Deus pela conspiração cósmica e efetiva proteção.

A minha família, mormente minha mãe e seu exemplo de sinceridade, meu pai pela alegria de viver e minha tia Lígia e avós pelo carinho.

## Resumo

Coutinho Júnior, Helton Rangel; Fonseca, Denise Pini Rosalem da Fonseca (Orientadora). **Agentes Comunitários de Habitação: identidade legitimadora ou identidade de projeto?** Rio de Janeiro, 2008. 129 p. Dissertação de Mestrado. Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Este trabalho tem por objeto o papel político dos Agentes Comunitários da Habitação do programa Favela-bairro da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. O objetivo deste estudo é descrever e discutir o alcance da ação destes Agentes, enquanto uma nova forma de participação popular, na concepção e implementação de políticas públicas da área da habitação e urbanismo. As categorias utilizadas para a construção do objeto foram: políticas públicas; identidade e território. A pesquisa de campo foi realizada junto aos Agentes Comunitários da Habitação do bairro Jardim Moricaba, localizado na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, particularmente no setor denominado Senador Vasconcelos. O estudo indicou que a atividade destes Agentes não obteve uma grande legitimidade e representatividade junto à comunidade da qual eles são membros. Por outro lado, o trabalho de campo mostrou que não se pode negar que a atuação destes Agentes represente um passo importante no sentido de garantir uma participação popular mais efetiva na elaboração, gestão e implementação de projetos de urbanização das áreas de favelas.

## Palavras-chave

Agentes comunitários de habitação; Jardim Moricaba; Favela-bairro; favela; identidade.

## Abstract

Coutinho Júnior, Helton Rangel; Fonseca, Denise Pini Rosalem da Fonseca (Advisor). **Community Agents Housing: legitimadora identity of identity or the the project?** Rio de Janeiro, 2008. 129 p. MSc. Dissertation - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The subject of this work is the political role of the Community Housing Agents, members of the *Favela-bairro* Program, Rio de Janeiro City. The goal of this study is to describe and to discuss the limits of these Agents actions, as a new form of popular participation, in the conception and implementation of public policies related to housing and urban planning. The concepts used to build the subject are: public policies; identity and territory. The field work was done with the Community Housing Agents of Jardim Moricaba, a county located at the west area of the city of Rio de Janeiro, particularly at the Senador Vasconcelos sector. The study indicates that the activity of these Agents did not count on an extended legitimacy and acceptance by the community to where they belong. By the other hand, the field work point out that it is unquestionable that the very existence of those Agents represents a step forward in the process of popular political participation in the conception, management and implementation of urban projects within slum areas.

## Keywords

Community housing agents; Jardim Moricaba; Favela-bairro; slum; identity.

## Sumário

1. Introdução	13
2. Ocupação do solo urbano e participação popular	23
2.1. Território dos sentidos da palavra favela	24
2.2. De Vargas ao final da década de 1970	27
2.3. A década de 1980 e o Movimento de Reforma Urbana	34
2.4. A Constituição Federal de 1988	37
2.5. O contexto atual	41
3. Os agentes comunitários da saúde: uma referência	46
3.1. As propostas da política de saúde	46
3.2. As diferentes respostas do Estado para a saúde	48
3.3. A referência representada pelos agentes comunitários de saúde	54
4. O programa Favela-Bairro e o Agente Comunitário da Habitação	58
4.1. Favela-Bairro: um programa do Rio de Janeiro	58
4.2. O Favela-Bairro sob a ótica do ACH: identidades legitimadora e de projeto	64
4.3. Os Agentes Comunitários da Habitação e a política habitacional carioca	80
4.4. Uma discussão sobre a identidade do Agente Comunitário da Habitação	86
5. Jardim Moricaba	98
5.1. O Favela-bairro	99
5.2. A participação dos moradores	107
5.3. A construção da identidade de projeto	112
6. Considerações Finais	114
7. Referências bibliográficas	116
8. Anexos	121



## Lista de siglas e abreviaturas

<b>ACS</b>	- Agentes Comunitários da Saúde
<b>AIS</b>	- Ações Integradas de Saúde
<b>BEMDOC BR-EUA</b>	- Movimento para o Desenvolvimento e Organização de Comunidade
<b>BNH</b>	- Banco Nacional de Habitação
<b>CAPs</b>	- Caixas de Aposentadorias e Pensões
<b>CHISAMA</b>	- Coordenadoria de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana
<b>CIEDS</b>	- Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável
<b>CMP</b>	- Central de Movimentos Populares
<b>CODESCO</b>	- Companhia de Desenvolvimento de Comunidade
<b>COHAB</b>	- Cooperativa de Habitação Popular
<b>CONAM</b>	- Confederação Nacional de Associações de Moradores
<b>EPC</b>	- Equipe de Participação Popular inserida no programa Favela-Bairro
<b>FNRU</b>	- Fórum Nacional de Reforma Urbana
<b>FNSA</b>	- Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
<b>IAB</b>	- Instituto de Arquitetos do Brasil
<b>IASERJ</b>	- Instituto de Assistência aos Servidores do Estado do Rio de Janeiro
<b>IBAM</b>	- Instituto Brasileiro de Administração Municipal
<b>INPS</b>	- Instituto Nacional de Previdência Social
<b>INAMPS</b>	- Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
<b>FPRU</b>	- Frente Parlamentar pela Reforma Urbana
<b>MNLM</b>	- Movimento Nacional de Luta pela Moradia
<b>ONG</b>	- Organização Não-Governamental
<b>ONU</b>	- Organização das Nações Unidas
<b>PACS</b>	- Programa de Agentes Comunitários de Saúde
<b>PEACE CORPS</b>	- Corpos de Paz
<b>PNUD</b>	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PROAP</b>	- Programa de Urbanização e Assentamentos Populares do Rio de Janeiro
<b>PSF</b>	- Programa Saúde da Família

<b>SAGMACS</b>	- Sociedade de Análises Gráficas e Mecnográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
<b>SINPAS</b>	- Sistema Nacional da Previdência Social
<b>SERFHA</b>	- Serviço Especial de Reabilitação das Favelas e das Habitações Insalubres
<b>SMH</b>	- Secretaria Municipal de Habitação
<b>SUDS</b>	Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde
<b>SUS</b>	- Sistema Único da Saúde
<b>UNMP</b>	- União Nacional por Moradia Popular <i>United States Agency for International Development</i>
<b>USAID</b>	- Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## Lista de figuras

Figura 1	Gráfico I - Quantidade de relatórios emergenciais produzidos pela EPC 2005/2006	67
Figura 2	Gráfico II - Pontos positivos da intervenção sócio-urbanística	103
Figura 3	Gráfico III - Avaliação do Favela-bairro pelos moradores entrevistados	104
Figura 4	Foto I - Caminho do Velozo, 1999	105
Figura 5	Foto II - Caminho do Velozo, 2008	105
Figura 6	Foto III - Valão principal, 2004	105
Figura 7	Foto IV - Valão principal 2007	105
Figura 8	Gráfico IV - Pontos negativos da intervenção sócio-urbanística	106
Figura 9	Foto V - Quadra-esportiva Jardim Moricaba- 2008	108
Figura 10	Gráfico V - Pontos negativos do trabalho do ACH	111

Figura 11      Gráfico VI - Pontos negativos do trabalho do ACH                      113

Figura 12      Gráfico VII - Avaliação do trabalho do ACH                              114