COLEÇÃO HABITARE

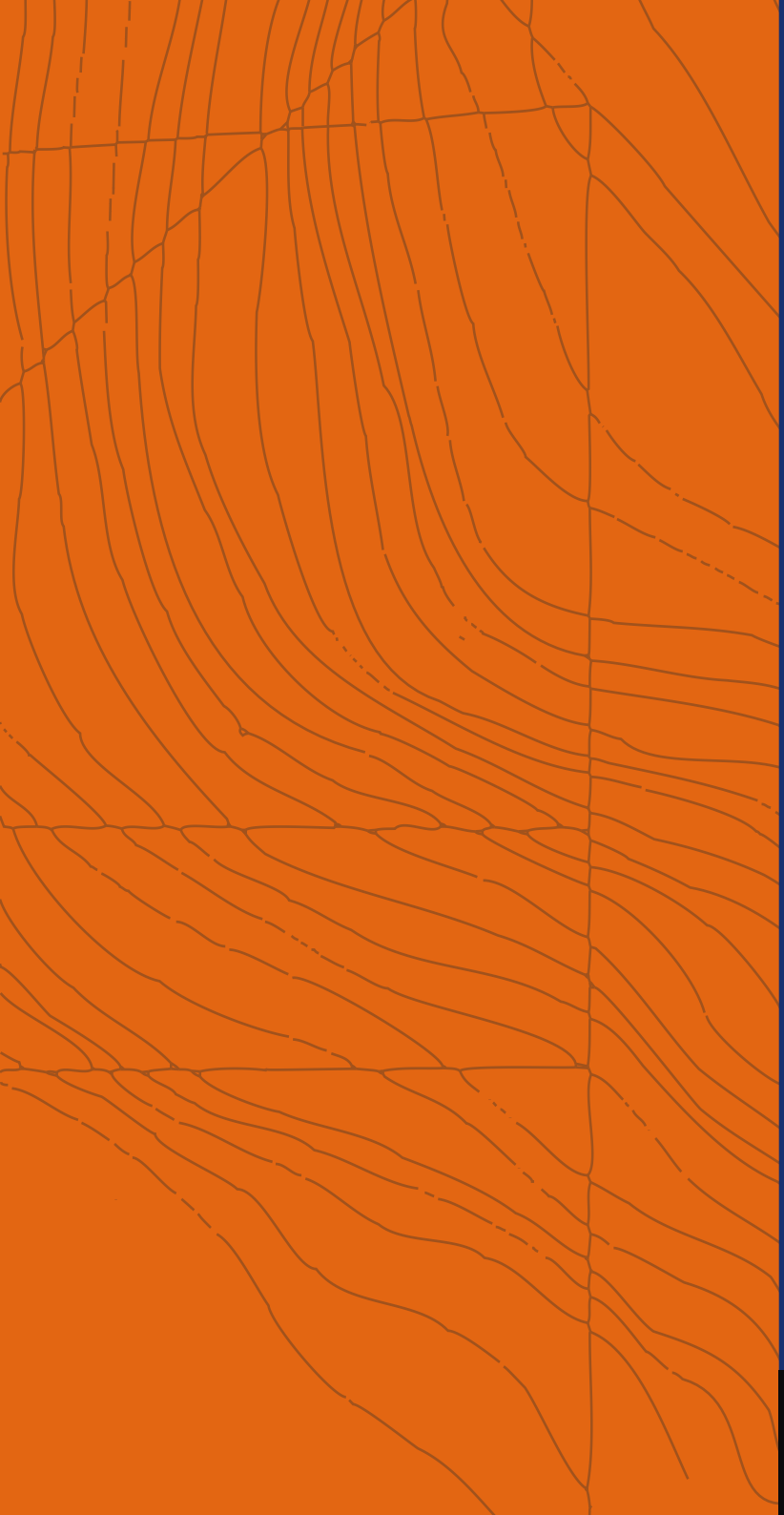
HABITAÇÃO SOCIAL NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS

Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX

Coordenador
Adauto Lucio Cardoso

IPPUR
Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Programa de Tecnologia de Habitação HABITARE



Desde 1994, com financiamento e coordenação da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP/MCT), o Programa de Tecnologia da Habitação (Habitare) vem apoiando projetos de pesquisa científica e tecnológica que buscam qualificar a moradia de interesse social.

Entendendo que tão importante quanto incentivar o desenvolvimento científico e tecnológico é divulgar seus resultados, o Habitare conta com um Plano de Divulgação que vem permitindo a edição de uma série de publicações – entre elas, a Coleção Habitare.

Além de volumes impressos, distribuídos para bibliotecas de instituições de ensino e pesquisa, as obras possuem versões digitais, disponibilizadas para download gratuito a partir do Portal Habitare (www.habitare.org.br).
O objetivo é que o conhecimento chegue à sociedade, contribuindo para a melhoria da habitação popular.

Grupo Coordenador

antac FINEP CAIXA

Coleção HABITARE/FINEP

HABITAÇÃO SOCIAL NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS

Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX

Coordenador
Adauto Lucio Cardoso

Porto Alegre
2007

antac

IPPUR
Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional
Universidade Federal do Rio de Janeiro

OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES

HABITARE

FINEP

CAIXA

© 2007, Coleção HABITARE
Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído - ANTAC
Av. Osvaldo Aranha, 99 - 3° andar - Centro
CEP 90035-190 - Porto Alegre - RS
Telefone (51) 3308-4084 - Fax (51) 3308-4054
http://www.antac.org.br/

Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP
Presidente
Luis Manuel Rebelo Fernandes

Diretoria de Inovação para o Desenvolvimento Econômico e Social
Eliane de Britto Bahruth

Diretoria de Administração e Finanças
Fernando de Nielander Ribeiro

Diretoria de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Eugenius Kaszkurewicz

Grupo Coordenador Programa HABITARE
Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP
Caixa Econômica Federal - CAIXA
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq
Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT
Ministério das Cidades
Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído - ANTAC
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE
Comitê Brasileiro da Construção Civil da Associação Brasileira de Normas Técnicas - COBRACON/ABNT
Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR

Apoio Financeiro
Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP
Caixa Econômica Federal - CAIXA

Editores da Coleção HABITARE
Roberto Lamberts - UFSC
Carlos Sartor - FINEP

Equipe Programa HABITARE
Ana Maria de Souza
Angela Mazzini Silva

Projeto gráfico
Regina Álvares

Texto de apresentação da capa
Arley Reis

Coordenação de revisão
Claudio Cesar Santoro

Revisores
M. Cecilia G. Barbosa Moreira
Vilma Homero

Editoração eletrônica
Amanda Vivan

Imagem da capa
Reprodução da obra de Candido Portinari
Favela com Músicos
1957 Pintura a óleo/madeira
46 X 55 cm
Reprodução autorizada por João Candido Portinari
Imagem do acervo do Projeto Portinari

Fotolitos e impressão
COAN - Indústria Gráfica
www.coan.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).
Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído - ANTAC

H116 Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX / Organizador Adauto Lucio Cardoso. — Porto Alegre : ANTAC, 2007. — (Coleção Habitare)

552 p.
ISBN 978-85-89478-19-9

1. Habitação de Interesse Social. 2. Política Habitacional – Brasil. I. Cardoso, Adauto Lucio. II.Título. III. Série

CDU 728.222

Coordenação da Coleção
Adauto Lucio Cardoso

Autores
Adauto Lucio Cardoso, Andréa Pinheiro, Betânia de Moraes Alfonsin, Danielle Duarte de Oliveira, Demóstenes Moraes, Ivana Arruda da Silveira, Jan Bitoun, José Flávio Morais Castro, José Júlio Ferreira Lima, Lívia Miranda, Luciana de Oliveira Royer, Maria Ângela de Almeida Souza, Maria Elvira Rocha de Sá, Maria Helena de Lacerda Godinho, Maria Vitória Paracampo, Marinella Machado Araújo, Moema Carneiro, Nelson Baltrusis, Patrícia Regina Saldanha de Oliveira, Rachel de Castro Almeida, Renato Godinho Navarro, Rosane Lopes de Araújo, Sérgio Azevedo, Sheila Villanova Borba, Suzana Pasternak Taschner, Sylvia Antunes González, Victor Rene Villavicencio Matienzo e Will Robson Coelho

Coordenação Nacional do Projeto Rede Habitat
Coordenador geral
Adauto Lucio Cardoso – Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ
Orlando A. dos Santos Junior - Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ

Gerência de execução
Will Robson Coelho - Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ

Região Metropolitana de Belém
Equipe técnica e apoio: Andrea Pinheiro, Maria Elvira Rocha de Sá, José Julio Lima, Maria Vitória Paracampo
Bolsistas: Karina Cascaes Penanti, Ilkimy Aparecida Paixão Aranha, Rogério da Silva Santos

Região Metropolitana de Belo Horizonte
Coordenação: Maria Helena Navarro e Sergio Azevedo (consultor)
Equipe técnica e apoio: Renato Godinho Navarro, Victor Rene Villavicencio Matienzo, Alfio Conti, Elisete de Assis R. L. Ribeiro, Lena de Lacerda Godinho, Naiane Loureiro dos Santos, Rachel Almeida
Bolsistas: Ana Paula de Oliveira, Daniele Duarte de Oliveira

Região Metropolitana do Rio de Janeiro
Coordenação: Adauto Lucio Cardoso, Orlando A. dos Santos Junior
Equipe técnica e apoio: Will Robson Coelho, Cleber Lago, Tatiana Dahmer, Cynthia Campos Rangel, Peterson Leal Pacheco, Henrique R. de Castro
Bolsistas: Adilton dos Santos Jesus, Ludmila Rodrigues, Danielle B. Ferreira

Região Metropolitana de Recife
Coordenação: Lívia Izabel B. de Miranda, FASE-PE
Equipe técnica e apoio: Jan Bitoun, Maria Angela de A. Souza
Bolsistas: Marja Mariane, Sergio Ximenes Silva

Região Metropolitana de São Paulo
Coordenação: Rosângela Paz
Consultorias de coordenação: Suzana Pasternak, Lucia Bogus
Equipe técnica e apoio: Nelson Baltrussis, Luciana Royer, Paula Santoro
Bolsistas: Vagner Izaguire do Amaral, Juliana Abramides dos Santos

Região Metropolitana de Porto Alegre
Coordenação: Betania Alfonsin, Sheila Borba
Equipe técnica e apoio: Sylvia Gonzalez, Rosetta Mammarela, Rede Habitat (Porto Alegre)
Bolsistas: Flávio Augusto, Rodrigo Rocha Souza

Instituições de apoio
Co-executores do Projeto Rede Habitat – Observatório
· Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE-RJ, FASE- Belém e FASE-PE)
· Fundação de Economia e Estatística - Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos - FEE/NERU
· Departamento de Sociologia e Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais Pontifícia da Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP
· Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAU/USP
· Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ
· Departamento de Serviço Social, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, e Mestrado em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
· Observatório de Políticas Urbanas – PROEX/PUCMINAS
· Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Praticas Sócio Ambientais - NESC/ CpqAM - CMG/ UFPE - FASE – PE
· Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará – UFPA
· Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – PÓLIS
· ACESSO – Cidadania e Direitos Humanos - Cidade de Porto Alegre

Sumário

Apresentação 5
Adauto Lucio Cardoso

1 Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências 12
Sérgio Azevedo

2 Habitação Social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro 42
Adauto Lucio Cardoso, Rosane Lopes de Araujo e Will Robson Coelho

3 Um olhar sobre a habitação em São Paulo 82
Suzana Pasternak Taschner e Nelson Baltrusis

4 Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife 114
Maria Ângela de Almeida Souza

5 A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém 150
Andréa Pinheiro, José Júlio Ferreira Lima, Maria Elvira Rocha de Sá e Maria Vitória Paracampo

6 Política Municipal de Habitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte 194
Maria Helena de Lacerda Godinho, Marinella Machado Araújo, Rachel de Castro Almeida,
Renato Godinho Navarro e Victor Rene Villavicencio Matienzo

7 Análise de experiências alternativas de habitação popular em municípios da Região
Metropolitana de Porto Alegre 236
Sheila Villanova Borba, Betânia de Moraes Alfonsin e Sylvia Antunes González

8 A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro 276
Adauto Lucio Cardoso e Rosane Lopes de Araujo

9 As Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) em Diadema. Viabilizando o acesso à
terra urbana 324
Nelson Baltrusis

10 Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
do Estado de São Paulo (CDHU) no município de São Paulo 362
Luciana de Oliveira Royer

11 O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo 414
Lívia Miranda e Demóstenes Moraes

12 Programa Camaragibe em Defesa da Vida: um novo desenho para a ação habitacional em município da periferia metropolitana do Recife 436
Jan Bitoun

13 Experiências de promoção de habitação de interesse social na Região Metropolitana de Belém: estudos de caso Conjunto Paraíso dos Pássaros e Vila da Barca 456
Andréa Pinheiro, José Júlio Ferreira Lima, Maria Elvira Rocha de Sá, Maria Vitória Paracampo e Moema Carneiro

14 Democratização na gestão da política de moradia popular em Belo Horizonte, anos 1990: uma experiência possível de ser disseminada 480
Renato Godinho Navarro

15 Política municipal de habitação em Belo Horizonte - o Residencial Asca: um estudo do Programa de Autogestão 514
Danielle Duarte de Oliveira, Ivana Arruda da Silveira e Maria Helena de Lacerda Godinho

16 Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte – o caso do Conjunto Granja de Freitas III 532
Patrícia Regina Saldanha de Oliveira, José Flávio Morais Castro e Maria Helena de Lacerda Godinho

Apresentação

Adauto Lucio Cardoso

Este livro é o resultado de um trabalho de pesquisa em rede envolvendo instituições acadêmicas e organizações não-governamentais, com o objetivo de avaliar ações voltadas para enfrentar o problema da habitação social em seis Regiões Metropolitanas do Brasil. Essa abordagem tem como justificativa o fato de que a literatura especializada que analisou a política habitacional ressalta uma forte tendência, no período pós-BNH, de descentralização e, ao mesmo tempo, de inovação em políticas habitacionais, como pode ser evidenciado no texto de Sergio Azevedo, incluído nesta obra, que busca, do ponto de vista da política federal de habitação, contextualizar a pesquisa. Essa descentralização tem sido encarada sob um duplo aspecto: por um lado, evidenciam-se possibilidades de maior eficiência e democratização das políticas e, por outro, apontam-se evidências de clientelismo e corrupção na alocação de recursos. Com relação às práticas alternativas, verifica-se uma grande propensão à adoção de soluções inovadoras nessas experiências descentralizadas, enfatizadas em bibliografia que trata das "experiências bem-sucedidas". Nesse caso, observa-se uma ênfase por vezes exagerada no seu potencial de reprodutibilidade e em sua capacidade de ultrapassar a etapa dos projetos-piloto.

Pesquisa anteriormente desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles, intitulada "Municipalização de Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência brasileira recente (1993-1996)", mostrou, em primeiro lugar, a presença de um expressivo movimento de descentralização das políticas habitacionais, todavia com grande desigualdade entre os municípios em função dos recursos disponíveis, e, em segundo, a existência de experiências significativas e inovadoras no âmbito dessas políticas.

A pesquisa teve, originalmente, como objetivos básicos mapear, sistematizar, avaliar e disseminar experiências de gestão de processos de implementação de soluções habitacionais para baixa renda, podendo ser incluídas as desenvolvidas a partir tanto da iniciativa do poder público quanto da sociedade civil (cooperativas, organizações não-governamentais, movimentos de moradia etc.), do setor privado ou, ainda, de parcerias entre esses diferentes agentes, dando destaque à participação dos usuários como agentes do processo, seja ao nível da produção, seja ao nível da gestão dos empreendimentos.

Esse universo deveria incluir programas ou experiências "alternativas" (assim consideradas a partir de seu potencial de inovação) no campo da provisão de oportunidades habitacionais – construção ou reforma de unidades, provisão de lotes urbanizados, fornecimento de materiais de construção – ou em outras esferas de atuação habitacional – urbanização de assentamentos, regularização fundiária e utilização de instrumentos normativos visando facilitar o acesso à terra.

O trabalho abrangeu municípios de seis Regiões Metropolitanas (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Belém). Para isso, foi ampliada e consolidada a rede cooperativa de pesquisa, com núcleos estruturados nas capitais, formada a partir da experiência do Observatório das Metrópoles incluindo o Núcleo Rio de Janeiro (uma parceria entre o Ippur/UFRJ e a Fase), o Observatório Nordeste (uma parceria entre o Instituto de

Geografia da UFPE e a Fase Recife), o escritório regional da Fase Pará, a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, o Núcleo de Estudos Urbanos (Nepur) – ligado ao Departamento de Sociologia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo –, o Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Belo Horizonte e a Federação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. A rede tem como âmbito de investigação os municípios das Regiões Metropolitanas de Belém, do Recife, de Belo Horizonte, de São Paulo, de Porto Alegre e do Rio de Janeiro. Em cada um desses pontos, a rede conta com uma equipe de pesquisadores e infra-estrutura necessária para sua participação em todas as etapas da pesquisa.

A metodologia previa que a produção analítica da pesquisa se desenvolveria em dois planos. Em um primeiro momento, foram feitas a caracterização e a análise mais geral das experiências habitacionais praticadas nos municípios das Regiões Metropolitanas escolhidas, buscando identificar o papel desempenhado pelas administrações municipais e incluindo uma sondagem sobre experiências inovadoras para baixa renda oriundas da sociedade civil (movimentos de moradia, ONGs) e do setor privado que serviram de referência para a avaliação. Em um segundo momento, aprofundou-se a análise por meio de estudos de caso nos quais procurou-se explorar as particularidades das experiências selecionadas, a fim de sistematizar e avaliar os métodos adotados.

O primeiro momento da pesquisa foi dedicado à consolidação das relações entre os diferentes parceiros das redes, à formação das equipes locais para o trabalho de campo e ao desenvolvimento e discussão coletiva da metodologia a ser aplicada nas diferentes etapas do processo. Essa fase preliminar culminou com a realização de um workshop, no Rio de Janeiro, para o fechamento final da programação de trabalho do primeiro ano.

Após essa fase preliminar, passou-se ao trabalho de pesquisa no plano local. Como atividade a ser desenvolvida ao longo de toda a primeira etapa, foram realizados o levantamento e a sistematização de referências bibliográficas relativas às políticas e às experiências habitacionais desenvolvidas em cada região. A Coordenação Geral se encarregou de fazer o mesmo para as bibliografias no plano nacional.

Como as experiências inovadoras a serem sistematizadas deveriam ser avaliadas no âmbito das políticas habitacionais locais, foram necessários o levantamento e a sistematização dessas políticas, implementadas nos municípios selecionados (por iniciativa da administração local ou dos governos estaduais e federal) durante os últimos cinco anos. Para isso, utilizou-se um primeiro questionário, que foi aplicado aos responsáveis pelo setor de habitação das prefeituras, com o objetivo de recolher dados relativos à política habitacional em geral, assim como elementos específicos de cada programa/projeto habitacional implementado no município nesse período. Além disso, foi desenvolvida uma sondagem em cada local, para identificar experiências inovadoras oriundas da sociedade ou do setor privado, que resultou em um segundo questionário (Q2), aplicado aos agentes da sociedade civil ou da iniciativa privada daqueles locais.

Uma vez preenchidos esses questionários, foram montados bancos de dados, na esfera local, com as informações coletadas, para que fosse desenvolvida a análise dos resultados. Essa análise se materializou em relatórios parciais, que foram apresentados e discutidos coletivamente num segundo workshop. Esses relatórios parciais, revistos após o workshop, estão apresentados no livro na forma de texto introdutório sobre a problemática habitacional

em cada Região Metropolitana. Partindo de uma abordagem comum, necessária para manter a homogeneidade, os textos deste livro aproveitam-se também da rica experiência de cada equipe local, o que os diferencia e os qualifica como importantes contribuições para pesquisadores e técnicos locais. Além disso, podem-se verificar, a partir da sua leitura, uma certa sincronicidade e homogeneidade de ações e políticas, pela influência dos programas federais, e, ao mesmo tempo, a especificidade das experiências locais ou regionais. Os textos referidos são:

1. Habitação Social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por Adauto Lucio Cardoso, Rosane Lopes de Araujo e Will Robson Coelho.

2. Um olhar sobre a habitação em São Paulo, por Suzana Pasternak Taschner e Nelson Baltrusis.

3. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife, por Maria Ângela de Almeida Souza.

4. A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém, por Andréa Pinheiro, José Júlio Ferreira Lima, Maria Elvira Rocha de Sá e Maria Vitória Paracampo.

5. Política Municipal de Habitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte, por Maria Helena de Lacerda Godinho, Marinella Machado Araújo, Rachel de Castro Almeida, Renato Godinho Navarro e Victor Rene Villavicencio Matienzo.

O workshop supracitado teve ainda como objetivos, além dos expostos:

· a apresentação e a discussão de proposta de indicadores de necessidades habitacionais na esfera local, utilizando a base municipal do Censo de 1991, atualizada segundo projeções desenvolvidas a partir da Contagem Populacional de 1996 e das PNADs, cuja metodologia de cálculo foi então repassada aos membros das equipes locais;

· a discussão de critérios de seleção de experiências inovadoras e de propostas de casos a serem estudados em detalhe. Esses critérios envolveram os seguintes aspectos:

· a diversidade das experiências quanto à tipologia do produto (por exemplo: lote, produção habitacional, regularização fundiária etc.) e quanto aos modelos de gestão (autogestão, cooperativas etc.);

· a representatividade regional do conjunto;

· a priorização dos projetos em estágio avançado de implementação, passíveis de mais elementos para avaliação;

· a escala dos projetos;

· o potencial de eficácia e inovação dos projetos, ou seja, sua sustentabilidade econômica (baixos níveis de inadimplência, retorno de financiamentos, prestações acessíveis à população de baixa renda etc.); sua sustentabilidade ambiental (se respeita o ecossistema no processo de execução e gestão, entre outras questões);

sua sustentabilidade técnica (exeqüibilidade no tempo, viabilidade de incorporação de técnicas alternativas pelos (as) executores (as), capacidade de remuneração da mão-de-obra envolvida etc.); incorporação de um enfoque de gênero;

· o potencial de reprodutibilidade dos projetos, ou seja, em que medida as inovações ou a eficácia alcançada se devem a características locais ou a iniciativas passíveis de generalização em outros contextos socioculturais.

Uma vez identificadas as experiências significativas, passou-se à etapa dos estudos de caso, primeiramente por meio da aplicação de roteiro de pesquisa específico, em que se buscou explorar as particularidades das experiências selecionadas, sistematizando e avaliando os métodos adotados. A pesquisa foi realizada com o agente organizador de cada experiência, que permitiu reconhecer os elementos necessários à sua caracterização e classificação, para posterior avaliação. Esse roteiro incluía as seguintes questões:

· caracterização do modelo de gestão do empreendimento;

· caracterização detalhada do público-alvo, com recorte de gênero e de etnia;

· reconhecimento do número de famílias chefiadas por mulheres beneficiárias das ações, assim como da forma e do status de participação das mulheres no processo de tomada de decisão quanto ao perfil dos projetos, à gestão, à execução e ao acesso à titularidade do produto dos programas;

· identificação da estrutura funcional utilizada para implementação do projeto. Isto é, capacidade de previsão e gestão dos recursos no tempo: se há estrutura de planejamento, transparência na gestão de recursos e projetos, implantação destes últimos etc;

· caracterização do modelo de organização da produção (quando for o caso);

· caracterização da tipologia do produto e da tecnologia construtiva utilizada;

· identificação dos agentes envolvidos (assessoria técnica, financiadores, gestores, executores de obras etc.) e do perfil de sua participação no projeto;

· identificação dos recursos utilizados: fontes, forma de captação, aplicação etc.;

· caracterização das formas de financiamento adotadas.

Uma vez caracterizadas as experiências, foi feita coleta de informações complementares às levantadas nos questionários, por meio de análise mais qualitativa, recolhendo-se outros depoimentos dos agentes envolvidos, realizando-se visitas aos locais dos projetos e análise de documentação disponível. Nessa etapa buscou-se aprofundar alguns elementos das experiências, tais como:

1. o processo de formulação do projeto;

2. o processo de inserção do grupo no projeto: critérios para seleção das famílias beneficiadas, níveis de participação das famílias, capacitação dos beneficiários para participação no processo, resistências à sua implantação;

3. o modo como se desenvolveu a relação entre agentes executores (as) e assessorias técnicas;

4. o detalhamento do método de gestão: gerenciamento das finanças, tomada de decisões, formulação, nível de participação do grupo etc.

5. o nível de satisfação das famílias beneficiadas quanto aos produtos e a avaliação delas sobre sua participação na execução e gestão dos mesmos;

6. os problemas identificados no processo: inadimplência, custos, atraso nos cronogramas, não-envolvimento das famílias, discriminação das mulheres no processo, grau dos conflitos interpessoais entre agentes etc.

O mapeamento das experiências significativas nas Regiões Metropolitanas analisadas mostrou que são pouco relevantes os casos em que não ocorre iniciativa de algum âmbito de governo, o que levou a que todos os casos selecionados apresentassem esse perfil. Todavia, as avaliações também mostram a importância crescente das organizações não-governamentais e do papel relevante dos movimentos de moradia.

Os estudos de caso selecionados estão igualmente incluídos neste livro, seguindo-se ao texto mais geral que trata da habitação social em cada metrópole:

• A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro, por Adauto Lucio Cardoso e Rosane Lopes de Araujo.

• As Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana, por Nelson Baltrusis.

• Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) no município de São Paulo, por Luciana de Oliveira Royer.

• O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo, por Lívia Miranda e Demóstenes Moraes.

• Programa Camaragibe em Defesa da Vida: um novo desenho para a ação habitacional em município da periferia metropolitana do Recife, por Jan Bitoun.

• Experiências de promoção de habitação de interesse social na Região Metropolitana de Belém: estudos de caso Conjunto Paraíso dos Pássaros e Vila da Barca, por Andréa Pinheiro, José Júlio Ferreira Lima, Maria Elvira Rocha de Sá, Maria Vitória Paracampo e Moema Carneiro.

• Democratização na gestão da política de moradia popular em Belo Horizonte, anos 1990: uma experiência possível de ser disseminada, por Renato Godinho Navarro.

• Política municipal de habitação em Belo Horizonte: o Residencial Asca: um estudo do Programa de Autogestão, por Danielle Duarte de Oliveira, Ivana Arruda da Silveira e Maria Helena de Lacerda Godinho.

• Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte – o caso do Conjunto Granja de Freitas III, por Patrícia Regina Saldanha de Oliveira, José Flávio Morais Castro e Maria Helena de Lacerda Godinho.

• Análise de experiências alternativas de habitação popular em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, por Sheila Villanova Borba, Betânia de Moraes Alfonsin e Sylvia Antunes González.

O conjunto das experiências relatadas e avaliadas nesta obra revela o importante potencial técnico e político que vem sendo acumulado por agentes tanto governamentais quanto não-governamentais no desenvolvimento de experiências de habitação social. Verifica-se forte capacidade de inovação, que muitas vezes é disseminada entre municípios vizinhos, como nos casos de Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre. Muitas vezes essa disseminação deriva da "migração" de técnicos, a partir das alternâncias de partidos ou grupos políticos no poder em municípios diversos. Sem dúvida, porém, é inegável o "efeito-demonstração" de certos programas que exercem influência não apenas no âmbito regional mas em escala nacional, como é o caso do Favela-Bairro, do Rio de Janeiro.

As inovações identificadas ocorrem sob diversos aspectos. Do ponto de vista técnico, observa-se a melhoria significativa nas técnicas e na qualidade do trabalho em mutirões, como demonstram o texto de Luciana Royer sobre São Paulo e o texto de Maria Helena Godinho et al. sobre os casos em Belo Horizonte, embora tais avaliações reconheçam ainda a permanência de problemas significativos. A importância do estudo adequado das alternativas de projeto e seu possível impacto sobre as relações sociais no pós-obra são também enfatizados no estudo sobre a urbanização de favelas em Porto Alegre. Todavia, mais significativa que o aspecto técnico parece ser a dimensão da gestão. Em vários municípios puderam-se constatar inovações significativas, com ampla participação da população, destacando-se os casos de Recife e Belo Horizonte.

As avaliações mostram também algumas limitações nas ações desenvolvidas localmente, seja pelo aspecto técnico seja por problemas no modelo de gestão adotado. Permanece, no entanto, como grande problema, a carência de recursos, que na maioria dos casos impede a ampliação da escala de atuação, fazendo com que, no geral, ainda estejamos limitados a festejar experiências bem-sucedidas cujo alcance toca apenas de leve o problema. Mesmo no caso do Favela-Bairro, em que se pode comprovar uma ampliação mais efetiva da abrangência do programa, as limitações orçamentárias resultaram em perdas da qualidade final das urbanizações, como evidencia o texto de Cardoso, Araujo e Coelho.

Por fim, cabe ressaltar a enorme distância que ainda existe entre os municípios-núcleo das metrópoles e a maioria da periferia. Enquanto as capitais e, eventualmente, algumas cidades da periferia imediata apresentam capacidade de inovação e iniciativa, a maioria das administrações locais nos outros municípios permanece sem condições técnicas ou administrativas para desenvolver ações que tenham algum significado para o atendimento das enormes necessidades habitacionais de suas populações. A avaliação empreendida traz, assim, para o centro da análise o problema da gestão metropolitana, ainda sem solução institucional.

COLEÇÃO HABITARE

1.

1.

Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências

Sérgio Azevedo

O artigo busca realizar um balanço da política habitacional brasileira recente, para, posteriormente, refletir sobre as tendências e alguns dos novos desafios que se apresentam nesse início de século. Para tanto, na primeira seção discutimos as interfaces da questão habitacional com as demais políticas urbanas. A segunda seção é dedicada a contrastar de forma sucinta a retórica e a prática da política habitacional logo após o período de redemocratização do país. Na terceira parte do texto, analisar-se-á a trajetória da política habitacional nos anos 1990, seus impasses, constrangimentos e desafios. Por fim, a última seção do artigo será dedicada à avaliação de algumas das alternativas de enfrentamento da questão habitacional – com ênfase nos setores populares – e à reflexão sobre as possibilidades e perspectivas de atuação dos diferentes níveis de governo nessa área.

1. As interfaces da questão habitacional com as demais políticas urbanas

A maioria das unidades habitacionais construídas no país nos últimos anos não contou com linhas de crédito governamentais, e a autoconstrução foi o tipo predominante do sistema construtivo[1].

Ao definir formas de apropriação e utilização do espaço permitidas ou proibidas no contexto de uma economia de mercado extremamente hierarquizada e marcada por profundas desigualdades de renda, a legislação urbana brasileira termina por separar a "cidade legal" – ocupada pelas classes médias, grupos de alta renda e apenas por parte dos setores populares – da "cidade ilegal" destinada à maior parte das classes de baixa renda. Assim, a legislação "acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada" (Rolnik, 1997, p. 13).

Essa hierarquização espacial agrava também as condições sociais dos mais pobres, ao desvalorizar fortemente – tanto no plano simbólico quanto no econômico – as áreas não reguladas pelo Estado. Nesse sentido, pode-se dizer que "a ilegalidade é sem dúvida um critério que permite a aplicação de conceitos como exclusão, segregação ou até mesmo apartheid ambiental" (Maricato, 1996, p. 57).

Em função da interdependência da questão da moradia com outras esferas recorrentes e complementares, nem sempre um simples incremento dos programas de habitação se apresenta como a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre. Em primeiro lugar, porque esses programas podem ser inviabilizados caso outras políticas urbanas, como as de transporte, de energia elétrica, de esgotamento sanitário e de abastecimento de água, não estejam integradas (Azevedo, 1990). Em segundo lugar, porque em certas ocasiões, em função do trade-off entre diversas políticas públicas, mudanças em outros setores] – como maior investimento em saneamento básico (esgoto e água), incremento no nível de emprego, aumento do salário mínimo, regularização fundiária, entre outras – podem ter um impacto muito maior nas condições habitacionais das famílias de baixa renda do que um simples reforço dos investimentos no setor.

Diante de um contexto desse tipo, não é por acaso que nas grandes metrópoles brasileiras os programas de regularização fundiária – vinculados a melhorias urbanas – têm sido crescentemente vistos como um instrumento de política habitacional extremamente importante na luta de um grande contigente de moradores de favelas e de bairros clandestinos em busca da integração socioeconômica.

[1]Mesmo no período do Banco Nacional da Habitação (BNH) (1964/86), quando foi marcante a presença do Estado, calcula-se que cerca de 26% das novas construções contaram com financiamento do Sistema Financeiro da Habitação (Melo, 1988).

2. Política habitacional e redemocratização: retórica e prática

No início de 1985, quando se implantou a então chamada "Nova República", o quadro existente no setor habitacional apresentava, resumidamente, as seguintes características: baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários.

Em março daquele ano, foi formado, por iniciativa do então presidente do Banco Nacional da Habitação (BNH), um grupo de trabalho de alto nível, com atribuições de propor um encaminhamento para o problema. Participavam desse grupo representantes da Comissão Nacional dos Mutuários (CNM), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese), da Associação Brasileira das Companhias Habitacionais (ABC) e da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e de Poupança (Abecip). Após trinta dias de negociações, as entidades envolvidas não lograram chegar a um consenso sobre a melhor de forma de enfrentar a inadimplência, a falta de liquidez e o déficit do SFH. Após pressões e contrapressões, mobilização de parlamentares e partidos, e muita discussão interna, o governo finalmente tomou a decisão final. Todos os mutuários teriam um reajuste de 112%, desde que optassem pela semestralidade das correções (Unicamp, 1991).

Os que desejassem manter as indexações anuais teriam um aumento correspondente à correção monetária plena, ou seja, de 246,3%. Desnecessário dizer que, excetuando uma minoria de mal-informados e de decisões não-racionais, a quase totalidade dos mutuários optou pela primeira alternativa, que incorporava a principal reivindicação da Coordenação Nacional dos Mutuários (112% de reajuste).

Analisemos brevemente os impactos dessa decisão para o SFH e para os vários atores envolvidos nas negociações. Ressaltando inicialmente os aspectos positivos, podemos dizer que, no essencial, o pleito dos mutuários foi atendido, tanto que podemos considerar o primeiro ano da administração Sarney (1985) como o fim das mobilizações e dos movimentos regionais e nacionais de mutuários. As entidades, quando não se desintegraram, continuaram a existir exclusivamente no papel, sem maior capacidade de aglutinação. O SFH e as entidades de crédito imobiliário tiveram a curto prazo uma melhora sensível, pois diminuíram-se os índices de inadimplência e cresceu substancialmente a liquidez do sistema.

Entretanto, os efeitos perversos não podem ser subestimados. Primeiramente, ao se conceder um subsídio dessa magnitude aos mutuários, sem nenhuma outra medida compensatória de receita, agravou-se substancialmente o já existente déficit do SFH. Em segundo lugar, como a maioria dos mutuários do então BNH era composto por famílias de renda média e alta, um subsídio único para todas as faixas de financiamento, na prática, converteu-se numa política

pública de redistribuição de rendas às avessas. Aliás, é de conhecimento público que o valor da maioria das prestações de imóveis situados em bairros nobres das principais cidades brasileiras – adquiridos através do SFH, poucos anos antes do citado reajuste – não era, alguns anos depois, suficiente para alugar casas relativamente modestas em áreas de periferia.

No âmbito institucional, o governo Sarney tomou diversas medidas iniciais que aparentemente indicavam uma predisposição a profundas reformas. Foi criada uma comissão de alto nível para propor sugestões, e, mais tarde, sob patrocínio federal e com o apoio da Associação dos Arquitetos do Brasil, desenvolveram-se debates regionais sobre as propostas em pauta, envolvendo setores universitários, entidades de classe e associações de mutuários (Valença, 1992). Os temas abordados eram os mais variados possíveis: discutiam-se medidas de descentralização do BNH, com o fortalecimento das delegacias regionais, e até mudanças no sistema de financiamento, operação e receita do sistema. Em função da complexidade da questão, da forma de encaminhamento das discussões e dos diferentes interesses envolvidos, estava-se ainda longe de se alcançar consenso sobre pontos básicos da reforma, quando o governo decretou a extinção do Banco (Melo, 1990).

A forma como se deu essa decisão foi motivo de surpresa para as entidades envolvidas na reformulação do SFH, uma vez que ocorreu de maneira abrupta e sem margem para contrapropostas. Esse procedimento se chocava com as declarações de intenções e encaminhamentos anteriores, feitos pelo próprio governo. No referente ao conteúdo, a perplexidade foi ainda maior, já que quase nada se resgatou do controvertido processo de discussão em curso.

A maneira como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal tornou explícita a falta de proposta clara para o setor. Em outras palavras, nenhuma solução foi encaminhada para os temas controvertidos que permeavam o debate anterior. Nesse sentido, a pura desarticulação institucional do Banco, sem o enfrentamento de questões substantivas, somente agravou os problemas existentes. Constrangimentos como o do desequilíbrio financeiro do sistema não foram sequer tocados (Azevedo, 1988; Melo, 1988).

A incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal fez com que a questão urbana, e em especial a habitacional, passasse a depender de uma instituição em que esses temas, embora importantes, fossem objetivos setoriais. Do mesmo modo, ainda que considerada como agência financeira de vocação social, a Caixa possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado etc. Nesse contexto, tornou-se difícil, por exemplo, dinamizar programas alternativos, voltados para os setores de menor renda e que exigem elevado grau de subsídios, envolvimento institucional, desenvolvimento de pesquisas etc.

Evidentemente, poder-se-ia argumentar que a política urbana e habitacional estará sempre a cargo do respectivo ministério, atuando a Caixa apenas como órgão gerenciador do sistema. Convém lem-

brar, entretanto, que também no passado a política urbana e habitacional esteve vinculada formalmente a outros órgãos – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e Ministério do Desenvolvimento Urbano.

Apesar disso, na prática, por ter controle sobre recursos críticos, couberam ao BNH a definição e a implementação concreta da política. Não havia por que supor que com a Caixa Econômica ocorresse uma situação muito diferente. Assim, apesar dos discursos e das diversas mudanças ministeriais – Ministério do Desenvolvimento Urbano, Ministério da Habitação e Urbanismo, Ministério da Habitação e Bem-Estar Social –, a Caixa Econômica Federal foi o carro-chefe da política habitacional vinculada ao Sistema Financeiro da Habitação.

Ressalte-se que no primeiro ano após a extinção do BNH – 1987 – as Companhias Habitacionais (Cohab) financiaram 113.389 casas populares. Durante o primeiro semestre de 1988, esse número caiu drasticamente para 30.646 unidades devido às mudanças da política habitacional a partir da Resolução 1464, de 26/02/88, do Conselho Monetário Nacional, e normas posteriores (CAIXA, 2000). Sob a alegação da necessidade de controle das dívidas dos estados e municípios, essa resolução criou medidas restritivas ao acesso a créditos por parte das Cohab. Do mesmo modo, ao criar novas normas para se adaptar à citada resolução e a outras que lhe sucederam, a Caixa Econômica Federal terminou, na prática, não só por transferir à iniciativa privada os créditos para a habitação popular, como também diminuiu a capacidade dos estados e municípios em disciplinar a questão habitacional. Assim, a transformação das Cohab de agentes promotores em simples órgãos assessores e a obrigatoriedade dos mutuários finais de assumirem os custos totais dos terrenos e da urbanização acarretaram inúmeras conseqüências negativas no final dos anos 1980. Entre elas, podem-se citar:

a) a paulatina diminuição de poder por parte das companhias habitacionais;

b) a elevação da exigência de renda da clientela dos programas tradicionais, que passaram a voltar-se fundamentalmente para famílias com rendimentos mensais acima de cinco salários mínimos;

c) a desaceleração dos programas alternativos (Azevedo, 1990).

Essa tendência "elitista" da política de habitação popular vinculada ao SFH não significou, entretanto, que os programas alternativos durante os primeiros anos da Nova República tenham tido pouca importância. Pelo contrário, eles nunca foram tão fortes. Entre os desenvolvidos à margem do SFH, merece destaque especial o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac). Apesar de suas especificidades e dinamismo sem precedentes, ele apresenta muitos pontos em comum com os programas alternativos que o antecederam (Profilub, Promorar, João de Barro etc.), tanto no referente ao papel do poder público local, quanto no que diz respeito à atuação da população beneficiada.

Por outro lado, em seus poucos anos de vida, a trajetória institucional da Seac exemplifica bem a falta de uma política clara para o setor. Vinculada inicialmente à Secretaria de Planejamento, ela passa posteriormente para a Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, Ministério da Previdência e, por fim, ao Ministério do Interior.

O programa habitacional da Seac funcionava com verba a fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU) e se propunha a atingir as famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos, normalmente preteridas pelos programas tradicionais. Seu formato institucional previa o estabelecimento de um convênio entre a Seac, a instituição conveniada – que poderia ser a prefeitura ou um órgão do governo estadual – e a sociedade comunitária habitacional, formada pelos participantes de cada projeto.

Na maioria dos estados, o escritório local da Seac realizava diretamente convênios com as prefeituras. Em alguns deles, no entanto, as atividades da Seac foram centralizadas em um único órgão estadual, que coordenava e promovia o programa, normalmente com um nome de identificação estadual.

Do ponto de vista formal, pode-se dizer que no curto espaço de menos de dois anos o programa se propôs a financiar cerca de 550.000 unidades habitacionais (Seac, 1988), enquanto nesse mesmo período as Cohab financiaram menos de 150.000 (CAIXA, 2000). Supõe-se que mais de um terço das unidades financiadas não tenham sido construídas, em razão, entre outros fatores, do baixo financiamento unitário aliado à inflação galopante e à má utilização dos recursos.

O processo inflacionário, por si só, dificultou enormemente o cumprimento das metas físicas programadas, em virtude do aumento exorbitante dos preços dos materiais de construção e serviços. Por outro lado, a dependência exclusiva de verbas orçamentárias, somada à situação de crise econômica e fiscal, levava ao temor de que não se conseguiria manter o programa com o mesmo dinamismo dos dois anos anteriores. Havia ainda o desafio da busca de um maior controle das metas quantitativas do programa, sem tornar a sua estrutura pesada e onerosa. Ressalte-se também que a inexistência de uma política clara de prioridades para alocação de recursos tornou o programa uma presa fácil do clientelismo e de toda sorte de tráfico de influências (Valença, 1999).

A experiência histórica brasileira mostra que sempre que um programa habitacional altamente subsidiado permite um grau muito alto de liberdade na alocação de recursos, as regiões menos desenvolvidas e os estados com dificuldades políticas junto ao governo central terminam seriamente prejudicados, como ocorreu com a Fundação da Casa Popular durante o período populista (1946/1963) (Azevedo e Andrade, 1982). Assim, por exemplo, enquanto o Nordeste abriga aproximadamente 35% da população brasileira, somente 15,6% dos recursos do Pro-

grama Nacional de Mutirões Habitacionais (85.914 unidades) foram investidos na região (Seac, 1988).

Apesar de todos esses constrangimentos e deficiências, não se pode negar-lhe o impacto. Foi a primeira vez na trajetória da política popular brasileira que um programa alternativo apresentou melhor desempenho quantitativo do que os convencionais. Devido ao seu frágil formato institucional, ele terminou junto com o mandato do primeiro presidente civil da chamada Nova República.

3. A política habitacional nos anos 1990: as ambigüidades e a busca de democratização

O governo Collor pouco inovou nos seus dois anos e meio de mandato em relação à administração anterior no referente a mudanças no Sistema Financeiro da Habitação. Possivelmente, devido à ênfase e primazia no combate à inflação, todos os programas sociais de maior envergadura, prometidos durante a campanha, foram postergados para um segundo momento. Em relação especificamente à habitação popular, houve o que Marcus André Melo chama de "banalização" da política, com dissociação das atividades de saneamento e desenvolvimento urbano e sua transformação em uma política distributiva, agora vinculada ao novo Ministério da Ação Social. Da mesma forma que o governo anterior, a alocação das unidades construídas tanto pelos programas populares convencionais quanto pelos alternativos – estes últimos baseados na autoconstrução – continuou sendo feita por critérios aleatórios, não respeitando na prática a distribuição estabelecida pelo Conselho Curador do FGTS, através da Resolução 25, de 26/10/90 (Unicamp, 1991, p. 42). A construção de unidades convencionais também continuou privilegiando setores populares de renda mais elevada.

O Plano de Ação Imediata para a Habitação (Paih), lançado em maio de 1990 e apresentado como medida de caráter emergencial, se propunha a financiar em 180 dias cerca de 245 mil habitações, correspondente a investimento da ordem de 140 milhões de VRF, montante que significa um custo médio de 570 VRF por unidade. Totalmente financiado com recursos do FGTS, com juros reais entre 3,5% e 5,55 ao ano para o mutuário final, o plano tinha como população-alvo as famílias com renda média de até cinco salários mínimos. O Paih possuía três vertentes: "programa de moradias populares" (unidades acabadas), "programa de lotes urbanizados" (com ou sem cesta básica de materiais) e "programa de ação municipal para habitação popular" (unidades acabadas e lotes urbanizados). Enquanto para os dois primeiros programas os agentes promotores eram variados (Cohab, Cooperativas, Entidades de Previdência, Carteiras Militares etc.), para o último este papel caberia exclusivamente à prefeitura. A coordenação geral ficaria a cargo do Ministério de Ação Social / Secretaria Nacional da Habitação, atuando a Caixa Econômica Federal como banco de segunda linha, isto é, com a responsabilidade de implementar os programas através dos agentes promotores. A CAIXA poderia atuar também como agente financeiro, do mesmo modo que os bancos e as Caixas Econômicas

estaduais então existentes, as sociedades de crédito imobiliário e as companhias habitacionais.

A avaliação do Paih mostra o não-cumprimento de várias das metas estabelecidas: o prazo estimado de 180 dias alongou-se por mais de 18 meses; o custo unitário médio foi de cerca de 670 VRFs, bem superior ao previsto inicialmente (570 VRFs), ocasionando uma diminuição de 245 mil para 210 mil unidades (Unicamp, 1991). Por fim, por motivos clientelistas e lobby de setores empresarias da construção civil de regiões menos desenvolvidas, especialmente do Nordeste, o plano não logrou seguir os percentuais de alocação de recursos definidos pelo Conselho Curador do FGTS para os diversos estados da federação (Schvasberg, 1993).

Durante a administração Collor, não houve também nenhuma iniciativa para rediscutir em profundidade o SFH. Houve apenas "maquiagens" de efeitos e legalidade duvidosa como as contidas na Medida Provisória 294, de 31 de janeiro de 1991. Em seu artigo 20, modifica-se o reajuste das prestações, vinculadas ao Plano de Equivalência Salarial, supondo que o aumento real de salários semestrais deve ser maior que a remuneração da caderneta de poupança. Assim, as prestações seriam reajustadas mensalmente pela remuneração das cadernetas e na data-base seria acrescido o ganho real de salário porventura existente. Procurava-se, com esta medida, diminuir através de artifício legal – contestado pelos mutuários e posteriormente derrubado pela justiça – o rombo histórico do Sistema Financeiro da Habitação. Ainda em 1991, foi facilitada a quitação da casa própria pela metade do saldo devedor, ou pelo pagamento das mensalidades restantes, sem correção e juros. Normalmente, a segunda opção de quitação foi a mais vantajosa, ocasionando na prática subsídios substanciais. Permitiu-se também o uso do FGTS para a quitação antecipada. Boa parte dos mutuários de classe média logrou liberar seus imóveis por preços bastante acessíveis. O governo conseguiu momentaneamente aumentar o fluxo de caixa para financiamentos habitacionais, mas seguramente isso significou maiores subsídios e agravamento ainda maior da crise. O contra-argumento do governo era que essa receita estava perdida devido aos baixos valores das prestações e que, assim, pelo menos, fora possível resgatar parte dessa verba. Para os setores médios, foi extinto o Plano de Equivalência Salarial e terminou-se com o "perdão" dos resíduos do saldo devedor, através do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS).

Com a destituição de Collor e a posse do presidente Itamar, houve uma busca de mudança nos rumos da política habitacional especialmente no referente às classes de baixa renda, por meio dos programas Habitar Brasil e Morar Município, que funcionavam por fora do Sistema Financeiro da Habitação.

Entretanto, pouco foi feito para mudar o quadro conhecido de crise estrutural do SFH. Com a extinção do FCVS, criou-se um plano de amortização baseado no comprometimento de renda (em substituição ao antigo Plano de Equivalência Salarial) e definiram-se percentuais máximos de cobranças de taxas e despesas cartoriais etc. Além disso, houve um esforço de obrigar os bancos a respeitarem a lei e a

canalizarem pelo menos parte da arrecadação das cadernetas para investimentos habitacionais direcionados à classe média. Esperava-se com isso alcançar, até o final do governo Itamar, investimentos da ordem de 1,4 bilhão de dólares (Azevedo, 1996).

Em relação à produção de casas populares, a administração Itamar procurou atuar em duas frentes. Primeiramente, buscou terminar até meados de 1994 cerca de 260 mil casas financiadas pelo governo anterior, através das linhas de financiamento tradicionais (FGTS), recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e verbas orçamentárias. Previa-se, segundo declaração do então secretário Nacional da Habitação, a aplicação de aproximadamente 800 mil dólares para a conclusão dessas casas. Em segundo lugar, lançou o Programa Habitar Brasil, voltado para municípios de mais de 50 mil habitantes, e o Morar Município, destinado aos municípios de menor porte. O financiamento federal para esses programas – estimados em 100 mil dólares para o ano de 1993 – previa verbas orçamentárias e parte dos recursos arrecadados pelo Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), que terminou não ocorrendo dentro do montante previsto, em função de prioridades do Plano de Estabilização Econômica (Azevedo, 1996).

Na verdade, apesar de nomenclaturas diferentes, os referidos programas tinham as mesmas características básicas. Capitaneados, na época, pelo Ministério do Bem-Estar Social, previam a participação de governos estaduais e prefeitura municipais. Sua população-alvo seriam as famílias de baixa renda e as que vivem em áreas de risco.

Para se ter acesso a estes financiamentos, entre outras exigências, era obrigatória a criação de um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, bem como de um respectivo Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, para onde os recursos deveriam ser canalizados.

Além dos custos de urbanização dos terrenos, legalização, elaboração do projeto técnico, pavimentação de ruas e eletrificação era exigida uma contrapartida claramente definida do governo estadual ou municipal envolvido (10% do investimento federal para as regiões menos desenvolvidas e 20% para as demais). Todo o projeto deveria ser feito em parceria com organizações comunitárias locais.

Os projetos poderiam prever construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais, mas os beneficiários desses programas deveriam ser proprietários ou ter a posse dos terrenos.

No caso de construção de moradias ou melhorias habitacionais, o regime de trabalho deveria ser de "ajuda mútua" ou "auto-ajuda", enquanto caberia ao governo estadual ou municipal a obrigação de prestar assistência técnica, através de equipe interdisciplinar. Esse custo, no entanto, não poderia ultrapassar 5% do financiamento fornecido pela União. No caso de obras de infra-estrutura e equipamentos comunitários, além das modalidades citadas, eram

permitidos administração direta ou contrato de empreitada a firmas particulares.

Em se tratando de produção de moradias e lotes urbanizados, seriam cobradas dos beneficiários parcelas mensais de pelo menos 5% do salário mínimo vigente, pelo período mínimo de cinco anos. Os recursos arrecadados seriam reaplicados no Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social. Caberia ao Conselho estadual ou municipal criar as normas complementares necessárias à matéria.

Por fim, durante esse prazo de carência mínimo de cinco anos, as casas e os lotes urbanizados deveriam permanecer como patrimônio do fundo estadual ou municipal. Nesse período, os beneficiários firmariam um contrato de concessão de uso, dispositivo que não se aplicaria quando o terreno fosse de sua propriedade.

Apesar de apresentarem um avanço significativo, ao proporem a formação de Conselhos para gerir a política habitacional – em que, além de membros indicados pelo governo, previa-se a participação de representantes da sociedade civil – e a criação de fundos específicos que permitiriam, em princípio, verbas constantes e pontuais para a produção de habitações populares, além de evitarem possíveis tentativas de desvios dos recursos repassados pela União, os programas mencionados possuíam vários constrangimentos. Mesmo sendo uma iniciativa de política descentralizadora, eles pecavam por uma excessiva padronização. Em outras palavras, faziam tábula rasa da enorme heterogeneidade dos municípios brasileiros, exigindo de todos a formação de Conselhos e fundos. Não há dúvida de que, para a maioria dos pequenos municípios, corria-se o risco da criação apenas formal desses mecanismos, como ocorreu nos últimos anos com outras exigências similares feitas por leis federais e estaduais (Conselho de Saúde, Educação, Criança e Adolescente, Assistência Social etc.).

Convém lembrar que, apesar de propor a criação de fundos estaduais e municipais, o governo não logrou, até o final da administração Itamar, a formação de um fundo federal. Os mencionados programas dependeram fundamentalmente de verbas orçamentárias ou de recursos provisórios (IPMF), o que os fragilizou institucionalmente. Tampouco se conseguiu avançar na formação de um Conselho federal, similar aos propostos para os governos estaduais e municipais.

Ressalte-se, entretanto, que, com o objetivo de reformar e criar um novo arranjo institucional para o setor, tanto a proposta de criação de um Conselho quanto a de criação de um fundo federal voltados para a área habitacional foram no início dos anos 1990 questões em pauta na Câmara de Deputados.

Essa discussão, iniciada em 1992 por meio da constituição de um Fórum Nacional de Habitação, envolvendo inúmeras instituições da sociedade civil e órgãos públicos vinculados à questão habitacional, se organizou em torno de três propostas, cada uma representando determinados blocos de interesses: parte da burocracia pública da política habitacional (Fórum dos Secretários Estaduais de Habitação), os construtores e o setor popular organizado. Elas ti-

nham como ponto comum a busca da restauração de uma nova aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, produção e uso da moradia, através da criação de um Conselho Nacional de Habitação, com a função de gerir a política habitacional, e de um fundo específico para garantir o financiamento do setor. Evidencia também a preocupação de não deixar exclusivamente na mão de um órgão governamental os rumos da política habitacional, abrindo perspectivas de um tipo de participação neocorporativa em que segmentos da sociedade civil teriam assento. As sugestões sobre o formato institucional deste Conselho variavam bastante, e a proposta do movimento popular era a única em que os representantes da sociedade civil seriam majoritários.

A administração Fernando Henrique, que tomou posse no início de 1995, apresentou como proposta para o triênio 1996-1999 a aplicação de R$ 26,5 bilhões para beneficiar 1.394.900 famílias, utilizando aproximadamente R$ 19,6 bilhões de recursos oriundos do FGTS e R$ 6,9 milhões provenientes da contrapartida de estados e municípios (Sepurb, 1996c).

Em linhas gerais, do ponto de vista financeiro, as iniciativas para viabilizar essa proposta seriam:

a) continuar os esforços visando o saneamento do FGTS, com o objetivo de proteger os recursos dos trabalhadores, bem como ampliar a capacidade de investimento habitacional do fundo;

b) securitizar a dívida do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) com os agentes financeiros e o FGTS;

c) implementar novas formas de captação de recursos para o setor imobiliário a partir de empresas de capitalização e seguros, fundos mútuos e fundações de previdência privada, entre outros.

Como elemento chave da nova política, passa-se a discutir a questão habitacional de forma integrada à política urbana e à política de saneamento ambiental, através da Secretaria de Política Urbana. Nessa mesma linha de busca de articulação entre políticas complementares e recorrentes, defende uma política fundiária urbana adequada de modo a desestimular a formação de estoques de terras para fins especulativos.

Ainda, segundo o programa habitacional da primeira administração Fernando Henrique Cardoso, sugeria-se reforçar o papel dos governos municipais como agentes promotores da habitação popular, incentivando-os inclusive a adotar linhas de ação diversificadas, voltadas para urbanização de favelas e recuperação de áreas degradadas. Eram propostas, entre outras, as seguintes medidas no campo da habitação popular: apoiar programas geradores de tecnologia simplificada que possibilitassem a construção de moradias de qualidade a custo reduzido; privilegiar as formas associativas e cooperativas de produção de habitações e incentivar programas de assistência técnica aos órgãos, entidades e organizações comunitárias, comprometidas com soluções locais e integradas de interesse social.

Quanto às iniciativas de alcance social do início da primeira administração FHC, merece destaque o Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais, que visava recuperar investimentos já realizados com recursos do FGTS que não geraram os benefícios esperados, especialmente para viabilizar a comercialização de conjuntos habitacionais contratados até 1991 por empresas privadas, que se encontravam inacabados em virtude de problemas de financiamento na época.

Por sua vez, os Programas de Crédito Direto ao Cidadão, denominados Cred-Mac e Cred-Casa, voltados para famílias com até oito salários mínimos de renda média mensal (atuando, inclusive, no setor informal), possibilitariam a oferta de crédito para a aquisição de materiais de construção, visando à melhoria ou à construção de habitações. Sua principal característica residia na forma de financiamento mais simplificada, já que esses programas não seguiam as regras do Sistema Financeiro da Habitação.

No setor social, destacam-se o Pró-Moradia e o Programa Habitar Brasil, voltados para o poder público (estados e municípios) e financiados, respectivamente, com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União. Seus principais objetivos seriam a urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, a regularização fundiária e a produção de lotes urbanizados. Nessas duas iniciativas, buscava-se beneficiar 677.100 famílias, investindo R$ 5,2 bilhões, sendo R$ 4 bilhões de recursos do FGTS e R$ 1,2 milhão da contrapartida de estados e municípios (Sepurb, 1996a, 1996b).

Entre 1996 e 2000, o desempenho do governo, no que diz respeito à política de habitação popular stricto sensu, ficou aquém do inicialmente planejado, pois para o Pró-Moradia foram investidos cerca de R$ 830 milhões, em recursos do FGTS, para a construção de 155.219 unidades residenciais, a um custo médio unitário de R$ 5.400,00. No mesmo período, com recursos a fundo perdido do OGU, foram alocados no Morar Melhor / Habitar Brasil em torno de R$ 860 milhões que resultaram na construção de 294.595 moradias, com custo unitário médio de R$ 2.920,00 (CAIXA, 2000).

Ressalte-se, entretanto, que em políticas recorrentes e complementares às políticas habitacionais populares os aportes da União foram bem mais substanciais. Por meio de financiamento do FGTS, o governo federal investiu, entre 1996 e 2000, em torno de R$ 2,7 bilhões em saneamento básico (Pró-Saneamento). No citado período, foram aplicados cerca de R$ 2,5 bilhões de recursos orçamentários do OGU em diversos programas de infra-estrutura e saneamento (CAIXA, 2000).

Por fim, quanto às propostas não dinamizadas de novas políticas habitacionais, deve ser lembrado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), voltado para atingir uma clientela na faixa entre quatro e seis salários mínimos de renda familiar. Ainda que proposto como forma de leasing habitacional, esse programa parece não ter sido pensado com a mesma filosofia de seus congêneres europeus. O "ar-

rendamento" aqui teria mais o objetivo de facilitar a retomada dos imóveis em caso de inadimplência do mutuário, evitando longas batalhas judiciais[2].

Para os setores médios (renda familiar mensal de até 12 salários mínimos), tem se destacado ao longo dos últimos anos o Programa Carta de Crédito, que utiliza recursos do FGTS e das cadernetas de poupança. Trata-se de fornecer uma linha de crédito direta ao cidadão, que pode escolher a melhor alternativa para resolver seu problema de moradia, dentre as modalidades de aquisição de habitação pronta, nova ou usada.

Merece também destaque o Programa de Financiamento à Produção e ao Crédito Individual, voltado para apoiar a indústria da construção civil na produção de projetos habitacionais destinados à parcela da população de renda média e alta que opte por um contrato de financiamento vinculado ao imóvel. Trata-se de programa praticamente similar ao que foi hegemônico durante o período BNH para os setores de maior renda, exceto no que respeita ao financiamento que, além dos recursos das cadernetas de poupança, abre a possibilidade de outras fontes complementares (Companhias Hipotecárias e Fundos de Investimento Imobiliário).

Mas, a maior novidade na área habitacional nos anos 1990 foi a aprovação, através da Lei Federal 9.512 / 97, do denominado Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em moldes totalmente diferentes do SFH, criado junto com o extinto Banco Nacional da Habitação e que até hoje financia a maior parte dos programas existentes, por meio de recursos da caderneta de poupança e do FGTS. Inspirado na experiência norte-americana, o novo sistema opera exclusivamente com recursos da iniciativa privada nacional e internacional. O ponto de destaque do SFI é a chamada alienação fiduciária, pela qual o mutuário somente torna-se proprietário do imóvel quando quita o financiamento. Com isso, o financiador pode retomar rapidamente os imóveis em inadimplência. Tanto o período permitido para atrasos quanto os prazos de financiamento e as taxas de juros serão fixados, através de contrato, entre os agentes fiduciário e fiduciante, sem interferência do Estado. Pelo texto da lei, os assalariados poderão utilizar os recursos do FGTS para abater as dívidas. O objetivo de seus mentores seria atrair não só capitais internacionais como recursos dos fundos de pensão, uma vez que financiando apenas parte do custo do imóvel (cabe ao comprador arcar diretamente com parte dos custos) e com a possibilidade de rápida retomada em caso de inadimplência – além da inexistência de regulação governamental para prazos, taxa de juros e comprometimento máximo de renda familiar com as prestações – dificilmente haveria possibilidade de prejuízo para o investidor.

[2]Tradicionalmente, nos casos graves de inadimplência, a CAIXA tem optado pelo leilão com as residências ocupadas, mas isso acarreta uma diminuição nos preços dos arremates das mesmas.

Um eventual revigoramento do atual Sistema Financeiro da Habitação depende da resolução de uma complicada questão política sobre como cobrir o déficit acumulado ao longo das últimas décadas. Por outro lado, o desempenho do novo Sistema Financeiro Imobiliário, ainda em fase de implementação, depende de inúmeras variáveis financeiras e econômicas, bem como de alianças de interesses e de um formato institucional que lhe permitam conceder financiamentos em larga escala e em fluxo constante. Evidentemente, este é um sistema que somente pode ser utilizado para setores de renda mais alta, uma vez que seria duvidoso que, em uma conjuntura de juros altos, fosse capaz de atingir uma clientela mais ampla.

4. Perspectivas e cenários para a questão da moradia no início do novo século

A rápida urbanização das últimas décadas do século XX – aliada a um processo de "industrialização tardia" que incorporou somente uma pequena parcela dos trabalhadores urbanos – acarretou problemas urbanos complexos e de difícil enfrentamento por parte do poder público.

Entre as diversas carências da população de baixa renda vinculadas ao habitat (saneamento, abastecimento de água, energia elétrica, transporte etc.), a que apareceu com mais evidência e centralidade foi o déficit de moradia. Esse contexto explica, em parte, não só por que o poder público, em termos de política urbana, priorizou historicamente a questão habitacional, como também a pouca amplitude e o fracasso da maior parte dessas intervenções governamentais.

Em uma sociedade extremamente heterogênea e desigual como a brasileira, questões aparentemente universais como educação, serviços de saúde, saneamento e habitação não são facilmente comparáveis e muito menos intercambiáveis entre alguns dos diversos "submundos" sociais. Assim, no referente ao habitat, temas como necessidades habitacionais, aluguel, habitação adequada, tamanho de terreno, infra-estrutura, entre outros – que em geral são tratados como se estivessem vinculados a um único mercado –, têm, na verdade, significados muito variados, dependendo dos setores sociais a que se referem.

Comecemos pelas alternativas que se abrem para os setores populares, que mesmo durante a fase áurea do BNH foram os menos beneficiados. Nessas condições, a opção habitacional para a maioria da população pobre, formada por um considerável contingente de desempregados e de trabalhadores eventuais, têm sido os cortiços, favelas e bairros clandestinos, localizados fundamentalmente nas metrópoles e grandes cidades. Assim, a autoconstrução torna-se a solução possível para amplas camadas populares resolverem seus problemas habitacionais. Em função da escassez de recursos e de tempo disponível, essas construções prolongam-se por um largo período de tempo e se caracterizam pelo tamanho reduzido, baixa qualidade dos materiais empregados, acabamento precário e tendência à deterioração precoce (Maricato, 1979; Ribeiro e Azevedo, 1996).

A experiência tem demonstrado que, apesar dos subsídios diretos e indiretos, nos países subdesenvolvidos as casas populares são ainda muito caras para a maioria dos setores de baixa renda. Nessas circunstâncias, a política habitacional enfrenta um dilema de difícil solução: se subsidia em maior escala, compromete drasticamente a produção quantitativa de casas; se busca um nível maior de eficácia – através do retorno de parte do capital aplicado –, exclui uma considerável parcela da população dos programas tradicionais de habitação popular.

É por esse motivo que, nas últimas décadas, tanto no Brasil como em muitos outros países em desenvolvimento, pesquisadores, autoridades governamentais e líderes comunitários vêem os chamados programas alternativos de habitação popular como uma das formas de tentar responder às necessidades habitacionais das populações de baixa renda.

Embora a retórica oficial continue a exaltar as qualidades dos chamados programas alternativos como forma de enfrentar os problemas habitacionais dos setores populares, os impactos concretos dessas iniciativas ainda necessitam de estudos mais detalhados[3]. Em contraposição e como estratégia para enfrentar a crise de moradia, parte dos setores médios e altos optou, entre outras alternativas, pela participação em condomínios fechados afastados das áreas nobres, mas com acesso relativamente rápido através de serviços de transportes (auto-estradas, metrôs de superfície etc.), e pela recuperação de parte de antigos bairros populares, bem localizados na estrutura das cidades, impondo-lhes uma nova significação simbólica, concomitante com a criação de externalidades exclusivas, que os diferenciariam do resto da área (Ribeiro e Azevedo, 1996).

As estratégias de parte dos setores médios e de alta renda supracitadas significam a criação de "ilhas" de classe média incrustadas na periferia ou em antigos bairros populares. Se atentarmos para o fato de que, concomitantemente a esse processo, está em curso o adensamento das favelas e dos bairros populares já consolidados, podemos antever o que chamaríamos de "diminuição perversa da segregação espacial". O maior "convívio forçado", em espaços contíguos, dos estratos médios e altos com setores populares, em um contexto de desagregação social e de baixo crescimento econômico, tende a desencadear um recrudescimento dos preconceitos sociais e uma identificação mecanicista de pobres como sinônimo de "classes perigosas" (Ribeiro e Azevedo, 1996).

Parte desse comportamento das classes médias está relacionada com a trajetória ascendente da violência urbana. Entretanto, a tendência de ver o

[3]Durante o período BNH, esses programas corresponderam a cerca de 265 mil unidades habitacionais, significando apenas 5,95% do total dos financiamentos do Banco (Azevedo, 1988, p. 117). Convém lembrar, entretanto, que após 1985 a maioria dos programas de habitação popular nos três níveis de governo, implementados fora do SFH, privilegiaram os programas alternativos (mutirão, autoconstrução, cooperativas de autogestão etc.) que, em muitos casos, apresentaram resultados satisfatórios (Azevedo, 1990).

"outro" de classe inferior como um inimigo em potencial tende a cristalizar preconceitos ideológicos nas elites, que obscurecem a necessidade da busca de soluções econômicas e políticas de âmbito mais amplo (diminuição dos níveis de pobreza absoluta, ampliação das possibilidades de ascensão social, reforma do Estado etc.) e terminam por enfatizar respostas individuais imediatistas, incapazes de atacar as raízes do problema. Além disso, acarretam problemas que não só afetam negativamente a estrutura urbana das cidades como também as próprias condições habitacionais desses setores. Ou seja, levam a um aumento exacerbado nos serviços de segurança e de taxas de condomínios, ao "aprisionamento" das pessoas em suas residências e à diminuição da importância da "rua", enquanto espaço público de convívio social, intercâmbio, socialização e lazer. (Ribeiro e Azevedo, 1996).

Por outro lado, também se poderia supor alguns efeitos positivos não esperados decorrentes dessa conjuntura. Em primeiro lugar, uma maior pressão dos setores populares cobrando do poder público maiores investimentos de infra-estrutura, equipamentos comunitários e outras melhorias habitacionais, tendo em vista o efeito demonstração. Numa conjuntura democrática, em que o voto possui o mesmo peso, independente da classe social do votante, este é um cacife não desprezível. Aliás, apesar da crise fiscal e econômica, a melhora dos indicadores sociais nas duas últimas décadas pode ser explicada, em grande parte, por fatores de ordem política.

O debate sobre as possibilidades de reforma do SFH, iniciado em dezembro de 1992 na Câmara dos Deputados por ocasião do Simpósio Nacional da Habitação, do qual participaram parlamentares de vários partidos, representantes de sindicatos e numerosas associações da sociedade organizada, não logrou restaurar uma aliança suficientemente forte entre os diversos atores envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia, para ensejar modificações estruturais no Sistema Financeiro da Habitação.

Nas discussões sobre as reformas do SFH, desde a primeira metade dos anos 1990, as propostas de descentralização estavam sempre amarradas aos possíveis novos formatos institucionais da política federal. Apesar de suas diferenças, no que diz respeito ao papel dos diferentes âmbitos de governo, elas apresentavam uma certa similitude. À União caberia definir a macropolítica e arcar com a maior parte dos financiamentos; aos estados federados, realizar atividade reguladora dentro de seus respectivos territórios, suplementar uma parte dos recursos, desenvolver os programas clássicos das Cohab e eventualmente – quando por fragilidade de setores organizados da sociedade ou do poder municipal – implementar diretamente alguns projetos alternativos para os setores de baixa renda. Aos governos locais era destinada uma grande responsabilidade pela implementação da política na "ponta da linha": seja oferecendo terrenos e/ou participando de obras de infra-estrutura como contrapartida de recursos repassados de outros níveis de governo, seja se responsabilizando diretamente pela execução das obras, seja ainda acompanhando ou orientando os setores organizados da

sociedade (cooperativas, grupos de mutirão etc.) envolvidos com os diferentes projetos.

Essas propostas de descentralização não tinham como objetivo a criação de sistemas autônomos em âmbito estadual e municipal. Entretanto, com a desarticulação do Sistema Financeiro da Habitação, a partir de 1987 tanto alguns estados, ao se organizarem para fazerem jus a possíveis repasses federais, quanto muitos municípios de grande porte, para se habilitarem a repasses federais e estaduais, terminaram por criar uma estrutura institucional que lhes permitiu a criação de sistemas híbridos capazes, de um lado, de se articularem com iniciativas oriundas de um nível mais alto de governo e, de outro, de experimentarem, com diferentes graus de institucionalização e de sofisticação, políticas habitacionais autônomas.

No que se refere aos governos estaduais, o nó górdio dessas políticas independentes foi a busca de uma fonte de financiamento própria, ao mesmo tempo significativa e constante, de modo a assegurar um desempenho regular e consistente.

Nesse sentido, a experiência do estado de São Paulo foi a única que até o momento apresentou êxito na configuração de um completo Sistema Estadual de Habitação. A experiência paulista incentivou outros governos – por exemplo, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – a buscar, em suas respectivas Assembléias Legislativas, apoio para a criação de Sistemas Estaduais de Habitação autônomos. O malogro desses projetos se deveu, principalmente, às dificuldades dos governadores em obter, dos legislativos, consenso sobre fontes de recursos orçamentários permanentes (Arretche, 2000).

O governo paulista logrou, em 1989, aprovar uma lei na Assembléia Legislativa que aumentava o ICMS em 1%, com objetivo de criar uma fonte constante e livre para aplicação em habitação popular. Isto permitiu que a Companhia Habitacional Estadual (CDHU) elaborasse uma política própria, abrangendo programas, mecanismos de comercialização e formas de subsídios próprios. Os recursos oriundos do ICMS têm permitido desde então um aporte constante e extremamente significativo para a produção de habitações de interesse social naquele estado. Basta ver que os gastos orçamentários nessa rubrica passaram de R$ 167 milhões, em 1988, para mais de R$ 400 milhões em 1994 (Arretche, 2000, p. 107-109).

Além do estado de São Paulo, também o Ceará, nas administrações Tasso e Ciro, utilizou primordialmente verbas orçamentárias para financiamento de sua política de habitação popular com formato institucional próprio e às margens das agências federais, lançando mão dos recursos do FGTS apenas de forma suplementar. Ainda assim, "não se pode afirmar que se tenha constituído no estado do Ceará um Sistema Estadual de Habitação, dado que não se registra a institucionalização de recursos fiscais que garantam um fluxo contínuo de oferta de bens" (Arretche, 2000, p. 118).

Ao longo da década de 1990, a maioria dos estados optou por manter sua dependência de fontes federais, ainda que muitos desses programas nacionais tenham ganhado na esfera estadual nomes fanta-

sia, como estratégia de vários governos para angariar maior legitimidade política em suas respectivas populações (Azevedo, 1996). Entre esses, alguns poucos estados – como foi o caso, entre outros, da Bahia, Pernambuco e Paraná – conseguiram, por diferentes motivos, angariar vultosos repasses do governo federal, distintamente da maior parte das administrações estaduais, que, em virtude de questões endógenas, não logrou captar recursos relevantes, como ocorreu, por exemplo, com o Rio Grande do Sul (Arretche, 2000).

Deve ser ressaltado que, além de programas federais e estaduais, há uma tendência ao surgimento de um sem-número de programas de âmbito local, para esta faixa de menor renda, abrangendo desde a construção de conjuntos, reurbanização de áreas degradadas, mutirão e lotes urbanizados (Pnud, 1996). A crise fiscal do Estado, especialmente nos âmbitos federal e estadual, e a conseqüente diminuição de verbas para as necessidades habitacionais, aliadas a um contexto democrático que amplia a pressão popular, acarretaram um processo difuso e não planejado de descentralização, que poderíamos chamar de uma "municipalização selvagem" da política habitacional para os setores de menor renda ou, como preferem Adauto e Luiz César, de uma "descentralização por ausência" (Cardoso e Ribeiro, 1999).

Esses programas podem apresentar diversas vertentes e envolver diferentes agências, esferas de governo e mesmo Organizações Não-Governamentais, bem como priorizar projetos tradicionais (construção de conjuntos) ou programas alternativos clássicos: autoconstrução, mutirão, legalização de lotes, urbanização de favelas etc.

As dificuldades de se realizar atualmente um balanço geral sobre a ação municipal na área habitacional no Brasil decorrem da amplitude dessa intervenção, da diversidade de programas, da carência de informações e das distintas metodologias empregadas nas diversas pesquisas realizadas, o que nem sempre possibilita a comparabilidade dessas experiências. Apesar disso, os estudos já realizados explicitam não só diversos constrangimentos, mas também potencialidades e impactos não negligenciáveis desses programas.

No que diz respeito aos constrangimentos, para parte da literatura especializada, ainda que em determinadas circunstâncias essas ações possam até vir a ter um impacto relevante, na maioria dos casos, a dependência de verbas orçamentárias e a inexistência de fontes de recursos específicos e constantes pressupõem a sujeição dessas iniciativas às prioridades conjunturais do governo. Por não possuir o controle sobre verbas ou fundos especiais e por seu caráter distributivo, esses programas tenderiam a se transformar a médio prazo em um "poço sem fundo", em que os recursos são sempre muito inferiores às demandas. Além disso, com o passar do tempo, a disputa com outros programas sociais por dotações orçamentárias possivelmente se tornaria constante e acirrada (Azevedo, 1996).

A enorme clientela potencial dessas iniciativas, aliada à escassez e não previsibilidade de recursos, e,

em muitos casos, à falta de critérios bem definidos de prioridades, favoreceria o surgimento de práticas de favoritismo e de clientelismo político. Assim, embora a lógica de alocação desses recursos possa ser bastante variada, o fator de legitimação política e de apoio eleitoral tende a ter grande importância na definição da população-alvo desses programas, na maioria dos casos pontuais e/ou intermitentes e vinculados a uma determinada administração. Mesmo tratando-se de bens escassos e de impacto pouco significativo para a maioria da população pobre dos respectivos municípios, esse modelo teria a capacidade de criar forte expectativa nos setores populares. Não é por outro motivo que, nas últimas campanhas eleitorais municipais, muitos candidatos venham usando o sonho da "casa própria" como uma das bandeiras para lograr apoio popular (Azevedo, 1996).

No que se refere às potencialidades desses programas municipais, desenvolvidos especialmente nos anos 1990, estudos recentes têm demonstrado as grandes possibilidades de inovação institucional e de adaptabilidade às idiossincrasias locais. Em outras palavras, essas iniciativas têm funcionado como um grande "laboratório" que permite a socialização de inúmeras experiências bem-sucedidas, muitas das quais premiadas internacionalmente (Bonduki, 1996; Souza, 1997).

Além disso, pesquisa recente envolvendo 45 cidades grandes e médias nas diferentes regiões do país revelou que em muitas delas o impacto dessas ações está longe de poder ser considerado desprezível para o público-alvo das políticas habitacionais implementadas. Assim, "do ponto de vista da origem dos recursos utilizados, os municípios foram responsáveis, *de forma autônoma*, pelo financiamento de ações que beneficiaram cerca de 37% das famílias, e participaram do financiamento de outros programas, que beneficiaram cerca de 21% das famílias" (Cardoso e Ribeiro, 1999, p. 17. Grifo nosso). Em outras palavras, nas cidades estudadas, em média, quase 60% das famílias atendidas por projetos habitacionais tiveram algum tipo de aporte oriundo dos cofres municipais, e mais de um terço delas foi atendido exclusivamente com recursos orçamentários dos governos locais.

Essa mesma pesquisa revela diferenças significativas entre as várias regiões do país. Nesse sentido, o Nordeste, que apresenta um quadro de carências mais dramático, é justamente onde se localizam as piores performances, em comparação às cidades do Sul – região em que os municípios apresentam situação financeira relativamente mais confortável e onde se pôde constatar, em média, um melhor desempenho. Segundo os pesquisadores, seria possível supor que esse diferencial

> diz respeito, por um lado, ao volume de recursos – financeiros, técnicos e administrativos – que esses municípios dispõem para fazer face às suas necessidades; por outro lado, no caso do Nordeste, é também conseqüência da cultura política local, onde as práticas clientelistas estão mais enraizadas no cotidiano e correspondem a mecanismos ainda não superados de reprodução do poder, a nível local. (Ibid.)

No que concerne ao Nordeste, essa análise baseada na "cultura política local" acaba sendo matizada pelos próprios autores, quando afirmam encontrar fortes similaridades em municípios metropolitanos do Sudeste.

Outro fator que merece destaque diz respeito à importância da questão institucional, pois foi constatada uma forte correlação entre a existência de estruturas administrativas mais sofisticadas (Cohab, órgãos de planejamento, secretarias de habitação, instrumentos de política urbana etc.) e um melhor desempenho na área habitacional. Ressalte-se, particularmente, a importância da legislação sobre as conhecidas Áreas Especiais de Interesse Social, que foram responsáveis por importantes avanços na regularização fundiária, permitindo que considerável contigente de setores de baixa renda se incorporasse à "cidade legal" (Cardoso e Ribeiro, 1999).

A política do novo governo seria a de estabelecer parcerias com os estados federados e, especialmente, com os municípios – envolvendo a participação de setores organizados da sociedade –, como forma tanto de democratizar o processo de acesso à casa própria – aumentando sua transparência e colaborando para minimizar as práticas clientelistas tradicionais (Cardoso, 2003) – quanto de dinamizar a produção da habitação popular e a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários (vilas, favelas e bairros clandestinos etc.).

5. Posfácio: à guisa de conclusão

A partir da ascensão do governo Lula e da criação do Ministério das Cidades, um cenário baseado na aproximação institucional da política urbana (lato sensu), habitacional, de saneamento e de transporte, com características de políticas regulatórias centralizadas, buscando envolver as três esferas de governo, possibilitou avanços significativos nos primeiros trinta meses de governo. Ressalte-se que a proposta do Ministério das Cidades apresenta desde o início do governo apoio de atores relevantes: possuía defensores nas burocracias estaduais (Associação Brasileira de Cohab; Fórum Nacional de Secretários de Habitação) e em setores organizados da população civil (Fórum Nacional de Reforma Urbana, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Frente Nacional do Saneamento, movimentos voltados para transporte público urbano de passageiros, além de redes voltadas para equacionar a governança metropolitana), estes últimos aliados de longa data dos partidos hegemônicos na coalizão governamental e, portanto, com poder de pressão não desprezível sobre a atual administração federal.

O Ministério capitaneado por Olívio Dutra, tendo como secretária executiva Ermínia Maricato, conseguiu recrutar – tanto nos quadros efetivos da Administração federal quanto nos de outras instituições públicas e universidades do país – uma equipe extremamente qualificada. Apesar das idiossincrasias das diferentes áreas e de fricções decorrentes das especificidades das lideranças das diversas diretorias, a cúpula ministerial, por meio de um trabalho de co-

ordenação interna – apoiado por inúmeros seminários envolvendo entidades da sociedade organizada de vocação urbana e especialistas e consultores de diversas tendências –, logrou aparar arestas e avançar em propostas de regulação de políticas essenciais para as cidades brasileiras. Além disso, percebendo que muitas dessas políticas transcendiam o Ministério, envidou-se para envolver não só outras agências e Ministérios que apresentavam fortes interfaces com as ações em curso, como também buscou integrar outros níveis de governo, sempre com a participação dos diferentes movimentos urbanos.

Em relação à Habitação, esse tema passou a receber uma visão mais holística levando em conta não só a construção de novas moradias, mas também "issues", que, por vezes, são até mais importante para enfrentar a questão do habitat, como regularização fundiária, saneamento, infra-estrutura, transporte público, entre outros.

Como lembra Ermínia Maricato (Maricato, 2005), nos 30 meses da gestão do Ministro Olívio Dutra, entre os diversos êxitos alcançados, podem-se ressaltar:

1. Nova política nacional de habitação: mudança de paradigma

Após longa ausência, o novo Sistema Nacional de Habitação inclui o mercado privado (para ampliar a oferta para a classe média) e a habitação de interesse social. O novo marco regulatório e a nova estrutura serão complementados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) previstos na Lei Federal 11.124/2005, aprovada no Congresso Nacional após 13 anos de tramitação. A tese perseguida para a mudança de paradigma na área de habitação é a seguinte:

a) buscar segurança jurídica e ampliar recursos financeiros para o mercado privado de moradias para a classe média. Dessa forma, espera-se que a classe média não dispute recursos federais com as faixas de baixa renda, como aconteceu nos governos anteriores;

b) ampliar os recursos e dar prioridade de investimentos que estão sob gestão federal e nacional para as faixas de rendas mais baixas (92% do déficit habitacional está situado abaixo de cinco salários mínimos). Dessa forma, espera-se conter o crescimento das favelas e das ocupações urbanas ilegais.

2. Ampliação dos recursos federais e nova orientação para o enfrentamento da questão habitacional

Com recursos geridos pelo governo federal, em 2003 e 2004 foram contratados R$ 10,7 bilhões para atender a 760 mil famílias com imóveis novos e usados, aquisição de material para construção, reformas de moradia e urbanização de favelas. Em 2005, as metas de contratação são atender a 640 mil famílias com a aplicação de R$ 10,6 bilhões.

Enquanto a aplicação dos recursos sob gestão federal estava fortalecendo a concentração da renda no país, já que a maior parte deles era dirigida para as faixas de renda situadas acima de cinco salários mínimos, a atual administração priorizou os inves-

timentos públicos subsidiados abaixo dessa faixa, em que se encontra 92% do déficit habitacional.

A mudança normativa nos programas habitacionais federais (PSH, PAR), a criação de novos programas (PCS, PEHP) e uma resolução aprovada pelo Conselho Curador do FGTS (Resolução 460/2005) permitiram ampliar os recursos de subsídios para baixa renda.

Pela primeira vez o governo federal atuou ativamente na questão da regularização fundiária. O novo programa já deu início a processos para fornecer a documentação do imóvel habitacional para mais de 500 mil famílias de baixa renda moradoras de assentamentos informais situados em 26 estados, em especial nas 11 maiores metrópoles brasileiras. O Ministério das Cidades fez convênio com a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg) para o registro gratuito de moradias sociais regularizadas.

3. Proposta de uma política nacional do saneamento ambiental e ampliação dos investimentos

A ausência de regras no setor, que inviabiliza investimentos públicos e privados, pode ter um fim com o Plano do Saneamento Ambiental, que aguarda votação no Congresso Nacional. O Plano institui a obrigatoriedade de planos, metas, indicadores e transparência para a gestão. Esse instrumento não inviabiliza as empresas estaduais, mas fixa deveres e obrigações para os titulares do serviço. Essa proposta, debatida em 11 audiências públicas em todo o país, pretende proporcionar um horizonte sustentável para o desenvolvimento do setor.

Convém assinalar que pela primeira vez o Ministério das Cidades, em parceria com os Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e da Integração Nacional, investiu em 2003 e 2004 uma soma inédita de R$ 6,1 bilhões de reais (água esgoto, resíduos sólidos e drenagem) integrando e racionalizando os diversos programas.

A abertura de financiamentos com recursos do FGTS mostra uma reversão de orientação em relação aos governos anteriores, pois em apenas dois anos (2003/2004) se investiu um montante de recursos quase igual ao alocado entre 1995 e 2002 (Maricato, 2005, p. 1).

Também de forma inovadora, a seleção de projetos obedeceu a chamamento público via internet, e a escolha das propostas ocorreu via pontuação com critérios divulgados publicamente.

4. Campanha nacional sobre o Plano Diretor Participativo

Mais de 1.700 municípios – aqueles com mais de 20 mil habitantes e os metropolitanos de qualquer porte – estão obrigados a elaborar seus planos diretores até outubro de 2006, de acordo com o Estatuto da Cidade. O Ministério das Cidades, nos primeiros 30 meses do governo Lula, conseguiu apoiar diretamente um número não-desprezível de municípios nessa ação, seja por meio de financiamento (370 municípios), seja por meio de cursos de capacitação às equipes (173).

A Campanha Nacional Plano Diretor Participativo, coordenada pelo Ministério das Cidades,

já conta com 25 núcleos estaduais formados por gestores públicos, técnicos, lideranças sociais, universidades, parlamentares, promotores públicos e empresários, abrangendo aproximadamente 900 municípios brasileiros.

5. Marco regulatório da mobilidade, dos transportes coletivos e trânsito

As diretrizes da Política Nacional de Mobilidade e Transporte foram aprovadas no Conselho das Cidades, e está em andamento a definição de um marco regulatório para o setor. As leis que tratam da acessibilidade para idosos e portadores de deficiência foram regulamentadas, e uma parceria entre o Ministério das Cidades e diversas entidades governamentais e não-governamentais busca sua implementação.

Quanto à prevenção de acidentes no trânsito, foram ministrados 47 cursos de capacitação para 5 mil técnicos de trânsito pertencentes a 400 municípios. A resolução 168 do Contran determinou a realização de cursos de habilitação para 25 milhões de condutores. Essas medidas visam diminuir os acidentes de trânsito, que matam aproximadamente 40 mil pessoas por ano e incapacitam outras centenas de milhares.

6. Política nacional de desenvolvimento urbano com participação democrática

Considerando a dimensão e a diversidade regional e urbana do país e considerando ainda o pouco conhecimento social acumulado sobre a política urbana (ou o pouco conhecimento acumulado sobre a participação social em políticas públicas), o Ministério das Cidades enfrentou dificuldades para lograr uma participação democrática ampla na definição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Em 2003, a Conferência Nacional das Cidades definiu as diretrizes e prioridades da Política Urbana Brasileira. Participaram do processo de construção da Conferência mais de 3.400 municípios e 26 estados da Federação. Os 2.800 delegados que participaram da Conferência Nacional, em Brasília, foram eleitos nessas Conferências Municipais e Estaduais, que – além de representantes de órgãos do poder executivo dos governos estaduais e municipais de vocação urbana, das câmaras de vereadores, das assembléias legislativas e das universidades e centros de pesquisas – possuíam, majoritariamente, representantes de entidades da sociedade organizada, como, entre outras, ONGs, movimentos sociais, associações reivindicativas de políticas setoriais, sindicatos e associações profissionais.

A I Conferência Nacional das Cidades (CNC) elegeu o Conselho das Cidades, que conta com representantes de todos os segmentos supracitados. Esse Conselho aprovou, em 18 meses de vida, as principais ações e políticas definidas pelo Ministério das Cidades.

Em relação à II CNC, as conferências municipais ocorreram nos meses de junho e julho de 2005. As conferências estaduais devem ocorrer em agosto, setembro e outubro, e a Conferência Nacional está

programada para o mês de novembro, em Brasília.

Em suma, apesar das fragilidades enfrentadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que se propõe envolver os três âmbitos de governo, com o pressuposto de uma relação federativa de cooperação – ainda longe de ser uma realidade –, o Ministério das Cidades, por sua atuação nos primeiros 30 meses da gestão de Olívio Dutra, não pode, de modo algum, ser qualificado de inoperante e pouco objetivo, como tentou caracterizá-lo parte da mídia e de setores aliados do próprio governo.

A ironia da história é que a citada administração priorizou o enfrentamento de políticas regulatórias, extremamente estratégicas a médio e longo prazo para melhorar a qualidade de vida e conferir maior justiça social às cidades brasileiras, mas que não guardam uma relação simétrica com o calendário político e eleitoral de curto prazo. E, além disso, causa espanto que mesmo os numerosos avanços de ações concretas na área de habitação e saneamento não tenham sido devidamente capitalizados e divulgados pelo governo.

A explicação para esse fato pode ser debitada à relutância do núcleo duro do governo em aceitar a priorização das atividades do Ministério em relação às demais políticas do governo federal.

A crise política que se abateu sobre o governo e sua base de sustentação parlamentar e social, em função da torrente de denúncias e da comprovação de atos de corrupção ativa e passiva envolvendo órgãos governamentais, parte da cúpula do Partido dos Trabalhadores e alguns partidos aliados, fragilizou fortemente a administração do presidente Lula.

Sem entrar na discussão do mérito e da eficácia das diversas iniciativas de defesa tomadas por um governo acuado, uma delas foi tentar recompor ou pelo menos minimizar a perda de sua base parlamentar, através de uma minirreforma ministerial. No rol dessas iniciativas, o Ministério das Cidades foi oferecido a um partido conservador, aliado de segunda hora, cabendo ao presidente da Câmara indicar uma pessoa de sua confiança para ocupar o cargo de ministro.

A nova administração do Ministério, prevalecendo o comportamento dos primeiros meses dessa segunda gestão, deve priorizar as políticas habitacionais distributivas, por meio de relações tête-à-tête com governadores e prefeitos, que acarretarão, entre outros efeitos discutíveis, a diminuição do papel ativo da Caixa Econômica Federal nas políticas de habitação popular, inclusive no que diz respeito à utilização de critérios universalistas e explícitos na definição de prioridades para alocação de recursos.

Também são prováveis a supressão ou a desaceleração das ações voltadas para a discussão, a elaboração, a aprovação parlamentar e a implementação de políticas regulatórias recorrentes e complementares, agenda que marcou os primeiros 30 meses da gestão do ministro Olívio Dutra, com apoio explícito de instituições, associações profissionais, ONGs e movimentos sociais, além de parlamentares, técnicos e pesquisadores que vêm atuando nas últimas décadas na área urbana.

Referências

ARRETCHE, Marta. **Intervenção do Estado e o Setor Privado**: o modelo brasileiro de política habitacional. Trabalho apresentado no colóquio "Sociétés et Politiques d'Ajustement dans les Economies Semi-industrialisées", Amiens, França, dez. 1990.

_____. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

ASCHER, F.; LUCAS, C. L'Industrie du Bâtiment: des forces productives à libérer. **Economie et Politique**, n. 236, Paris, 1974.

AZEVEDO, Sergio de; ANDRADE, Luis A. Gama. **Habitação e Poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

AZEVEDO, Sergio de. Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas. In: DINIZ, Eli. (Org.). **Políticas Públicas para Áreas Urbanas**: dilemas e alternativas. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

_____. Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1064-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **RAP, Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 4, out./dez. 1988.

_____. A Trajetória dos Programas Alternativos de Habitação Popular no Brasil. **RAM, Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 195, Ano XXXVII, abr./jun. 1990.

_____. Planejamento, Cidades e Democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli; LOPES, José S. L.; PRADI, Reginaldo. (Org.). **O Brasil no Rastro da Crise**. São Paulo: Anpocs/ Ipea/Hucitec, 1994.

_____. A Crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Org.). **A Questão da Moradia nas Grandes Cidades**: da Política Habitacional à Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996.

BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994. Infraestructura y Desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial, Washington, D.C., 1994.

BNH, Banco Nacional da Habitação. Departamento de Planejamento e Análise de Custos, DPLAC, Rio de Janeiro, 1982.

BONDUKI, Nabil. **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de. (Org.). **A Municipalização das Políticas Habitacionais**: uma avaliação das experiências recentes (1993-1996). Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ; Fase, abr. 1999. (Relatório de Pesquisa).

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política Habitacional no Brasil. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro: Fase, n. 95, fev. 2003.

CAIXA, Caixa Econômica Federal. Programas com recursos do FGTS e do OGU (Setor Público), Belo Horizonte, 2000.

CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina (Nações Unidas). América Latina y el Caribe: stock de viviendas y estimación de déficit cuantitativo y cualitativo. Santiago: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica e Social (Ilpes), 1993.

COHN, Amélia. Gastos Sociais e Políticas Sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT, "Estrutura Social e Desigualdade", XXIV., 2000, Petrópolis. **Anais...**, Petrópolis, out. 2000.

FIBGE, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Demográficos. 1980; 1991; 2000.

_____. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (Pnad) de 1995. 1995.

FONELLE, Regis; RAMOS, Lauro. Income distribution in Brazil. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, Departamento de Economia, 1992. (Texto para Discussão n. 288).

GUIMARÃES, B. M. **Las Favelas en Belo Horizonte y La Acción del Gobierno**: tendencias y desafios. Trabalho apresentado no Congrès International sur l'Habitat, Montréal, Canadá, 1992.

LACERDA, Cristina Silveira de. **A incorporação imobiliária para os setores de baixa classe média em Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1998. (Monografia de Especialização em Planejamento Urbano) – Escola de Arquitetura de UFMG, Belo Horizonte. 1998.

MARICATO, Ermínia. (Org). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

_____. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Balanço de 30 Meses de Governo**. Ministério das Cidades, Governo Federal. Brasília. 2005.

MEDICE, André; AGUNE, Antonio. **Desigualdades regionais na década de 80**: o Brasil não é mais o mesmo? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, "Grupo de Trabalho de Políticas Públicas", 18., 1994, Caxambu. Anais..., Caxambu, nov. 1994.

MELO, Marcus André Barreto Campelo. **Classe, Burocracia e Intermediação de Interesse na Formação da Política de Habitação**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XII., 1988, Águas de São Pedro, São Paulo. Anais..., Águas de São Pedro, out. 1988.

_____. **Explicando a Formação de Políticas**: atores, interesses, agendas e a análise da política habitacional. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XIV., 1990, Caxambu. **Anais...**, Caxambu, out. 1990.

O'DONNEL, Guilhermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 36, p. 123-146, jul. 1993.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996. Brasília: Pnud/Ipea, 1996.

PRADO, Eleutério da Silva; PELIN, Eli Roberto. **Moradia no Brasil**: reflexões sobre o problema habitacional brasileiro. São Paulo: Ed. CBMN (Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração); Fipe (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas), 1993.

REIS, Fábio W. Consolidação Democrática e Construção do Estado: notas introdutórias e uma tese. In: REIS, Fábio W.; O'DONNEL, G. (Org.). **A Democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

RIBEIRO, LUIZ Cessar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. A Produção da Moradia nas Grandes Cidades Brasileiras: dinâmica e impasses. In: _____. (Org.). **A Questão da Moradia nas grandes Cidades**: da Política Habitacional à Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCHVASBERG, Benny. Atores em Movimento na Disputa Territorial do FGTS nos anos 90: Estado, espaço social e planejamento em transformação. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, V., 1993, Belo Horizonte. **Anais...**, Belo Horizonte, 1993.

SEAC, Secretaria Especial de Ação Comunitária. Administração Central. Brasília, ago. 1988.

SEPURB, Secretaria de Política Urbana. Política Nacional de Habitação. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília, 1996a.

_____. **Contexto da Política de Habitação**. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília, 1996b.

_____. Secretaria de Política Urbana. Principais **Ações em Habitação (1995-1999)**. Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasília, 1996c.

SMADU, Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano. **Plano Diretor da Cidade**. Prefeitura Municipal, Rio de Janeiro, 1992.

SOUZA, Ângela Gordilho. (Org.). **Habitar Contemporâneo**: novas questões no Brasil dos Anos 90. Salvador, 1997. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – UFBA, Faculdade de Arquitetura, Lab-Habitar, Salvador. 1997.

UNICAMP. **Políticas, Demandas e Necessidades Habitacionais**. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade de Campinas, 1991. Mimeo.

VALENÇA, Márcio M. The Inevitable Crisis of the Brazilian Housing Finance System. **Urban Studies**, v. 29, n. 1, p. 39-56, 1992.

_____. The Clousure of the Brazilian Housing Bank and Beyond. **Urban Studies**, v. 36, n. 10, p. 1747–1768, 1999.

WEAVER, James H.; O'KEEFE, Kevin M. Aonde Vai a Economia do Desenvolvimento? **Enfoque Econômico**, USIS, n. 2, p. 46-70, 1993.

2.

2.

Habitação Social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Adauto Lucio Cardoso, Rosane Lopes de Araujo e Will Robson Coelho

1. Aspectos institucionais e caracterização física

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) foi criada em 1975, um ano após a criação das outras Regiões Metropolitanas no país, uma vez que para a sua instituição foi necessário, primeiro, resolver o problema da fusão, ou seja, a extinção do antigo estado da Guanabara e a incorporação do seu território ao antigo estado do Rio de Janeiro, do qual o novo município do Rio de Janeiro passou a ser a capital. Complementando a lei federal que instituiu a RMRJ, o Decreto-lei Estadual 14, de 15/3/1975, criou a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem), entidade com personalidade jurídica de direito privado, sob supervisão da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado, à qual cabia dar apoio técnico e administrativo ao Conselho Deliberativo e assessoramento ao Conselho Consultivo.

A Fundrem, uma vez estabelecida, dedicou-se à elaboração de diagnósticos e buscou implementar convênios de assistência técnica para a elaboração dos planos diretores em todos os municípios da Região Metropolitana, cujos produtos eram basicamente projetos de leis de zoneamento. Porém, nem sempre a Fundrem conseguia a aprovação de seus projetos de leis nas Câmaras de Vereadores, pois envolviam interesses municipais na questão do uso do solo. Assim, pela Portaria 46, de 1979, baixada pelo governador do estado, tentou-se deslocar da competência municipal para a estadual a aprovação de projetos urbanísticos.

Os conflitos constantes entre a Fundrem e os governos municipais acabaram por desgastar o órgão, que, a partir da redemocratização do país, da instituição das eleições municipais e da maior autonomia que passou a ser conferida ao poder local, foi gradativamente perdendo poder político. Em 1990, a Fundrem foi extinta, seus técnicos dispersaram-se em outros órgãos estaduais e seu acervo foi parcialmente perdido nos arquivos do estado. Desde então, nenhum outro órgão específico responsável pelo planejamento do território metropolitano foi constituído.

Em 21 de setembro de 1990, em razão das mudanças trazidas pela Constituição Federal, que passou para os governos estaduais a competência para a criação das áreas metropolitanas no país, foi promulgada a Lei Complementar Estadual 64, que dispôs sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e que definiu as funções públicas e os serviços de interesse comum. Desde a sua criação até a edição dessa lei complementar, a principal alteração na composição da RMRJ foi a exclusão do município de Petrópolis. Entre 1991 e 2000, novas alterações[1] ocorreram, passando de quatorze (Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, São Gonçalo e São João de Meriti) para dezenove o número de municípios que compõem a RMRJ, em virtude da criação de cinco novos municípios por meio de processos de emancipação de distritos – Guapimirim, Japeri, Queimados, Seropédica e Tanguá.

A RMRJ ocupa uma área de 5.645 quilômetros quadrados – 12,91% da superfície do estado – tendo, no centro, o município-sede do Rio de Janeiro; ao norte, os municípios de Nilópolis, São João de Meriti, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Japeri, Queimados e Belford Roxo, que compõem a sub-região da Baixada Fluminense; ao fundo da Baía de Guanabara, os municípios de Magé e Guapimirim; a leste da Baía de Guanabara – o eixo leste metropolitano –, os municípios de Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Tanguá e Maricá; a oeste – no limite da região –, os municípios de Man-

[1]Em 1997, foi aprovada a Lei Complementar Estadual (LCE) 87, que modificou a composição da RM e revogou a LCE 64, de 1990. Em 1998, a LCE 89 dispôs sobre o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana. Após 2000, foram feitas novas alterações na composição da RMRJ por meio da Lei Complementar 97, de 2001, que excluiu Maricá, e da Lei Complementar 105, de 2002, que incluiu o novo município de Mesquita (emancipado em 1999) e excluiu os municípios de Itaguaí e Mangaratiba.

garatiba e Itaguaí, junto da Baía de Sepetiba; e a noroeste, os municípios de Seropédica e Paracambi.

A distribuição territorial e administrativa da RMRJ está apresentada na Tabela 1.

Municípios	Área (km²)	Municípios	Área (km²)
Belford Roxo	80	Niterói	129
Duque de Caxias	465	Nova Iguaçu*	559
Guapimirim	361	Paracambi	179
Itaboraí	424	Queimados	77
Itaguaí	272	Rio de Janeiro	1.182
Japeri	83	São Gonçalo	249
Magé	386	São João de Meriti	35
Mangaratiba	352	Seropédica	284
Maricá	362	Tanguá	147
Nilópolis	19	RMRJ	5.645

* A dimensão territorial de Nova Iguaçu inclui a área de Mesquita.

Tabela 1: Distribuição territorial e administrativa da RMRJ. Fonte: IBGE (2000).

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, podem-se encontrar três tipos de áreas climáticas, acompanhando a diversidade de relevo e localização, expressas nas variações pluviométricas, de temperatura, dos ventos e da umidade relativa do ar.

Nas áreas de baixada, predomina um clima tropical, com estação seca no inverno, média pluviométrica anual de mil milímetros e temperatura em torno de 23º C (média anual). A umidade relativa varia de 78% a 80% nas baixadas interiores, mais protegidas dos ventos, reduzindo-se para uma faixa de 75% a 78% nas baixadas litorâneas, por influência dos ventos de nordeste. Nos sopés montanhosos, o clima dominante é o tropical chuvoso, com chuvas durante todo o ano e índices pluviométricos superiores a 2 mil milímetros anuais no sopé da Serra do Mar e de 1,5 mil milímetros a 2 mil milímetros anuais nos sopés dos maciços litorâneos. Em função das chuvas freqüentes, as temperaturas são mais amenas nessas formações, variando de 21º C a 22º C, em média, durante o ano. A umidade relativa nessas áreas chega a 86%.

O clima tropical de altitude é o que predomina nas encostas dos maciços e serras, com mais chuvas na Serra do Mar do que nos maciços litorâneos, em virtude das altitudes mais elevadas. Nos dois tipos de formação, existem diferenciações entre as vertentes, com ocorrência de maior quantidade de chuvas e menor temperatura nas que sofrem a ação dos ventos marítimos.

Quanto aos aspectos geomorfológicos, a RMRJ pode ser caracterizada com base nos três grupos principais de elementos que definem o seu relevo: os maciços litorâneos, as baixadas e a Serra do Mar, que se estende de norte a oeste, marcando os limites com os municípios das regiões serrana e centro-sul fluminense.

Os maciços litorâneos são quatro formações isoladas, mais próximas do litoral: maciços da Pedra Branca, Tijuca e Serra da Madureira, no Rio de Janeiro; e Serra de Cassorotiba, em Niterói. Entremeando essas formações, encontram-se as baixadas

litorâneas em toda a extensão próxima ao mar, onde se localizam as lagoas barradas por restingas. E entre os maciços litorâneos e a Serra do Mar, estão as baixadas interiores, que formam uma grande superfície de ocupação de planícies e colinas, abrangendo a baixada fluminense.

O sistema hidrográfico é composto de três grandes grupos de bacias, segundo seu local de desaguamento. O maior deles, que compreende as bacias que deságuam na Baía de Guanabara, apresenta características de baixada de natureza pantanosa com áreas inundáveis, por estarem situadas em níveis abaixo da média das marés. Existem ali vários rios que drenam áreas intensamente ocupadas nos municípios do Rio de Janeiro e da Baixada Fluminense, a oeste da baía, e de Niterói, São Gonçalo e Itaboraí, a leste, bem como alguns outros ao fundo da baía que, descendo da Serra dos Órgãos, atravessam áreas de ocupação mais rarefeita nos municípios de Magé e Guapimirim. Ainda nesse grupo, há extensas áreas de mangue mais ao fundo da baía, nos municípios de Magé, Guapimirim, Itaboraí e São Gonçalo.

Outro conjunto é formado pelos rios situados mais a oeste da região que deságuam na Baía de Sepetiba, drenando extensas áreas planas e baixas com trechos inundáveis, e limitado ao fundo pela Serra do Mar. Abrange os municípios de Mangaratiba, Itaguaí, Paracambi, Japeri, Queimados e parte de Nova Iguaçu, assim como a zona oeste do Rio de Janeiro. O último grupo é composto dos cursos de água que deságuam nas chamadas lagoas litorâneas, constituídas por recuo oceânico e formação de restingas, que funcionam como intermediárias entre os rios e o mar, ao qual se ligam por canais. Quatro lagoas com essas características situam-se no lado oeste da baía, no município do Rio de Janeiro: Rodrigo de Freitas, em área intensamente ocupada, e Jacarepaguá, Camorim, Tijuca e Marapendi, em área de ocupação mais recente. Nesse conjunto, também se verifica a existência de áreas inundáveis. E do lado leste, no município de Niterói, localizam-se as lagoas de Piratininga e Itaipu, drenando áreas de urbanização recente e acelerada, e ainda as lagoas de Maricá, Barra, Padre e Guarapina, no município de Maricá, em áreas com ritmo intenso de parcelamento.

Os dados populacionais mostram a grande concentração e polarização exercida pelo município do Rio de Janeiro sobre o entorno (e sobre o próprio estado do Rio de Janeiro): um em cada três moradores do estado mora na capital e três em cada quatro fluminenses residem na RMRJ. No entanto, apesar dessa grande concentração, o processo histórico indica uma perda de posição relativa do município do Rio de Janeiro em relação à RMRJ, caindo de 79,1% para 53,8% entre 1940 e 2000. Já a relação entre a região metropolitana e o estado, partindo de um patamar de 61,8% em 1940, cresce até 1980, quando atinge 77,7% (seu ponto de inflexão), baixando então lentamente até atingir 75,7% no ano 2000.

Nas décadas de 1940 e 1950, a RMRJ conviveu com altas taxas de crescimento populacional, principalmente nos municípios limítrofes da capital, onde elas chegaram a superar os 10% ao ano. Nos anos 1960, ocorreu um arrefecimento, principalmente

nos municípios da Baixada Fluminense e na capital. Esse processo se aprofundou nas décadas de 1970 e 1980, dando a impressão de que essa tendência seria irreversível. A primeira metade dos anos 1990 ainda reforçou o comportamento anterior; no entanto, no período mais recente verificou-se um relativo "reaquecimento" do crescimento populacional, com exceção de três municípios, que mantiveram a tendência anterior: Nilópolis, que continuou a perder população; Niterói e Paracambi, cujas taxas de crescimento diminuíram.

2. Ocupação e expansão urbana

Ponto de partida para a expansão de toda a região, o município do Rio de Janeiro teve sua origem nas proximidades do Morro do Castelo e Praça XV, junto ao primeiro porto da cidade. Dessa base, expandiu-se em direção a pequenas localidades criadas a partir de outros pequenos portos situados na orla da baía e nas margens de rios afluentes, cujas ligações eram feitas inicialmente apenas por meio de pequenas embarcações. Desses locais partiram também alguns dos primeiros caminhos de penetração para o interior. Posteriormente, caminhos por terra levariam às propriedades rurais, na maioria das vezes engenhos de açúcar. A abertura progressiva desses caminhos, que levavam a outras províncias, definiu eixos de penetração e propiciou o assentamento de localidades mais tarde atingidas por linhas de diligências, de bonde ou de trem.

As linhas de bonde desempenharam, a partir de 1868, papel indutor na ocupação urbana de tipo residencial. Instaladas mediante diversas concessões, devidamente articuladas com o empreendimento dos primeiros parcelamentos de terra, essas linhas foram fundamentais para a ocupação de áreas não servidas pelos ramais ferroviários. O sistema de bondes constituiu uma extensa malha que integrava o centro da cidade aos bairros distantes e unia, na área central, as principais praças e terminais ferroviários e hidroviários, garantindo, assim, a integração de grandes áreas urbanas com bastante mobilidade. As ligações entre estações de diferentes ramais ferroviários contribuíram para a consolidação de áreas comerciais formadas nas proximidades dessas estações. O sistema foi importante também para o estabelecimento da primeira área industrial da cidade, no bairro de São Cristóvão. Com sua extinção na década de 1960, o sistema foi substituído por linhas de ônibus, que utilizaram os eixos consolidados pelos bondes.

A malha ferroviária da RMRJ teve seu primeiro trecho inaugurado em 1858, com 48 quilômetros, que ligava a estação D. Pedro II, no centro urbano da metrópole, a Queimados, na Baixada Fluminense, e chegava à estação de Japeri já no ano seguinte, tendo como intermediárias as estações de Engenho Novo e Cascadura e, em seguida, São Francisco Xavier, Sampaio, Méier, Todos os Santos (hoje extinta), Engenho de Dentro, Madureira e Deodoro. Desta última, seguiu a bifurcação para Santa Cruz, cujo ramal foi inaugurado em 1878. Em 1883, entrou em atividade a Estrada de Ferro Rio Douro, com ramais para Tinguá e Xerém, ao pé da Serra das Araras (todos desativados atualmente). Em 1886, foi inaugurada a Estrada de Ferro Leopoldina, que, partindo da gare Barão

de Mauá, iniciava o contorno da Baía de Guanabara até atingir, mais tarde, Duque de Caxias, Gramacho, Magé, Guapimirim e Inhomirim, na raiz da Serra dos Órgãos. E, em 1893, entra em operação a chamada Linha Auxiliar, ligando D. Pedro II a Belford Roxo, que se tornaria distrito de Nova Iguaçu e seria emancipado posteriormente.

Utilizada inicialmente para transporte de cargas, a malha ferroviária cumpriria, mais tarde, papel importante no processo de expansão da ocupação urbana. O desenho original dessa vasta rede, entretanto, não chegou a completar um século de vida. Vários ramais foram desativados na segunda metade do século XX, com a implantação da malha viária que atenderia à prioridade dada à produção automobilística.

A expansão dos subúrbios vem como decorrência da entrada em operação do transporte de passageiros nos ramais ferroviários. Núcleos residenciais vão se formando em torno das estações. As ruas adjacentes às vias férreas tornam-se longos eixos de acesso aos bairros, alcançando, inclusive, os municípios vizinhos da região metropolitana e compondo uma estrutura urbana baseada em corredores rodoferroviários de disposição radiada, cujo núcleo são os centros do Rio de Janeiro e de Niterói. Com a construção das rodovias de acesso ao Rio, em meados do século XX, abrem-se novas opções de acesso rápido aos bairros e centros comerciais mais distantes. Esses novos eixos são a Av. Brasil (BR-101) na direção da zona oeste, a Rodovia Washington Luís (BR-40), que atravessa o município de Duque de Caxias em direção ao norte (municípios da região serrana), e a Rodovia Presidente Dutra, que cruza São João de Meriti e Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, no rumo de São Paulo.

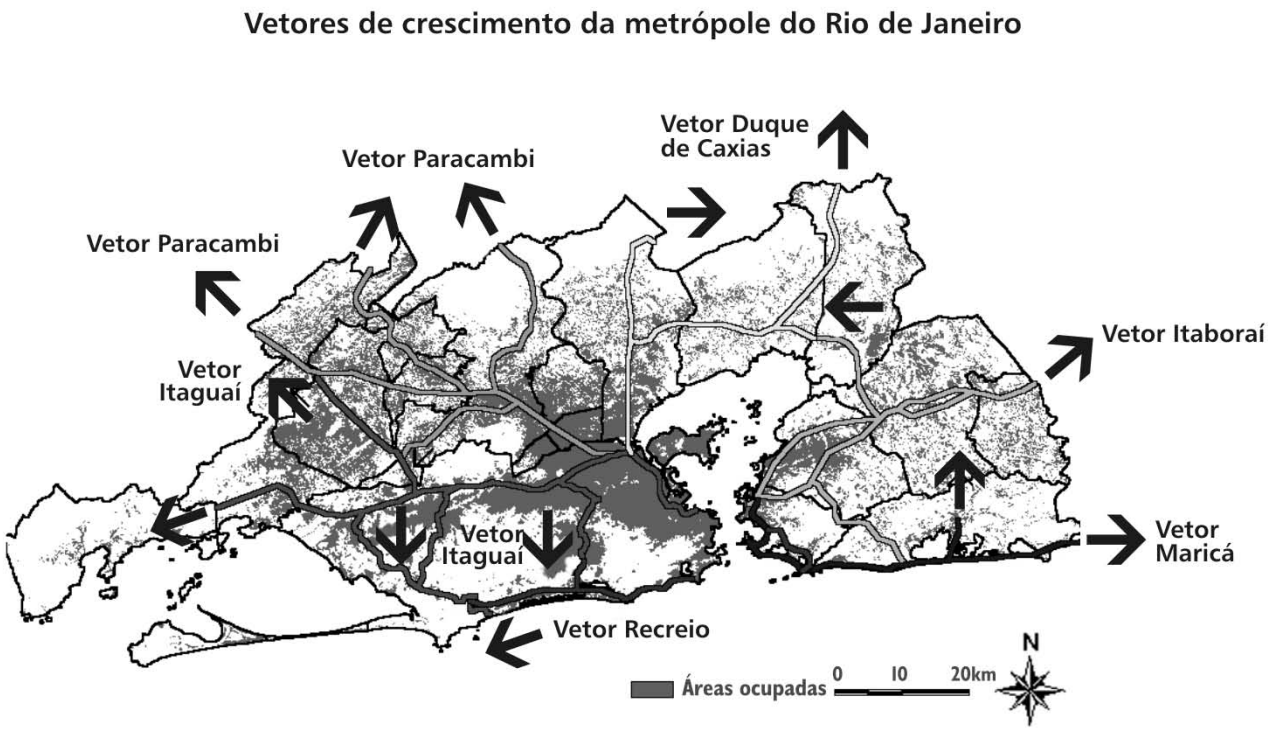
Em um estudo elaborado em 1984 sobre a evolução da mancha urbana da RMRJ (Fundrem et al., 1984), com base nos levantamentos aerofotogramétricos de 1959 (IBGE) e de 1976 (Fundrem), foram identificadas as tendências de expansão da ocupação na região, conforme o Mapa 1.

Como resultado desse processo de expansão, configurou-se uma estrutura metropolitana que, atualmente, pode ser caracterizada da seguinte forma:

Núcleo – formado pela área central e zonas norte (parte), sul e oeste (parte) do município do Rio de Janeiro (Áreas de Planejamento [AP] 1 - Centro; 2 - zona sul e Tijuca; e 4 [parte - Barra da Tijuca]), e pelo município de Niterói, concentra, em termos sociais, as camadas de mais alta renda, maior escolaridade e faixa etária mais elevada, bem como a maior quantidade de equipamentos e serviços.

Zona Suburbana – formada pelos bairros dos subúrbios cariocas (AP 3 e 4 [parte - Jacarepaguá]), concentra camadas de renda média e conta com um atendimento razoável em termos de oferta de serviços públicos, tendo sido objeto de investimentos estatais entre os anos 1940 e 1970 (Kleiman, 1992).

Periferia Consolidada – formada pelos bairros da zona oeste do município do Rio de Janeiro (AP 5), pelos municípios da Baixada Fluminense (Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Nova Iguaçu, Nilópolis, Queimados e São João de Meriti) e pelo



Mapa 1: Vetores de crescimento da metrópole do Rio de Janeiro. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

município de São Gonçalo, apresentou altas taxas de crescimento populacional entre os anos 1940 e 1970 e concentra uma população pobre, com menor escolaridade, mais jovem, mais negra e com pouco acesso a serviços e equipamentos urbanos.

Periferia em Expansão – formada pelos municípios de Guapimirim, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Paracambi, Tanguá, Seropédica e Itaboraí, é a região mais distante do núcleo, com relativa presença de áreas rurais, e, mais recentemente, tem apresentado taxas mais elevadas de crescimento populacional, indicando uma expansão da mancha urbana em sua direção.

O crescimento periférico ocorreu, historicamente, por meio da ocupação de áreas não dotadas de infra-estrutura ou de serviços urbanos. Assim sucedeu com os atuais subúrbios do município do Rio de Janeiro, que, embora tenham sido ocupados desde o final do século XIX, só foram urbanizados a partir da década de 1940. As áreas de urbanização da periferia consolidada, principalmente as da Baixada Fluminense, freqüentemente correm risco de enchentes, tendo em vista as características geomorfológicas da região, em grande parte inadequadas à ocupação urbana. A proliferação de loteamentos populares sem qualquer

forma de controle ou planejamento prévio (como se verá, de forma mais detalhada, no item seguinte) tornou essa região sujeita a enchentes periódicas, situação agravada pela precariedade da manutenção dos sistemas de canais e do vazamento contínuo de esgoto e lixo no escoamento pluvial. Assim, ao risco de inundação soma-se a ausência total ou parcial de infra-estrutura que marca a periferia carioca.

O Plano de Transportes Metropolitanos (PTM) (1992-1994) constatou um aumento de 78% para 84% no uso dos transportes coletivos no total das viagens realizadas na RMRJ, acarretando uma diminuição na utilização do transporte individual de 24% para 16%. No âmbito dos transportes coletivos, a maior evidência é a perda de importância, em termos absolutos e relativos, do transporte por trem como alternativa para a população da periferia e dos subúrbios. Essa perda é compensada pela ampliação do peso do sistema de ônibus, que é francamente majoritário hoje, conformando um sistema com grande declínio da eficiência em tempo de deslocamento, com aumento da poluição e redução do conforto nas viagens. Também o metrô, que consumiu altos investimentos na década de 1970, permaneceu limitado, atendendo principalmente à população da zona sul e de parte da zona norte do Rio de Janeiro, sendo apenas recentemente estendido às regiões mais periféricas do município, mas ainda assim com funcionamento precário. Do total de viagens por transportes coletivos, 91% são feitas por ônibus, o que confirma o peso excessivo dessa modalidade em relação às demais, principalmente às realizadas por trilhos.

2.1. Cortiços, favelas, loteamentos: histórico do problema habitacional no Rio de Janeiro

2.1.1. Dos cortiços às favelas: 1870-1930

A questão da moradia no Rio de Janeiro aparece como um problema a partir da segunda metade do século XIX, motivado pelo intenso crescimento demográfico e pelas transformações na estrutura urbana decorrentes do papel preponderante desempenhado pela cidade, tanto do ponto de vista econômico quanto do político. A partir de 1870, a mancha urbana começa a se expandir, incorporando as terras adjacentes, que se haviam desvalorizado em função da decadência das atividades agrícolas e que passaram a constituir uma alternativa de investimento, atraindo o capital comercial "excedente", oriundo do tráfico de escravos ou da intermediação comercial. Amparado pela expansão do sistema ferroviário, o crescimento da área urbana se deu pela formação de um mercado de terras e pela promoção de novos loteamentos nas áreas "suburbanas", cuja ocupação se viabilizava, tendo a população nessa região aumentado de 18,85%, em 1870, para 22,6%, em 1906[2]. Nesse período, essa expansão baseou-se na produção de moradias para as camadas médias, que já então constituíam um contingente populacional importante na cidade, favorecido pela expansão do serviço público (uma vez que a cidade era capital do país) e das atividades comerciais.

[2]Beloch (1980), apud Machado da Silva e Valladares (1986).

A população pobre, por outro lado, concentrava-se nas áreas centrais da cidade ou no seu entorno imediato, dada a impossibilidade de arcar com o elevado custo da terra e do transporte nas áreas suburbanas. Predominavam os cortiços[3], estalagens ou casas de cômodos, que chegaram a abrigar cerca de 25% da população carioca no início do século XX (Finep e GAP, 1985). Essa situação só se modificaria a partir de 1910-1915, em virtude das políticas de erradicação desenvolvidas pelo poder público[4] e da redução relativa dos custos da terra e dos transportes nas áreas mais periféricas, alterando a composição social dos subúrbios em expansão com a chegada de grupos de menor renda.

A condição de capital e a visibilidade da pobreza, que sempre caracterizaram o desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro, tornaram inevitável, desde o início do século XX, a edição de algumas iniciativas oficiais para tratar o problema da moradia popular. As alternativas de intervenção predominantes eram a construção de vilas operárias pelas indústrias, que buscavam áreas distantes do centro, e a construção de habitações higiênicas por empreendedores privados sob um regime de concessão do poder público, iniciativas bastante limitadas em termos quantitativos[5]. A par dessas iniciativas, as únicas experiências desenvolvidas pelo poder público, no período, referem-se à construção de 120 unidades de moradias para operários, em 1906, e à construção de um conjunto de habitações operárias no subúrbio de Marechal Hermes, em 1916.

Com a destruição e a proibição dos cortiços[6] e diante da escassez crônica de moradias e do alto preço dos aluguéis, a população pobre passou a ocupar terrenos vazios nas áreas centrais, nos quais erguia habitações extremamente precárias (barracos). Desde seu aparecimento na cidade, as favelas foram objeto de intervenções de remoção, em nome da higiene, da paisagem ou da moral. Lucien Parisse assim caracteriza a relação da cidade com as favelas:

> A cidade olha a favela como uma realidade patológica, uma doença, uma praga, um quisto, uma calamidade pública. Estas expressões encontram-se em todos os jornais, sob a pena de jornalistas, professores, intelectuais, quer eles exprimam sua hostilidade à favela ou declarem seus bons sentimentos, suas boas intenções. (Parisse, apud Valladares, 1980, p. 22)

[3] "São, em geral, cômodos construídos para alugar, com tanques e instalações sanitárias de uso comum" (Taschner, 1997, p. 9).

[4] Entre essas, ressalte-se o famoso "bota abaixo" desenvolvido pelo prefeito Pereira Passos, por ocasião da abertura da Avenida Central. Ver, a respeito, Benchimol (1982).

[5] Em 1892, o poder público institui legislação que concede "favores especiais" e algumas "obrigações" para empresas cuja finalidade é construir moradias para "trabalhadores e classes pobres" (Machado da Silva, 1981). A partir desse momento, estabelecem-se na cidade algumas empresas, como a Empresa de Saneamento do Rio de Janeiro, que produzem "vilas proletárias", mais tarde simplesmente "vilas", para as camadas populares.

[6] Em 1855, a Câmara Municipal estabelece um dispositivo que proíbe a construção de novos cortiços, sem a prévia aprovação da Junta de Higiene Pública, e, em 1876, proíbe definitivamente e por completo a construção de cortiços na área central da cidade (Taschner, 1997). Leeds e Leeds (1978) ressaltam que esse processo de demolição de cortiços que se realiza em nome da higiene pública não é acompanhado por nenhuma provisão de moradias ou sequer de alojamentos provisórios para a população removida.

2.1.2. A expansão das favelas: 1930-1960

As favelas, ocupando os morros que configuram a paisagem carioca, começaram, já na década de 1930, a apresentar um alto grau de visibilidade social que preocupava as elites. O Plano Agache, apresentado em 1930, tratava do "problema" da favela identificando uma "inversão" da função adequada das áreas ocupadas por esses assentamentos, que, pela sua localização, deveriam acolher a população de classe média. Para a população favelada, o Plano previa a construção, na periferia, de "cidades-satélite" junto de zonas industriais, que proveriam emprego para a população de trabalhadores pobres. Largamente inspirado no Plano Agache, o Código de Obras de 1937 (Decreto 6.000), em seus artigos 347 e 349, proibia a construção de novas favelas e a realização de melhorias nas favelas existentes, que seriam substituídas por "núcleos de habitação de tipo mínimo" mediante a construção de "habitações proletárias" (Valladares, 1980; Machado da Silva, 1981).

Em 1941, a prefeitura do Rio de Janeiro criou um programa de erradicação de favelas, os Parques Proletários Provisórios, que deveriam acolher a população favelada enquanto se construíam casas definitivas, de alvenaria, nas favelas. A concepção que norteava a criação dos Parques Proletários era que a favela constituía, principalmente, um lugar de acolhida de migrantes, um "estágio" em uma trajetória de progressiva integração social que deveria ser acelerada por meio da transferência dos favelados para os Parques. Com o retorno à área da favela, em habitações de alvenaria, a integração dessa população ocorreria em um ambiente urbano "normal". Sob esse programa, foram destruídas quatro favelas, e sua população (em torno de 8.000 pessoas, correspondendo a 3,2% da população favelada da época) foi removida para três Parques Proletários (Gávea, Caju e Praia do Pinto). O programa não avançou além dessa iniciativa; os terrenos das favelas não foram urbanizados, os Parques Proletários Provisórios tornaram-se definitivos e, mais tarde, foram considerados favelas[7].

Os efeitos práticos dessas políticas foram pouco eficazes em face da magnitude dos problemas. Com o crescimento acelerado da população e a falta de políticas habitacionais que atendessem à massa de trabalhadores não qualificados que chegavam à cidade, só restou à população de baixa renda a alternativa da ocupação de terras vazias, particulares ou públicas. Assim é que, em 1948, realizou-se o primeiro Censo Oficial de Favelas do Rio de Janeiro, que quantificou em 138.387 as pessoas residentes em 105 favelas, número correspondente a cerca de 7% da população do antigo Distrito Federal (Valladares, 1980). No Censo de 1950, esse número já chegava a 169.000.

Ainda na década de 1940, outras iniciativas oficiais visavam atuar sobre o "problema" das favelas cariocas: a Fundação Leão XIII, criada a partir de uma "parceria" precoce entre a Arquidiocese do Rio de

[7]Outra característica relevante refere-se ao rígido controle estabelecido sobre o cotidiano dos moradores pela administração dos Parques, como parte de sua política de "socialização" das populações faveladas (Leeds e Leeds, 1978).

Janeiro e a prefeitura, atuou, de 1947 a 1954, em cerca de 34 favelas, provendo-as de serviços básicos e criando Centros de Ação Social em oito delas; a partir de 1955, a Arquidiocese passou a agir por intermédio da Cruzada São Sebastião, enquanto a prefeitura criava o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (Serfha). A Cruzada São Sebastião realizou melhorias nos serviços básicos em 12 favelas e teve como principal marca de sua atuação a edificação de um conjunto de prédios no bairro do Leblon, que abrigou populações oriundas de três favelas próximas. Além disso, a Cruzada interferiu em favor da permanência de três outras favelas (Borel, Esqueleto e Dona Marta).

A solução habitacional oficial preponderante no período 1930-1960 proveio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular, esta última com desempenho menos expressivo. Os IAPs construíram vários conjuntos habitacionais em áreas suburbanas no Rio de Janeiro, em escala significativa. Durante a sua atuação, os IAPs produziram, através do Plano A, isto é, do programa de construção de conjuntos habitacionais, cerca de 26% das moradias legalizadas na cidade (Varon, 1988, apud Taschner, 1997)[8]. Todavia, deve-se ter em mente que a política habitacional desenvolvida pelos IAPs enquadrava-se no que Wanderley Guilherme dos Santos denominou "cidadania regulada", ou seja, a criação de um conjunto de direitos associados à integração ao mercado de trabalho formal e à submissão dos sindicatos ao "pacto populista". Nesse sentido, permanecia fora do âmbito dessa política todo o conjunto de trabalhadores urbanos não portadores de carteira de trabalho, para quem a favela tornava-se uma solução habitacional possível, com a vantagem de possibilitar a moradia próxima ao mercado de trabalho. Assim é que, no Censo de 1960, a população favelada já totaliza 335.063 pessoas, correspondendo a 10,15% da população da cidade. Enquanto a população total crescia a uma taxa de 3,3% ao ano durante a década, a população favelada crescia a 7,06%, mais do que o dobro.

A favela não era, no entanto, a única alternativa habitacional para a população mais empobrecida: na periferia da metrópole cresciam espetacularmente os loteamentos populares, inclusive em municípios adjacentes ao Rio de Janeiro, que começavam nesse período o seu processo de conurbação ao município do Rio de Janeiro. Os primeiros municípios a receber loteamentos são Nilópolis e, parcialmente, São João de Meriti, entre os anos 1930 e 1940, ainda como fruto da urbanização direcionada para o oeste, provocada pela expansão do sistema ferroviário. Mas será a partir da segunda metade dos anos 1940 que Duque de Caxias, Nova Iguaçu[9] e São João de Meriti viverão uma expansão sem precedentes da produção de lo-

[8]Esse percentual é significativamente maior do que o referente ao conjunto da produção dos IAPs no país, que alcança apenas 5,2% (Taschner, 1997, p. 17).

[9]A expansão dos loteamentos em Nova Iguaçu, principalmente no pós-guerra, coincide com a decadência da cultura da laranja, muito próspera nos anos 1920 e 1930, mas que foi severamente afetada pelas pragas, e, sobretudo, pela concorrência internacional da produção norte-americana (Souza, 1992).

teamentos populares, viabilizada pela abertura da estrada Rio-Petrópolis, ainda nos anos 1930, pelo dessecamento dos pântanos da Baixada, principalmente em Nova Iguaçu, nos anos 1940, e, finalmente, pela abertura da Rodovia Presidente Dutra. Também o município de São Gonçalo, do outro lado da Baía de Guanabara, irá experimentar crescimento exponencial da produção de loteamentos, viabilizado pela abertura da Rodovia Amaral Peixoto, ligando Niterói a Campos dos Goytacazes, no norte fluminense. Santos (1985, p. 25) assim descreve este processo:

> Laranjais, canaviais, pastos, passam a ser "jardins". Reminiscências espúrias, evocações poéticas às avessas das garden-cities de Howard, sem água, sem esgoto, sem luz, sem transporte, sem escola. Mal e mal eram abertas ruas e piqueteados lotes. Isto quando não se tratava de áreas subaquáticas ou situadas em pirambeiras inacessíveis, identificáveis e comercializáveis apenas em planta.

Contrariamente ao explosivo crescimento das favelas, o processo de expansão dos loteamentos periféricos se caracterizava pela invisibilidade – tanto para a opinião pública quanto para os técnicos e especialistas da administração pública. Ainda segundo Santos (1985, p. 26), a

> explosão dos loteamentos se dá longe do núcleo do Rio. Longe das áreas postas sob controle, portanto. No território do antigo Distrito Federal, as irregularidades acontecem em regiões "vagas", ocupadas por fazendas, onde não deveria haver muita gente prestando atenção ao que ocorria. Em São João de Meriti, Nova Iguaçu, Duque de Caxias e São Gonçalo contam outras distâncias, além das físicas. Tratava-se de outro Estado e, em particular, de outras Prefeituras.
>
> Prefeituras fracas, pequenininhas, sem recursos, que foram obrigadas a enfrentar reviravoltas e rupturas dramáticas nos territórios sob seu comando. Sem capacidade real para fazê-lo, tinham a obrigação formal de controlar as mudanças. Era demais: pragas devastadoras nas plantações; queda na demanda internacional de cítricos; superação e estagnação na indústria (caso de São Gonçalo); transformações radicais no uso do solo; levas e levas de recém-chegados (...).
>
> Os loteamentos se alastraram, em muitos casos, sem que as Prefeituras soubessem onde e como estavam acontecendo. Um simulacro de projeto de urbanização desenhado em cima de um levantamento topográfico dos mais sumários bastava para "legalizá-los".

O mesmo processo que se verifica na Baixada Fluminense ocorre nas áreas periféricas do município do Rio de Janeiro, na chamada "zona oeste", formada pelas Regiões Administrativas (RA) de Bangu (XVII), Campo Grande (XVIII) e Santa Cruz (XIX), como mostra a Tabela 2:

RA		Total de loteamentos			Loteamentos irregulares		
		1930	1940	1950	1930	1940	1950
XVII[a]	Área (m²)	460.750	2.261.516	4.888.291	89.400	0	410.468
	Lotes	1.154	5.469	15.448	298	0	1.199
	Loteamentos	7	24	64	1	0	2
XVIII[a]	Área (m²)	26.412	3.456.423	14.301.810	0	483.864	10.736.104
	Lotes	71	7.564	43.663	0	1.474	31.564
	Loteamentos	1	18	74	0	3	23
XIX[a]	Área (m²)	0	418.255	8.234.654	0	12.000	6.878.251
	Lotes	0	592	19.198	0	20	15.513
	Loteamentos	0	7	18	0	1	13
TOTAL	Área (m²)	487.162	6.136.194	27.424.755	89.400	495.864	18.024.823
	Lotes	1.225	13.625	78.309	298	1.494	48.276
	Loteamentos	8	49	156	1	4	38

Tabela 2: Crescimento dos loteamentos por década na zona oeste do município do Rio de Janeiro (1930-1960). Fonte: Ribeiro (1987).

Desse total, como se pode observar na Tabela 2, um conjunto significativo se caracterizava pela irregularidade, ou seja, por não se conformar aos padrões estabelecidos pela legislação ou por não ter completado o processo de aprovação na prefeitura. Este último ponto é bastante importante: com exceção da cidade do Rio de Janeiro, que contava, nos anos 1950, com algumas normas que regulavam a abertura de loteamentos[10], os municípios do entorno, de maneira geral, não dispunham de qualquer legislação que regulamentasse o parcelamento do solo, o que tornava a sua aprovação um ato administrativo simples, permitindo que os loteamentos periféricos, apesar de suas precariedades, se tornassem regulares.

O período se conclui, assim, com a dupla tendência da questão habitacional, que irá marcá-la a partir de então: favelas e loteamentos periféricos.

2.1.3. Remoção de favelas e expansão das periferias: 1960-1990

Se no período 1930-1960 surgiram as periferias e consolidaram-se as favelas como formas por excelência do habitat popular, os 30 anos seguintes caracterizaram-se pela fixação desse padrão e, em contrapartida, por iniciativas de enfrentamento do problema habitacional a partir, principalmente, da política de remoção de favelas e de construção de conjuntos habitacionais nas áreas periféricas. Os dados censitários de 1960 a 1991 demonstram que a taxa de crescimento anual da população favelada do Rio de Janeiro, embora decrescendo gradativamente, manteve-se sempre acima da taxa de crescimento da cidade, como revela a Tabela 3.

Nota-se que a proporção da população moradora em favelas em relação ao total da população continuou crescendo, mesmo no período 1970-1980, quando se verificou uma forte queda da taxa de crescimento das favelas, devida, por um lado, à enorme oferta de lotes na periferia metropolitana[11] e, por outro, às iniciativas de remoção e de construção de conjuntos habitacionais populares nas zonas periféricas, como veremos em seguida.

Em 1962, o governador Carlos Lacerda criou a Cohab-GB (transformada em Cehab-RJ na segunda metade dos anos 1970, após a fusão do estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro). Até 1965, a Cohab construíra os conjuntos Vila Kennedy, Vila Aliança e Vila Esperança, com respectivamente 5.069, 2.187 e 464 unidades habitacionais, com o objetivo de abrigar as famílias removidas das favelas. Os conjuntos situavam-se na zona oeste da cidade (AP-5) e na Região Administrativa de Anchieta (AP-3), áreas que então apresentavam baixa acessibilidade ao centro urbano. A Tabela 4 sintetiza o processo de intervenção de remoção e de relocalização no período.

Anos	População do RJ	População favelada	Crescimento da populacão do RJ a.a. (%)	Crescimento da população favelada a.a. (%)	População favelada em relação à população do RJ (%)
1960	3.300.431	335.063	3,34	7,06	10,15
1970	4.251.918	565.135	2,57	5,37	13,29
1980	5.090.723	722.424	1,82	2,49	14,19
1991	5.480.768	962.793	0,67	2,65	17,57

Tabela 3: Crescimento da população total e favelada no município do Rio de Janeiro (1950/1991). Fonte: Censos Demográficos - IBGE; Iplan-Rio (1991). Tabulação: Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

[11]Ressalte-se que o número de lotes produzidos era bem superior às taxas de crescimento populacional na região.

Remoção		Assentamento	
Localização	Unidades	Localização	Unidades
Zona sul	1.199	Zona oeste	7.256
Zona norte	4.452	Subúrbios	464
Subúrbios	1.214		
Centro	10		
Total	6.875	Total	7.720

Tabela 4: Remoção de favelas (1962-1965). Fonte: Portes (1977); Valladares (1980).

O governo subseqüente foi marcado por uma forte ambigüidade. Eleito com uma plataforma que incluía a urbanização das favelas, caracterizando-se como uma candidatura de esquerda, Negrão de Lima herdou os conjuntos habitacionais produzidos na gestão anterior, um deles ainda em construção, mas não contava com recursos financeiros para desenvolver uma política ampla de construção. Entre 1966 e 1968, a Cohab construiu 3.023 unidades, todas localizadas no conjunto Cidade de Deus, em Jacarepaguá (AP-4), destinadas às vítimas de uma grande enchente que atingiu a cidade em 1966. Para responder ao seu compromisso de campanha com a urbanização, Negrão de Lima criou, paralelamente, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (Codesco), em 1968, dando início a um processo de urbanização em três favelas (Mata Machado, Braz de Pina e Morro União), com a adoção de uma metodologia de intervenção que incluía um amplo processo de discussão e a participação dos moradores nas decisões de projeto relativas ao programa de intervenção[12].

Ao mesmo tempo, sob a égide do governo federal, foi instituído um amplo processo de remoção, que pode ser considerado uma verdadeira intervenção no governo estadual. A Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio (Chisam), constituída poucos meses após a criação da Codesco, tinha como objetivo erradicar as favelas cariocas, contando para isso com o apoio político do governo federal e com recursos do Banco Nacional de Habitação. A Cohab passou então a trabalhar sob a supervisão da Chisam, que, por sua vez, estava diretamente subordinada ao Ministério do Interior. Ao governador eleito, restou manifestar apoio à iniciativa (Valladares, 1980).

A ação da Chisam desenvolveu-se até 1974, englobando ainda o período do primeiro mandato do governador Chagas Freitas. A remoção concentrou-se essencialmente na zona sul da cidade, abrangendo mais de 16.000 unidades. Uma síntese do processo nesse período pode ser verificada na Tabela 5.

[12]Ver, a respeito, Blank (1980) e Santos (1977).

Remoção		Assentamento	
Localização	Unidades	Localização	Unidades
Zona sul	9.789	Zona oeste	16.446
Zona norte	2.646	Subúrbios	14.099
Subúrbios	3.130		
Centro	902		
Total	16.467	Total	30.545

Tabela 5: Remoção de favelas (1968-1972)[13]. Fonte: Portes (1977); Valladares (1980).

As conseqüências perversas do modelo de remoção já foram suficientemente abordadas na literatura. Segundo Valladares (1980), o crescimento das favelas no período anterior à remoção era uma estratégia dos setores populares para obter o "direito à remoção" e, conseqüentemente, conseguir o alojamento em uma moradia própria. Os índices de inadimplência foram altíssimos, e o abandono das casas com a volta subseqüente para a favela foi uma constante. Nesse sentido, a remoção possibilitou, a uma parte da população removida, alguma capitalização, mediante a venda da casa no conjunto. Deve-se ressaltar, ainda, que o processo foi conturbado; houve forte resistência à remoção, que foi enfrentada de forma autoritária, resultando no esfacelamento da Federação de Associações de Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg), órgão que congregava as associações de moradores de favelas.

O ano de 1974 marca o fim da política de remoções, e a Cehab passa a adotar uma linha de ação exclusivamente baseada na produção de novas habitações. No final da década de 1970, a política de urbanização de favelas volta a ganhar peso com a proposição, pelo Programa de Erradicação de Favelas (Promorar) do governo federal, do Projeto Rio, que urbaniza parte significativa do complexo de favelas[14] da Maré, eliminando as moradias em palafitas que caracterizavam o local. Essa mudança reflete, sem dúvida, o processo de redemocratização e o peso eleitoral das massas de favelados, bem como o fracasso do programa de remoções e seus efeitos perversos.

Além do Projeto Rio, a década de 1980 assistirá a outras iniciativas dos governos locais. Uma delas em 1981, no município de São João de Meriti, com um Programa de Legalização de Favelas, por meio do qual foram entregues carnês de pagamento de Contratos de Promessa de Compra e Venda de lotes, na forma de condomínio, a aproximadamente 110 famílias de 2 das 27 favelas existentes em seu território (Araujo, 1988, p. 104).

Em seguida, cabe assinalar o programa estadual "Cada Família, um Lote", desenvolvido pelo primeiro governo Brizola, cujo objetivo era a titulação das áreas faveladas e a produção de lotes urbanizados. Paralelamente, foi desenvolvido pela adminis-

[13]O processo de remoção permanece até 1974; contudo, os dados regionalizados disponíveis vão até 1972, não invalidando, em ordem de grandeza, os fenômenos mencionados.

[14]Com o crescimento e a expansão física, algumas favelas experimentam um processo de "conurbação", formando um conjunto único de assentamentos que passaram a ser denominados complexos de favelas.

tração municipal da capital o "Projeto Mutirão", que visava à urbanização das favelas e utilizava o mutirão como forma de execução das obras.

O programa "Cada Família, um Lote" foi promulgado no âmbito do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro - 1984/1987 com o objetivo de repassar os lotes ocupados irregularmente a seus moradores, mediante a cobrança de preços simbólicos, com a garantia dos direitos legais da propriedade (Carvalho, 1996, p. 59).

Optando pela solução jurídica da regularização fundiária, na falta de recursos para grandes investimentos em urbanização, o estado propôs-se a oferecer segurança ao morador, por meio de um Contrato de Compra e Venda com a Cehab[15], com condições de pagamento de, no máximo, 48 prestações não reajustáveis que não excedessem 10% do salário mínimo.

O órgão responsável pelo programa era a Secretaria do Estado de Trabalho e Habitação (Seth), e a Cehab era a responsável pela sua execução. Tendo como meta inicial regularizar, em cinco anos, um milhão de lotes em todo o estado, entre eles 400 mil já ocupados por favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, o programa "Cada Família, um Lote" conseguiu até outubro de 1985 a titulação de 32.817 lotes em conjuntos habitacionais e demais áreas ocupadas irregularmente. Desse total, 31.084 títulos correspondiam ao município do Rio de Janeiro, onde o programa praticamente se concentrou. No final de 1986, 16.686 lotes situados em 25 favelas cariocas obtiveram o título de propriedade (Araujo, 1988, p. 79).

Assumindo a função de reconhecer as áreas ocupadas irregularmente na cidade, especialmente as favelas, o governo do estado instituiu, além do "Cada Família, um Lote", o Programa de Favelas da Cedae[16] (Proface), destinado à implantação de redes de água e esgoto. O resultado mais expressivo quanto à urbanização de favelas nesse período ocorreu no Pavão-Pavãozinho, no bairro de Copacabana, zona sul do Rio de Janeiro.

A partir da experiência do Proface, o estado foi incluído no Programa de Abastecimento de Água e Saneamento para a População de Baixa Renda da Zona Urbana (Prosanear), desenvolvido pelo governo federal. Com recursos provenientes da Caixa Econômica Federal e do Banco Mundial, para serem usados na urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, o Prosanear-RJ obteve da Cedae uma proposta de intervenção em seis favelas cariocas e, mais tarde, em outras cinco (Iung, 2003, p. 102). Entretanto, somente na década de 1990 houve a assinatura oficializando o Programa no estado do Rio de Janeiro.

[15]A documentação jurídica da área a ser titulada iniciava-se com um Termo de Transferência de Propriedade para a Companhia Estadual de Habitação (Cehab), que, sendo uma sociedade de economia mista estadual, poderia processar a venda dos lotes aos moradores, uma vez que não competia ao estado doar suas terras (Araujo, 1988, p. 65).

[16]Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro.

O "Projeto Mutirão", criado no início dos anos 1980 pelo governo municipal do Rio de Janeiro, atuaria na implantação de melhorias em infra-estrutura em áreas de favelas e loteamentos irregulares por meio do trabalho comunitário. Posteriormente, o Projeto adotaria a mão-de-obra remunerada, que passaria a coexistir com o trabalho não remunerado, e teria suas ações ampliadas, incorporando a construção de equipamentos comunitários, como creches, escolas, entre outros.

Segundo Carvalho (1996, p. 60), o "Projeto Mutirão" contava com a participação popular tanto na fase de projeto quanto na de execução das obras, buscando o fortalecimento da organização das associações de moradores. Recebendo apoio político, administrativo e institucional, além de significativo reforço orçamentário, o referido Projeto atendeu a 220 comunidades até 1989[17], tendo trabalhado em algumas delas em conjunto com o Proface, do governo estadual. Comportando diversas alterações ao longo de sua existência, o "Projeto Mutirão" continua a ser mantido pelas sucessivas administrações municipais.

Com a mudança do governo do estado, em 1987, o programa "Cada Família, um Lote" foi extinto, e o Proface foi substituído pelo Programa de Saneamento para Comunidades de Baixa Renda (Sanear), cuja prioridade era o esgotamento sanitário para a Baixada Fluminense, o que deixaria em segundo plano a implantação de redes de água em favelas (Iung, 2003, p. 91).

A construção dos conjuntos habitacionais na periferia caracterizou também esse período, como se observa na Tabela 6. No entanto, percebe-se que os conjuntos são construídos principalmente no município do Rio de Janeiro e que é relativamente pouco expressiva a produção nos municípios periféricos. Estes concentravam, então, sobretudo a produção de loteamentos populares.

Como se pode verificar na Tabela 6, o município do Rio de Janeiro sempre concentrou o investimento público estadual e federal relativo à provisão da moradia. Apenas nos anos 1990 essa tendência se inverteu; no entanto, deve-se considerar que essa inversão refletiu, por um lado, a carência de recursos da Cehab e, por outro, a prioridade no reassentamento das populações atingidas pelas enchentes de 1988, desenvolvido por meio do Projeto Reconstrução Rio, com financiamento do BID. Os dados mostram ainda que os anos 1970 concentraram o grosso da produção pública de moradias entre a provisão de novas habitações e aquelas destinadas à remoção de favelas, podendo-se estimar em 50% a proporção da produção destas.

Os dados relativos aos anos 1980 apresentam alguns problemas, já que não informam quando a intervenção de construção de casas populares é relativa a processos de urbanização de favelas – como no caso do Projeto Rio. Os Gráficos 1 e 2 indicam a distribuição dos conjuntos por municípios e por Regiões Administrativas.

[17]Conforme dados da Secretaria de Desenvolvimento Social (Barboza, 2002, p. 18).

Município	Conjuntos	Número de unidades	1960-1969		1970-1979		1980-1989	
			Conj.	Unid.	Conj.	Unid.	Conj.	Unid.
Belford Roxo	1	300	0	0	0	0	0	0
Duque de Caxias	4	4.974	0	0	2	174	2	4.800
Itaguaí	2	7.609	0	0	0	0	1	1.600
Magé	4	3.430	0	0	0	0	3	483
Nilópolis	1	56	0	0	0	0	1	56
Niterói	6	1.028	0	0	3	520	3	508
Nova Iguaçu	10	7.643	0	0	3	2.124	2	667
São Gonçalo	10	4.438	1	63	5	2.782	3	1.308
São João de Meriti	1	200	0	0	1	200	0	0
Rio de Janeiro	90	85.763	13	18.521	39	41.242	28	23.407
Total	129	115.441	14	18.584	53	47.042	43	32.829

Tabela 6: Construção de Conjuntos Habitacionais (1960-1989). Fonte: Tabulação Observatório Ippur/UFRJ-Fase, com base em dados da Cehab-RJ.

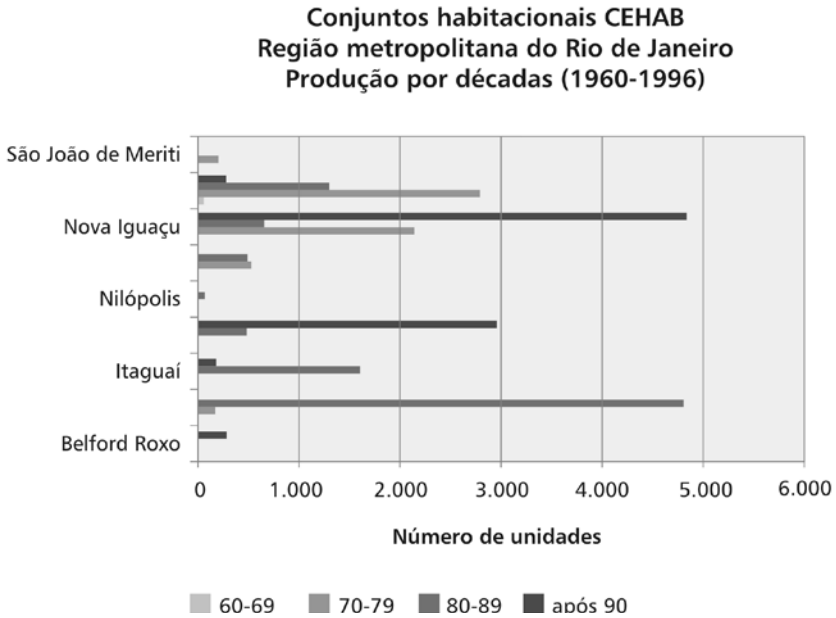


Gráfico 1: Conjuntos habitacionais Cehab - Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Produção por décadas (1960-1996). Fonte: Cehab - RJ

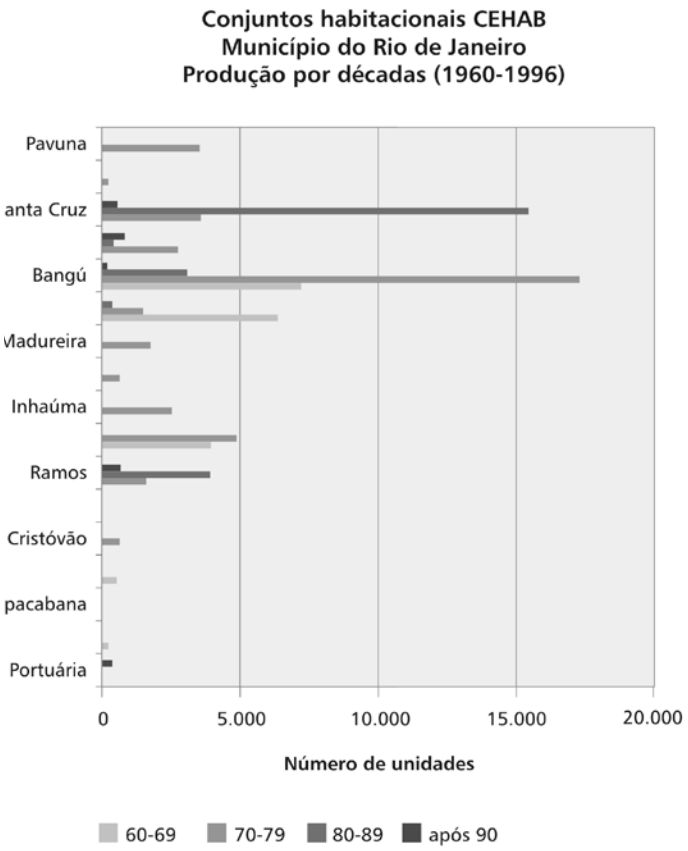


Gráfico 2: Conjuntos habitacionais Cehab - município do Rio de Janeiro. Produção do Rio de Janeiro (1960-1996). Fonte: Cehab - RJ

Como já assinalado, o período 1960-1990 é marcado por uma queda significativa nas taxas de crescimento do município do Rio de Janeiro e por um crescimento significativo da periferia, principalmente dos municípios da Baixada Fluminense e de São Gonçalo, crescimento também verificado a partir dos anos 1980 em alguns municípios mais periféricos, como Itaboraí e Maricá. Esse crescimento periférico deve-se a uma dupla tendência: por um lado, persiste ao longo dos anos 1960 e 1970 a produção de lotes populares e, por outro, torna-se mais difícil a ocupação das favelas, em virtude da política de remoção. Considerando que ainda existia um grande estoque de lotes vagos nesses loteamentos, as possibilidades de aquisição de lotes, sem infra-estrutura, baratos e com financiamento a longo prazo diretamente do loteador, viabilizaram a solução da casa própria para um vasto contingente populacional. Essas assertivas podem ser visualizadas nas Tabelas 7 e 8.

Municípios	Até 1949		1950-1959		1960-1969		1970-1980		Total em 1980	
	Lotes	Área (ha)	Lotes	Área (ha)	Lotes	Área (ha)	Lotes	Área (ha)	Lotes	Área (ha)
Duque de Caxias	57.206,00	6.197,54	85.642,00	7.000,79	60.038,00	3.274,15	27.988,00	1.376,30	230.874,00	17.848,78
Itaboraí	9.741,00	1.493,07	48.346,00	4.467,57	25.787,00	1.800,59	44.754,00	4.113,40	128.628,00	11.874,63
Itaguaí	1.591,00	4.922,33	128.735,00	4.643,00	33.535,00	4.833,94	8.784,00	556,10	172.645,00	14.955,37
Magé	18.388,00	1.665,42	48.977,00	5.695,80	29.415,00	3.921,10	25.176,00	2.992,43	121.956,00	14.274,75
Mangaratiba	3.201,00	240,10	2.420,00	175,60	680,00	63,10	1.790,00	152,00	8.091,00	630,80
Maricá	4.286,00	361,21	41.401,00	3.561,20	7.319,00	595,30	26.150,00	3.940,40	79.156,00	8.458,11
Nilópolis	13.858,00	830,00	461,00	20,00	-		-	-	14.319,00	850,00
Niterói	3.994,00	289,10	21.530,00	1.542,45	3.916,00	327,70	1.855,00	174,05	31.295,00	2.333,30
Nova Iguaçu	35.290,00	2.672,57	244.357,00	14.039,68	84.982,00	4.099,45	66.378,00	2.500,13	431.007,00	23.311,83
Paracambi		-		-	2.269,00	144,23	141,00	17,70	2.410,00	161,93
Petrópolis	5.984,00	1.681,81	9.617,00	1.034,47	3.696,00	860,03	4.181,00	1.603,07	23.478,00	5.179,38
São Gonçalo	14.058,00	2.893,45	135.753,00	6.681,90	22.433,00	1.540,34	23.543,00	2.141,33	195.787,00	13.257,02
São João de Meriti	24.811,00	1.133,87	20.913,00	1.135,05	3.369,00	130,72	1.244,00	147,54	50.337,00	2.547,18
TOTAL	192.408,00	24.380,47	788.152,00	49.997,51	277.439,00	21.590,65	231.984,00	19.714,45	1.489.983,00	115.683,00

Tabela 7: Produção de loteamentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro por década. Fonte: Tabulação Observatório Ippur/UFRJ-Fase, com base em dados da Fundrem.

Da mesma forma como ocorreu no período anterior, verifica-se que também a zona oeste do município do Rio de Janeiro apresentará um movimento de produção de loteamentos similar ao da Baixada Fluminense, com a ampliação, nesse caso, do número de loteamentos irregulares, a partir das modificações da legislação (edição do Regulamento de Parcelamento da Terra, em 1970) e da maior fiscalização. Essa tendência se ampliará a partir de 1979, tendo em vista a edição da Lei Federal 6.766, que passa a instituir um conjunto de exigências para a aprovação de loteamentos[18].

[18]As determinações da Lei 6.766 não afetam muito o município do Rio de Janeiro, que já tinha parâmetros similares na sua legislação. A influência maior seria sobre os municípios periféricos, que, no entanto, permanecem sem contar com instrumentos de fiscalização e de controle urbanísticos eficazes, não obstante a atuação da Fundrem, que teve papel fundamental na criação de legislações de uso do solo nesses municípios.

Município	Área loteada não ocupada sobre área urbana ocupada (%)	Área loteada não ocupada sobre área total do município (%)
Duque de Caxias	36,0	11,7
Itaboraí	75,0	16,5
Itaguaí	92,0	22,3
Magé	54,4	7,2
Mangaratiba	50,3	1,5
Maricá	79,8	20,6
Nilópolis	0,0	0,0
Niterói	40,0	20,9
Nova Iguaçu	47,4	18,3
Paracambi	34,2	0,7
Petrópolis	51,4	4,6
São Gonçalo	31,5	19,5
São João de Meriti	6,8	6,5
Total	52,8	12,2

Tabela 8: Áreas loteadas e vazias nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 1985. Fonte: Tabulação Observatório Ippur/UFRJ-Fase, com base em dados da Fundrem.

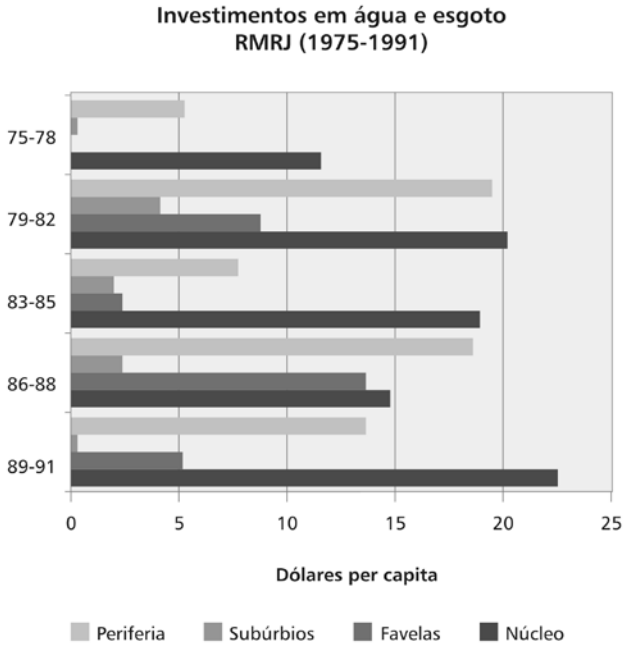


Gráfico 3: Investimentos em água e esgoto - RMRJ (1975-1991). Fonte: Marques (1993)

A importância crescente do redirecionamento das políticas urbanas para a urbanização dos assentamentos em favelas reflete-se também nos dados relativos aos investimentos em saneamento. Considerando o espaço metropolitano, Marques (1993) mostra que, sobretudo a partir de 1979, o perfil tradicionalmente regressivo dos investimentos em infra-estrutura, fartamente comentado pela literatura (por exemplo, no estudo clássico de Vetter et al., 1979), muda com a realização de grandes contratos para a realização de obras de abastecimento de água – na Baixada Fluminense e em favelas, principalmente no complexo da Maré, objeto do Projeto Rio – e de esgotamento sanitário, também nesses espaços, mais para o fim da década de 1980. Paralelamente, são também assinados contratos relativos a obras de esgoto, para a região da Barra da Tijuca – zona litorânea do Rio de Janeiro, onde se concentra a fronteira de expansão do mercado imobiliário de alta renda (Gráfico 3).

Os dados indicam uma transformação da lógica da intervenção pública em infra-estrutura[19], em que se torna mais equânime a distribuição dos investimentos entre áreas ricas e pobres. Certamente essa alteração é fruto do processo de redemocratização e, no caso do Rio de Janeiro, da emergência e consolidação, nos anos 1980, do fenômeno político do "brizolismo", cuja lógica pressupõe um forte compromisso eleitoral com as populações mais pobres – favelas e periferias.

Além do investimento em saneamento, uma experiência significativa ocorre com a criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos. Origina-se em uma iniciativa da Procuradoria Geral do Estado, renovada com o primeiro governo Brizola, que estabelece um fórum com a participação de representações do Movimento de Loteamentos e, posteriormente, com a adesão da prefeitura do Rio de Janeiro. O Núcleo realiza o cadastramento dos loteamentos e, com base na Lei 6.766, indicia o loteador irregular, assegurando a interrupção do pagamento das prestações enquanto não forem realizadas as obras e regularizado o assentamento. Essa ação permite, ainda, a atuação da prefeitura na realização de obras. Em 1992, o Núcleo é instituído no âmbito municipal e abandona a esfera estadual.

Ao final do período, acumulavam-se perspectivas positivas de transformação, com a aprovação da nova Constituição e com a consolidação de programas de urbanização de favelas e de regularização de ocupações e loteamentos, deixando para trás os anos de chumbo da política de remoção. No entanto, a extinção do BNH tornou incerto o futuro da política habitacional no país e na cidade, num contexto em que as favelas voltavam a crescer.

3. As políticas habitacionais nos anos 1990

Com o fim do BNH e com a crise econômica que se instaurou sobre o país nos anos 1980, verificou-se, de maneira geral, forte restrição aos investimentos na área da moradia. Isso se refletiu de maneira mais contundente na atuação das Companhias Estaduais de Habitação, que, com exceção de São Paulo[20], viveram, nos 1990, períodos de intensa crise e de paralisação, quando não de falência, dado o alto grau de inadimplência dos mutuários. Não foi diferente o que ocorreu com a Cehab-RJ, cuja atuação foi progressivamente reduzida, ficando sujeita às possibilidades de transferência de recursos do governo federal, via emendas orçamentárias, ou ao acesso aos recursos do FGTS, fortemente restringidos a partir de 1994, quando se passou a exigir critérios rígidos de capacidade financeira de endividamento para o repasse. A produção da Cehab na década é, portanto, pouco significativa, ressaltando-se apenas algumas

[19]Não apenas de água e esgoto. Também no caso da eletricidade, essas mudanças são similares com a criação de programas específicos, no âmbito das concessionárias estaduais, para a eletrificação das favelas, superando problemas tradicionais dessas áreas, como a famosa "comissão de luz", segundo Valladares (1980).

[20]Que garantiu recursos específicos estaduais para o setor.

iniciativas articuladas com projetos especiais, como foi o caso do Projeto Reconstrução Rio, que visou atender aos vitimados pelas enchentes de 1986. Entre 1995 e 1998, a Cehab produziu 11.472 unidades, das quais 3.625 por meio do programa Reconstrução Rio, 6.010 com recursos do orçamento da União, via programa Habitar Brasil, e 2.569 com financiamento da Caixa Econômica, via programa Pró-Cred Associativo, em conjuntos para funcionários do estado.

O Observatório das Metrópoles - Rio de Janeiro vem desenvolvendo há alguns anos uma pesquisa permanente que busca identificar e avaliar o desempenho dos municípios no campo habitacional[21]. Essa pesquisa partiu dos dados levantados pelo IBGE na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e complementou-os com pesquisas de campo. O texto a seguir se baseia nessa experiência e nos dados acumulados, apresentando uma síntese do que vem ocorrendo na Região Metropolitana do Rio de Janeiro desde 1993.

Dos 19 municípios que compõem a RMRJ, foram escolhidos 11 para aplicação dos questionários. Essa escolha foi realizada segundo os dados da pesquisa "A Municipalização das Políticas Habitacionais – Uma avaliação da experiência recente – 1993-1996" e também do Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2001). O cruzamento das informações recolhidas forneceu indicativos dos municípios que poderiam ter desenvolvido ações habitacionais. Uma síntese desses dados pode ser vista nas Tabelas 9, 10 e 11.

Após a averiguação dos dados dessas pesquisas, foram selecionados os municípios que evidenciavam resultados relativamente expressivos, com a conseqüente exclusão de oito deles (Guapimirim, Magé, Maricá, Nilópolis, Queimados, Seropédica, Tanguá e Japeri[22]). Além das entrevistas nas prefeituras dos municípios selecionados, decidiu-se analisar também a atuação da Cehab-RJ.

Dos 11 municípios, apenas cinco (Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaboraí, Rio de Janeiro e São João de Meriti) têm como órgão específico de habitação uma secretaria ou departamento. Mesmo nesses, alguns dos secretários municipais pareceram desconhecer algumas das questões técnicas envolvidas na formulação de programas habitacionais e a legislação concernente. Apenas três municípios (Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro) demonstraram algum nível de estruturação interna na área, com secretários ou técnicos relativamente esclarecidos sobre as legislações e os programas desenvolvidos no âmbito habitacional de seus municípios.

Em Japeri, embora não tenhamos aplicado a entrevista e o questionário à prefeitura, identificamos, por intermédio da Cehab-RJ, a existência do programa de relocalização de unidades promovido pelo estado, na modalidade Morar Feliz, que proporcionou a substituição de 70 casas. Ressalte-se que, nesse caso, não houve iniciativa ou "parceria" municipal; tratou-se de uma ação do governo do estado.

[21]Observatório de políticas urbanas e gestão municipal: rede nacional de avaliação e disseminação de experiências alternativas em habitação popular.

[22]Foram incluídos alguns resultados sobre Japeri a partir das informações coletadas na Companhia Estadual de Habitação (Cehab-RJ).

Município	Órgão específico p/ Habitação			Existência de Programa Habitacional			Nº de famílias beneficiadas	
	1993-1996	1997-2000 IBGE	Situação atual	1993-1996	1999-2000 IBGE	Situação atual	1999-2000 IBGE	Situação atual
Belford Roxo	não	sim	sim	não	sim	sim	ignorado	2.493
Duque de Caxias	não	sim	sim	não	sim	sim	6.045	2.013
Guapimirim	não	não		não	sim		50	
Itaboraí	não	sim	sim	sim	sim	sim	696	259
Itaquaí	não	não		sim	sim	sim	ignorado	1.027
Japerí	não	não	ignorado	não	sim	sim	300	70
Magé	não	não		não	sim		ignorado	
Mangaratiba	não	não	não	não	sim	sim	1.500	1.678
Maricá	não	não		não	sim		12	
Nilópolis	não	não		sim	não			
Niterói	não	sim	não	sim	não	não	0	0
Nova Iguaçu	não	não	não	sim	sim	sim	3.000	1.457
Pacambi	não	sim		sim	sim	ignorado	34	ignorado
Queimados	não	sim		não	não			
Rio de Janeiro	sim	sim	sim	sim	sim	sim	ignorado	> 150.000
São Gonçalo	não	não	não	não	não	sim	0	40
São João do Meriti	não	não	sim	sim	sim	sim	1.000	70
Seropédica	não	não		não	não			
Tanguá	não	não		não	não			
Total de municípios	1	7	5	8	13	10		

Tabela 9: Existência e características básicas de ações em habitação - RMRJ. Fontes: Perfil dos municípios brasileiros – Pesquisa de informações municipais básicas – IBGE (2001) in: http://www.ibge.gov.br/
OBSERVATÓRIO – IPPUR/UFRJ – FASE – Projeto Rede Habitat

Município	Urbanização de Assentamentos			Regularização Fundiária		
	1993-1996	1997-2000 IBGE	Situação atual	1993-1996	1999-2000 IBGE	Situação atual
Belford Roxo	0	ignorado	não	0	Ignorado	600
Duque de Caxias	0	5.200	ignorado	0	3.000	não
Guapimirim	0	0		0	0	
Itaboraí	0	120		0	150	não
Itaquaí	0	0	888	0	0	3.112
Japerí	0	350		0	0	
Magé	0	ignorado		0	0	
Mangaratiba	0	500	1.678	0	1.500	1.678
Maricá	0	0		0	0	
Nilópolis	516 lotes	0		127	0	
Niterói	37 assent.	0	ignorado	0	0	Ignorado
Nova Iguaçu	30 assent.	350	200	5.500	2.200	786
Pacambi	0	0	ignorado	0	0	Ignorado
Queimados	0	0		0	Ignorado	
Rio de Janeiro	555 famílias	Ignorado	131.776	10.814	Ignorado	3.012
São Gonçalo	0	0	não	0	0	não
São João do Meriti	Ignorado	0	70	Ignorado	1.000	não
Seropédica	0	0		0	0	0
Tanguá	0	0		0	0	0

Tabela 10: Tipos de programas ou de ações em habitação - RMRJ (1). Fontes: Perfil dos municípios brasileiros – Pesquisa de informações municipais básicas – IBGE (2001) in: http://www.ibge.gov.br/
OBSERVATÓRIO – IPPUR/UFRJ – FASE – Projeto Rede Habitat

Município	Órgão específico p/ Habitação			Oferta de lotes urbanizados			Oferta de materiais de construção	
	1993-1996	1997-2000 IBGE	Situação atual	1993-1996	1999-2000 IBGE	Situação atual	1999-2000 IBGE	Situação atual
Belford Roxo	0	ignorado	2.075	0	não	0	ignorado	não
Duque de Caxias	0	45	1.587	0	355	0	113	55
Guapimirim	0	50		0		0	0	
Itaboraí	0	46	59	0	não	0	500	não
Itaquaí	200	100	457	0	não	0	0	não
Japerí	0	300		0		0	0	
Magé	0	ignorado		0		0	0	
Mangaratiba	0	0	30	0	1.678	0	50	não
Maricá	0	12		0		0	0	
Nilópolis	175	0		516		0	0	
Niterói	0	ignorado	não	20	não	0	0	não
Nova Iguaçu	220	3.000	739	0	não	0	230	sem inform
Pacambi	16	34	ignorado	0		0	0	
Queimados	0	0		0		0	250	
Rio de Janeiro	5.892	Ignorado	1.147	0	sem inform.	0	ignorado	sem inform
São Gonçalo	0	0	40	0	não	0	0	não
São João do Meriti	200	200	70	2.000	não	0	0	não
Seropédica	0	0		0		0	0	
Tanguá	0	0		0		0	0	

Tabela 11: Tipos de programas ou de ações em habitação - RMRJ (2). Fontes: Perfil dos municípios brasileiros – Pesquisa de informações municipais básicas – IBGE (2001) in: http://www.ibge.gov.br/
OBSERVATÓRIO – IPPUR/UFRJ – FASE – Projeto Rede Habitat

Em Niterói, não foi possível obter informações na prefeitura, mas sabe-se que existiram algumas ações pontuais de urbanização, com reconstrução ou reforma e a relocalização de algumas unidades habitacionais, sem, no entanto, indicação de números. Também parece existir um programa de regularização fundiária de maior expressão, mas não foi possível a sua quantificação, em razão da recusa da administração em receber a equipe da pesquisa.

Observa-se, ainda, na Tabela 9, o pequeno número de famílias beneficiadas pelos programas habitacionais. Os municípios de Duque de Caxias e Nova Iguaçu apresentam números mais elevados de famílias atendidas no período 1999-2000, em virtude da implementação do Programa Reconstrução Rio, do governo estadual, que reassentou a população que vivia em áreas à beira de córregos ou em áreas pulmão necessárias para as obras de macrodrenagem.

Quanto aos programas habitacionais, os dados relativos aos quantitativos são pouco fidedignos, mas os de urbanização de assentamentos (favelas e loteamentos irregulares), de construção de unidades habitacionais e de oferta de lotes urbanizados são mais significativos.

O município de Mangaratiba foi o único que desenvolveu ação habitacional ampla no período recente, contando exclusivamente com recursos orçamentários da prefeitura. Os recursos gastos com as intervenções foram estimados pelo secretário de Planejamento do município em aproximadamente R$ 2 milhões em três anos, de 2000 a 2002, e um custo individual da infra-estrutura executada foi avaliado em torno de R$ 800,00 por lote ou unidade.

No caso de Mangaratiba, a ação efetivada envolveu construção, reconstrução, reforma, relocalização, oferta de lotes, urbanização e regularização da posse dos lotes. Foi viabilizada pela prefeitura, mediante a negociação com proprietários de glebas loteadas irregularmente que estavam em débito com o fisco municipal, a doação ao município de grande parte dessas áreas, em troca do perdão da dívida e da autorização para lotear o restante da área, dessa vez regularmente.

Os outros municípios desenvolveram ações ou programas que contaram com financiamentos de órgãos federais, estaduais, internacionais ou mesmo entidades privadas. Mesmo o município do Rio de Janeiro, que dispõe de um grande orçamento, só atuou com recursos próprios em algumas ações; a maior parte dos programas realizados contou com contrapartida municipal.

Alguns municípios demonstraram uma ação bastante tímida, com produção de poucas unidades. Foi o caso de São João de Meriti, onde se identificaram a construção de unidades (70 casas de 28 m² para os funcionários públicos municipais), a urbanização de um assentamento com financiamento do governo federal e também um programa da Cehab-RJ (Morar Feliz – repasse de recursos federais) de construção de 50 casas.

Em São Gonçalo também houve construção de 40 casas duplex, que foram repassadas por meio de

concessão de uso remunerada, com financiamento do governo federal. Também nesse caso verificou-se a atuação da Cehab-RJ, no âmbito do programa reabilitação/reforma de conjuntos, que, segundo as informações, beneficiou cerca de 1.500 unidades de apartamentos.

Por fim, apresentando resultados um pouco superiores, aparece o município de Itaboraí, que desenvolveu um programa em parceria com a Cehab-RJ, no âmbito do programa Morar Feliz, em que foram construídas 324 casas para substituir outras moradias existentes no local.

Outros municípios, embora sem alocar recursos orçamentários expressivos, conseguiram agenciar recursos externos para o desenvolvimento de ações locais. Em Itaguaí, as ações desenvolvidas originaram-se principalmente da inserção em programas federais (Habitar Brasil – BID/OGU/Programa de Arrendamento Residencial (PAR)/Pró-Moradia/Morar Melhor). Um ponto importante foi a negociação envolvendo a empresa privada MRS Logística (concessionária da linha férrea), para remoção de população de área de risco à margem da ferrovia.

Com recursos do Programa Morar Melhor (Sedu-PR) e do Prosanear, foram construídas 27 casas de 41 m², a um custo de R$ 7 mil a unidade, e também com recursos do Prosanear, foi implementada a pavimentação em três bairros, que beneficiou cerca de 880 pessoas. Com financiamento do Programa Habitar Brasil/OGU, foram construídas 50 casas, e, através do programa Pró-Moradia, foi financiada a construção de 62 banheiros em moradias de baixíssima renda.

Pelo programa de remoção e relocalização de assentamento em área de risco à margem da linha férrea, realizado em parceria com a MRS Logística (concessionária da linha férrea), foram construídas e doadas 100 casas, executadas com um kit metálico, próximas ao antigo local.

Entre 1996 e 2002, 3.112 famílias residentes em sete assentamentos informais e bairros populares obtiveram a regularização fundiária.

Como se pode notar, Itaguaí demonstrou bastante capacidade para desenvolver e captar recursos em diversas fontes, para aplicar em vários tipos de ação no campo habitacional. O total dos recursos investidos chegou a R$ 14,21 milhões, dos quais apenas R$ 544 mil procederam do orçamento municipal para os empreendimentos citados.

A prefeitura de Belford Roxo desenvolveu ações de construção e relocalização com apoio de financiamentos do Crédito Associativo/Caixa e do Habitar Brasil-99 (Morar Feliz - Cehab-RJ) e promoveu, com recursos próprios, uma ação de regularização fundiária denominada "Meu Lar, Meu Chão". Quanto ao Habitar Brasil-99, a iniciativa foi do estado, através da Cehab-RJ, com a construção de 56 casas para reassentamento, e a participação do município se deu através da escolha da área da relocalização, realizada em área disponível em seu território.

A ação de regularização fundiária "Meu Lar, Meu Chão" foi promovida com recursos próprios e já beneficiou 600 lotes; estando outros 800 com processo em andamento.A área de regularização concluída, de uma área total de 32 mil m², dividida em oito

subáreas, foi de aproximadamente 24 mil m², dividida em seis subáreas.

No município de Duque de Caxias verificou-se a existência de programas financiados com recursos do PAR/Caixa e CrediMac/Caixa, do Habitar Brasil BID-98 (Morar Feliz/Cehab-RJ) e do Habitar Brasil (Morar Melhor/Sedu-PR), bem como do orçamento municipal. Por meio de uma articulação envolvendo recursos do Habitar Brasil BID-98 (Morar Feliz/Cehab-RJ), foram construídas e doadas 890 casas para beneficiar famílias da Favela do Lixão, em Vila Nova. Por meio do Habitar Brasil (Morar Melhor/Sedu-PR), foram construídas 71 casas para relocalizar moradores das margens do rio Saracuruna. O programa também promoveu a urbanização da área do rio (construção de uma avenida) e, com os recursos do orçamento municipal, viabilizou a oferta de 355 lotes, dos quais apenas 55 contavam com infra-estrutura (água e luz, arruamento sem pavimentação) e o restante não dispunha de infra-estrutura completa (somente água e luz).

Duque de Caxias também foi um município que conseguiu articular o apoio de financiamento federal e estadual, tendo se destacado com o programa de construção de 820 casas para o assentamento da Favela do Lixão, com grande investimento, de mais de R$ 22 milhões, conseguidos através do programa Habitar Brasil BID-98.

Em Nova Iguaçu, identificaram-se programas com financiamento federal (OGU- Orçamento Geral União – verbas parlamentares para urbanização; CrediMac/Caixa), com financiamento estadual (Cehab-RJ [Morar Feliz]) e com recursos próprios. Com os recursos do OGU (obtidos através de emenda parlamentar), foram construídos, em mutirão, 20 banheiros em sub-habitações de famílias de renda até dois salários mínimos, e foi realizada a urbanização de favelas, com a melhoria de infra-estrutura em áreas degradadas, que beneficiou cerca de 200 famílias.

O programa de regularização fundiária foi oferecido com recursos do Orçamento Municipal e favoreceu 786 famílias. Foi direcionado para cinco áreas públicas ocupadas e também para três áreas privadas, que foram desapropriadas. A Cehab-RJ (Morar Feliz) promoveu uma ação de relocalização/substituição de moradias, no âmbito do projeto Lagoinha, beneficiando 1.264 famílias.

Um programa que apareceu de forma significativa nos municípios pesquisados foi o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), da Caixa Econômica Federal. Trata-se de programa voltado para famílias com renda entre três e seis salários mínimos, que, segundo estudos, acabou por concentrar-se no atendimento a famílias com renda entre cinco e seis salários mínimos. Seu financiamento se dá por meio de recursos onerosos, parcialmente subsidiados com base na possibilidade de extensão do prazo de pagamento com menores taxas de juros. Nesse caso, o município não capta recursos diretamente, eles são contratados pela Caixa com um agente empreendedor local. Para obter a redução de custos, alguns municípios têm participado das ações com a doação do terreno e a realização de algumas obras de infra-estrutura, além do cadastramento da demanda. Observou-se que os demandantes cadastrados são encaminhados à Caixa, que faz a

seleção da "demanda solvável", levando em conta os critérios de risco de inadimplência, sem qualquer participação subseqüente da administração local.

Em Itaguaí, no PAR/Caixa, a parceria do município ocorreu por meio de contatos com as concessionárias e pelo serviço de terraplanagem, como também pela redução de impostos, flexibilização da legislação, apoio técnico e negociação das áreas. Outros municípios, como Belford-Roxo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro, também tiveram projetos financiados com recursos do PAR/Caixa. Em alguns casos, houve doação ou ajuda na articulação para a compra do terreno e a execução da terraplanagem, além da redução de impostos e a flexibilização da legislação para a construção dos conjuntos habitacionais pelas construtoras. Em outros casos, houve apenas a indicação dos beneficiários.

Em Belford Roxo, foi criado o programa denominado HabitAÇÃO, responsável pela construção de 1.568 unidades habitacionais, com recursos do PAR. Em Duque de Caxias, foram construídas 1.282 unidades habitacionais, e em Nova Iguaçu, 919. Também no Rio de Janeiro, no âmbito do programa Morar Carioca, foram construídas 1.955 unidades habitacionais com recursos da Caixa Econômica, através dos programas Cartas de Crédito ou PAR.

Ainda em Belford Roxo, foram construídos 451 apartamentos com recursos do Crédito Associativo/Caixa. Outro programa da Caixa utilizado nos municípios pesquisados foi o CrediMac (financiamento de materiais de construção). Em Duque de Caxias, 55 famílias foram beneficiadas por ele, e o financiamento lhes foi concedido juntamente com o programa de oferta de lotes. Também em Nova Iguaçu foram usados os recursos desse programa para o atendimento aos beneficiados por outros programas da prefeitura, como o de urbanização e regularização de áreas ocupadas.

O município do Rio de Janeiro foi o último a ser visitado, uma vez que dispúnhamos de informações das linhas de ação que existiam no campo habitacional. Os programas eram basicamente os mesmos encontrados na pesquisa anterior (A Municipalização das Políticas Habitacionais – Uma avaliação da experiência recente – 1993-1996), uma vez que pouca coisa se alterara nos dois governos subseqüentes (César Maia / Luiz Paulo Conde), que apresentavam a mesma diretriz política. As informações que havíamos coletado foram verificadas e confrontadas no site da prefeitura (<http://www.rio.rj.gov.br> e <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>).

Na execução dos seus programas, a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) articula-se com diversos órgãos da administração direta e indireta, principalmente com a Riourbe, a IplanRio, a Secretaria de Esportes e Lazer, a Secretaria de Urbanismo, a GeoRio e a Secretaria de Desenvolvimento Social. Como parte da terceirização interna das demandas, a Riourbe licita e fiscaliza parte das obras gerenciadas pela SMH, além de participar como parceira na execução do Favela-Bairro. Com destaque nesse processo, foi firmado um convênio com o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) para a realização de concursos públicos para elaborar a metodologia do Programa

Favela-Bairro. Já o IplanRio contrata levantamentos aerofotogramétricos, serviços de topografia, projetos de arquitetura e urbanização.

A SMH opera com recursos da prefeitura e com financiamentos captados de fontes como Caixa Econômica Federal (através do Comunidade Solidária e de programas como o Prosanear e Pró-Cred Associativo), agências multilaterais (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID), Previ-Rio (através do Programa de Cartas de Crédito Imobiliário) e iniciativa privada. Na regularização fundiária, urbanização e construção de habitação popular, a SMH é parceira de entidades, como o Viva Rio, em projetos de construção de habitação popular; de instituições, por meio de convênios firmados com o Iapas, a UFRJ e a UFF; e da iniciativa privada, em programas como o Favela-Bairro.

Os documentos oficiais de divulgação da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro listam como objetivos centrais da política habitacional:

a) integrar a cidade com as comunidades carentes, através de projetos específicos;

b) expandir as ações realizadas pelos governos anteriores na área da habitação;

c) oferecer condições para construção em terra infra-estruturada e desestimular a expansão da mancha urbana;

d) garantir aos cidadãos o acesso à cidade, facultando-lhes condições de infra-estrutura, de comunicações, de serviços e equipamentos públicos que sustentam a vida urbana moderna.

Como veremos com mais detalhes a seguir, a política habitacional foi estruturada inicialmente em torno de seis programas cujas metas declaradas eram a aproximação da cidade irregular com a cidade legal, a transformação das favelas em bairros, a ampliação da base de títulos de propriedade em assentamentos populares e o aumento da oferta de oportunidades para ocupação dos vazios urbanos infra-estruturados. Por isso, o programa Favela-Bairro, que previa o atendimento a favelas médias (de 500 a 2.500 domicílios), acabou dando origem, a partir da administração de Luiz Paulo Conde (1997-2000), a dois novos programas: o Bairrinho, para pequenas favelas com até 500 domicílios, e o Grandes Favelas, para as que abrigavam mais de 2.500 domicílios.

Dos programas que compõem a espinha dorsal da política habitacional, dois foram incluídos em um contrato com o BID: o Programa Favela-Bairro e o Programa de Regularização de Loteamentos. Ativos desde 1994, ganharam uma nova dimensão a partir de assinatura do contrato no final de 1995.

A política habitacional municipal do Rio de Janeiro foi então basicamente estruturada nos seguintes programas:

· Programa Favela-Bairro (de 500 a 2.500 domicílios - objetivo: integração urbanística e social).

· Programa Bairrinho. (até 500 domicílios - objetivo: integração urbanística e social).

· Programa Grandes Favelas. (mais de 2.500 domicílios - objetivo: integração urbanística e social).

· Programa Regularização Fundiária e Titulação (objetivo: extensão do direito de propriedade, especialmente em áreas de favelas).

· Programa Morar Carioca (objetivo: mudanças na legislação, cartas de crédito para funcionários municipais, Programa Arrendamento Residencial/Caixa - PAR).

· Programa Morar Legal - Regularização Urbanística e Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda (objetivo: urbanização e titulação dos lotes).

· Programa Novas Alternativas (objetivo: revitalização de habitações coletivas).

· Programa Morar Sem Risco (objetivo: eliminação das ocupações sob viadutos).

Enquadram-se na modalidade de construção de unidades o programa Morar Carioca (Carta de Crédito ou PAR/Caixa), que ergueu 1.955 unidades habitacionais, e os atendimentos habitacionais necessários para desadensamento das favelas sob intervenção dos programas Favela-Bairro, Bairrinho e Grandes Favelas. Essa segunda modalidade foi responsável pela produção de 1.147 unidades, com financiamento do BID e contrapartida municipal de 40%.

Ainda nessa modalidade de construção de unidades, através da Cehab-RJ, o estado produziu moradias em dois programas, um deles de substituição de moradias em assentamentos populares ou favelas, com a construção de 1.150 unidades em quatro comunidades do município do Rio de Janeiro, a um custo total de R$ 22,831 milhões, financiados com recursos estaduais (custo por unidade com urbanização de aproximadamente R$ 19 mil). E o outro, um empreendimento polêmico, denominado Nova Sepetiba, subdividido em duas áreas (Nova Sepetiba I e II), também financiado com recursos estaduais, de R$ 57,813 milhões, com construções de baixa qualidade, perfazendo 5.513 unidades (custo por unidade com urbanização de aproximadamente R$ 11 mil) localizadas em periferia distante, sem infra-estrutura e serviços como transporte e comércio. Esse Programa da Cehab-RJ ainda ofereceu 1.849 lotes na área de Nova Sepetiba I, servidos de infra-estrutura mínima, a um custo total de R$ 6,762 milhões (custo por unidade de lote de aproximadamente R$ 3,66 mil).

Essa ação da Cehab-RJ veio reeditar a produção do conjunto habitacional de grande escala, disponibilizando, por um custo simbólico, o lote com a casa para uma população de baixa renda, em uma área isolada da cidade, desprovida de serviços e equipamentos públicos adequados.

Na modalidade de reforma de unidades habitacionais, o programa municipal Novas Alternativas – de reabilitação de cortiços – reformou cinco casarões e 60 unidades de apartamentos, contando com recursos da ordem de R$ 866 mil (custo por unidade de aproximadamente R$ 14,5 mil) e tendo parceria/financiamento da Caixa e contrapartida municipal. Os beneficiados foram enquadrados pelos programas da Caixa, no PSH (0 a 3 salários mínimos), pagando prestação de aproximadamente R$ 40,00, e pelo PAR (3 a 6 salários mínimos), pagando cerca de R$ 135,00.

O governo do estado também atuou na reforma de unidades por meio do programa Vida Nova,

realizando obras em 14 conjuntos habitacionais localizados em alguns bairros do município do Rio de Janeiro que beneficiaram aproximadamente 49 mil unidades, a um custo de cerca de R$ 41 milhões (custo por unidade de aproximadamente R$ 836,00), financiados a fundo perdido com recursos estaduais.

Enquadram-se na modalidade de relocalização de unidades os programas municipais Morar sem Risco e Morar Carioca. O Morar sem Risco favoreceu a população ribeirinha e as ocupações sob viadutos, financiando 15.500 famílias a fundo perdido com recursos orçamentários do município e apoio de parceria/financiamento da Caixa (não há informação sobre o total dos recursos aplicados nem o custo por unidade). O Morar Carioca também promoveu a requalificação de conjuntos residenciais, atendendo cerca de 8.690 famílias, a um custo total de R$ 4,5 milhões (custo por unidade de aproximadamente R$ 517,00), também com recursos orçamentários do município e apoio de parcerias (sem informação das parcerias).

É na modalidade urbanização de assentamentos que o município apresenta os números mais expressivos de famílias atendidas, com os Programas Favela-Bairro, Bairrinho e Grandes Favelas, além do Programa Morar Legal, destinado a urbanização e regularização de loteamentos.

O Favela-Bairro, também conhecido na prefeitura como Proap-I[23], abrange inicialmente o período de 1996 a 2000, visando atender 54 comunidades. Sua continuidade, no período de 2000 a 2004, prorrogável até 2006, com o Proap II, prevê o atendimento a 89 comunidades inscritas. O programa Favela-Bairro propunha-se atuar em favelas que possuíssem entre 500 e 2.500 domicílios, tendo beneficiado até agora cerca de 74 mil famílias. O Proap-I contou com R$ 234 milhões (custo por família de aproximadamente R$ 3,16 mil), financiados com o apoio do BID e contrapartida municipal de 40%. Para o Proap-II, estão previstos mais R$ 300 milhões.

O Bairrinho foi criado nos moldes do Favela-Bairro, para atender às pequenas favelas, de até 500 domicílios, e contou com recursos da União Européia, da Caixa e de outras entidades. O total de investimentos monta a R$ 28 milhões (investimento por habitante de R$ 334,00). Já foram favorecidas 2.270 famílias (11.313 pessoas), e há previsão para inclusão de mais 12.580 famílias.

O Grandes Favelas, que também surgiu do Favela-Bairro, é dirigido a quatro grandes favelas com mais de 2.500 domicílios – Jacarezinho, Rio das Pedras, Fazenda Coqueiros e Bairro Rollas. Contando com a parceria da Caixa para o financiamento de R$ 41,3 milhões e com a contrapartida municipal de R$ 14,3 milhões (total de recursos investidos da ordem de R$ 55,6 milhões), o programa já beneficiou cerca de 41 mil famílias nas quatro áreas (custo por família de aproximadamente R$ 2,44 mil).

[23]Programa de Urbanização de Assentamentos Populares.

Nos três programas de favelas (Favela-Bairro/ Bairrinho/Grandes Favelas), o grau de urbanização inclui todos os itens da infra-estrutura básica, como água, esgoto, drenagem, iluminação pública, pavimentação e arborização, além de serviços, como a coleta de lixo e equipamentos públicos.

O Programa Morar Legal também conta com recursos vindos do BID, da Caixa e da contrapartida municipal. O total de investimentos é de US$ 36 milhões (aproximadamente R$ 130 milhões), que já beneficiaram cerca de 16 mil famílias (custo por família de aproximadamente R$ 8 mil).

Por último, na modalidade de regularização fundiária, temos o Programa Regularização Fundiária e Titulação, realizado exclusivamente com recursos orçamentários do município (assim como nos outros municípios, também não se informou o total dos recursos aplicados). A regularização dos lotes é feita pela concessão de direito real de uso ou pela doação, mas a maior parte não se encontra devidamente registrada em cartório e ainda aguarda a conclusão dos trâmites processuais. Nesse caso, é mais comum que apenas a parte referente à prefeitura se realize, incluindo o lançamento de taxas, como licenças e IPTU. Mais de 16 mil famílias foram atendidas em processos de regularização, mas apenas cerca de 3 mil obtiveram a titulação.

4. Conclusão

Como evidenciam os dados supracitados, verificou-se que apenas o município do Rio de Janeiro foi capaz de desenvolver uma ação permanente e planejada na área habitacional, contando com recursos internacionais, do BID, em volume significativo, e com o aporte de financiamentos da Caixa Econômica Federal, menos relevante. No entanto, deve-se considerar que o município, para implementar seus programas prioritários, investiu recursos próprios expressivos na urbanização de favelas e menos consideráveis na regularização e urbanização de loteamentos. Uma comparação entre os investimentos realizados nos diversos municípios da RMRJ pode ser observada na Tabela 12.

Foi possível perceber, por meio dos dados relativos aos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que as limitações orçamentárias para o enfrentamento da questão habitacional acabam por definir a ínfima atuação dos programas, que, em sua maioria, têm atuado em soluções a posteriori, com a provisão de infra-estrutura e a tentativa de titulação onde já existe a habitação, executada pelo morador. A pouca incidência de iniciativas públicas destinadas à provisão de novas oportunidades habitacionais leva à reprodução do problema, gerando mais precariedade em áreas da cidade ocupadas pela população de baixa renda, excluída do acesso formal à moradia.

O Favela-Bairro e outros programas similares, que trabalham fortemente sob o viés físico-territorial, delimitando as áreas ocupadas pela população de baixa renda como de interesse social, a fim de regularizá-las, tendem a direcionar suas ações à visibilidade de obras de infra-estrutura e ao discurso da inserção dessas ocupações ao res-

tante da cidade na forma em que se apresentam, com algumas melhorias. A questão que se impõe é se a urbanização de assentamentos informais não estaria, dessa maneira, legitimando exceções desvinculadas dos mínimos sociais, sem estabelecer padrões de uso e ocupação do solo que possam ser adequados e dignos para a população como um todo.

Total estimado de recursos investidos por município e na RMRJ (em reais)

Município	Orçamento municipal	Programas CAIXA - Cartas de crédito/PAR	Programas CEHAB - RJ	Outras parcerias / Financiamentos externos - Habitar	Total por município
Belford Roxo	-	30.000.000	363.000	-	30.363.000
Duque de Caxias	?	?	24.230.000	-	24.230.000*
Itaboraí	-	-	3.652.000		3.652.000
Itaquaí	544.000	9.294.000	-	4.372.000	14.210.000*
Japerí	-	-	1.081.000	-	1.081.000
Mangaratiba	2.000.000				2.000.000
Niterói	-	-	-	-	-
Nova Iguaçu	?	?	16.644.000	540.000	17.184.000*
Pacambi	-	-	-	-	-
Rio de Janeiro	180.000.000	50.000.000	105.575.000	330.000.000	665.575.000*
São Gonçalo	247.000	547.000	-	-	794.000
São João do Meriti	200.000	358.000	-	-	558.000
Investimentos RMRJ	**182.991.000**	**90.199.000**	**151.545.000**	**334.912.000**	**759.647.000**

* obs: os investimentos podem ser maiores pois não foram informados alguns totais investidos, por exemplo nos programas PAR/CAIXA e nos programas de Regularização Fundiária com recursos municipais.

Tabela 12: Total estimado de recursos investidos por município e na RMRJ. Fontes: OBSERVATÓRIO – IPPUR/UFRJ – FASE – Projeto Rede Habitat

Referências

ARAUJO, M. S. M. **Possibilidades e limites de uma política pública habitacional**: o programa "Cada Família, um Lote". Rio de Janeiro, 1988. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1988.

BARBOZA, S. C. **Projeto Mutirão e a política habitacional da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2002. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2002.

BENCHIMOL, J. L. **Pereira Passos – um Haussman Tropical**: as transformações urbanas na Cidade do Rio de Janeiro no início do Século XX. Rio de Janeiro, 1982. Dissertação (Mestrado) – UFRJ/Coppe. 1982.

BLANK, G. Brás de Pina: experiência de urbanização de favela. In: VALLADARES, L. (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 93-124.

BONDUCKI, N. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

CARVALHO, R. M. E. A **expansão de favelas na Cidade do Rio de Janeiro – década de 80**. Rio de Janeiro, 1996. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1996.

CHINELLI, F. Os loteamentos de periferia. In: VALLADARES, L. (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 49-68.

FINEP (Financiadora de estudos e projetos); GAP (Grupo de Arquitetura e Planejamento). **Habitação popular**: inventário da ação governamental. Rio de Janeiro: Garili Artes Gráficas e Editora, 1985.

FUNDREM et al. **Estrutura urbana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundrem, 1984.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); Empresa Municipal de Informática do Município do Rio de Janeiro (IplanRio). Dados do Censo Demográfico de 1991.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Informações sobre cidades. IBGE, 2000.

_____. Perfil dos Municípios Brasileiros – Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic). IBGE, 2001. Disponível em: <http://www.ibge.net/perfil/index.htm>.

IUNG, M. G. **A participação social e as políticas públicas**: o exemplo do PROSANEAR-RJ. Rio de Janeiro, 2003. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2003.

KLEIMAN, M. Obras públicas de infra-estrutura urbana e o processo de transformação do espaço construído no Rio de Janeiro – 1937/1965. In: FERNANDES, A.; GOMES, M.A. (Org.). **Cidade e história**: modernização das cidades brasileiras nos séculos XIX e XX. Salvador: UNBa, 1992.

LEEDS, A.; LEEDS, E. **A sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

LIMA, M. H. B. Em busca da casa própria: autoconstrução na periferia do Rio de Janeiro. In: VALLADARES, L. (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 69-91.

MACHADO DA SILVA, L.A. **Aspectos de la política habitacional em Brasil**. Trabalho apresentado na II Reunião do Grupo Latino-Americano de Investigaciones Urbanas, International Sociological Association, México, 1981. Mimeo.

MACHADO DA SILVA, L.A.; FIGUEIREDO, A. **Urbanização X Remoção**: uma polarização recente. Trabalho apresentado no V Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Friburgo, 1981. Mimeo.

MACHADO DA SILVA, L.A.; VALLADARES, L. **Habitación popular em Rio de Janeiro**: políticas y realidad. Trabalho apresentado nas Jornadas Internacionales "Renovación urbana y vivienda popular em áreas metropolitanas de America Latina", promovido pela Technische Universitat Hamburg-Harburg, 1986. Mimeo.

MARQUES, E. C. **Desigualdades sociais e infra-estrutura urbana**: produção de equipamentos de saneamento no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1993. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1993.

PORTES, A. **Housing policy, urban poverty and the state**: the favelas of Rio de Janeiro – 1972/1976. New York, 1977. Mimeo.

RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **A promoção imobiliária no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ, 1987. (Relatório final de Pesquisa).

_____. **Dos cortiços aos condomínios fechados. As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SANTOS, C. N. F. Loteamentos na periferia metropolitana. **Revista de Administração Municipal**, p. 22-39, jan./mar. 1985.

SOUZA, M. S. **Da laranja ao lote**: transformações sociais em Nova Iguaçu. Rio de Janeiro, 1992. Dissertação (Mestrado) – UFRJ/Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Rio de Janeiro. 1992.

TASCHNER, S. P. Política Habitacional no Brasil: Retrospectivas e Perspectivas. **Cadernos de Pesquisa do Laboratório de Estudos sobre Urbanização, Arquitetura e Preservação (LAP)**, São Paulo: Universidade de São Paulo, n. 21, set./out. 1997.

VALLADARES, L. do P. **Passa-se uma casa. Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VETTER et al. Espaço, valor da terra e eqüidade dos investimentos em infra-estrutura no Município do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 41, n. 12, 1979.

3.

3.

Um olhar sobre a habitação em São Paulo

Suzana Pasternak Taschner e Nelson Baltrusis

1. Introdução

O conjunto de indicadores relevantes para aferir as condições habitacionais de um local forma-se a partir de um núcleo universalmente aceito: densidade, propriedade, acesso à infra-estrutura, superfície construída, qualidade da moradia etc. Em regiões mais desenvolvidas, a esse núcleo básico somam-se medidas mais sofisticadas, relativas às áreas livres; acesso à infra-estrutura social, como escolas, comércio, lazer e cultura; segregação por renda, etnia ou grupo etário, e outros.

No presente trabalho, foram utilizados apenas indicadores construídos a partir de informações censitárias disponíveis. Isso, sem dúvida, limitou bastante o diagnóstico habitacional esboçado. Tanto os quesitos quanto os itens selecionados como resposta nos diversos censos demográficos não são os mesmos em datas distintas. No ano 2000, por exemplo, material de construção e a categoria domicílio rústico não aparecem, dificultando o

cálculo do déficit habitacional e a comparação com a série histórica.

Nos censos de 1872 e de 1890, nada se detalhava sobre o domicílio, cujas características começaram a aparecer em 1900. Nesse ano e em 1920, apenas a condição de ocupação da casa era investigada (própria, alugada, cedida). A partir de 1940, outras variáveis agregaram-se ao formulário do censo, mas, mesmo ao questionarem a mesma variável, as respostas seguem ocasionalmente padrões distintos. Mesmo a variável com maior índice de permanência nos questionários – condição de ocupação – categorizava diferentes condições na resposta domicílio próprio. Em 1980, dividia os próprios em pagos ou em aquisição; em 1991, só a construção própria ou tudo próprio; já em 2000, retornavam as categorias pago e em aquisição.

Em relação à fossa séptica, em 2000 detalhou-se se estava ligada à rede de esgoto ou pluvial, mas em 1991 e em 1980 a pergunta se limitava a distinguir se a fossa era séptica ou rudimentar. Muitas outras variáveis também mudaram, atualizando-se. Sobre o banheiro, por exemplo, retrata-se a evolução desse equipamento domiciliar, partindo-se da categorização de individual ou coletivo, presente em 1980, para o número de banheiros, em 1991 e 2000. Em relação aos utensílios domésticos, as respostas indicam igual evolução: em 1980, restringiam-se ao tipo de fogão, à existência de telefone, rádio, geladeira, TV em cores e preto e branco, automóvel particular ou para o trabalho. Em 1991, ao lado desses equipamentos, acrescentaram-se freezer, filtro de água, lavadora de roupas e aspirador de pó. Em 2000, some o fogão, mas surgem microondas, aparelho de ar condicionado, videocassete e microcomputador, como podemos observar no Quadro 1.

O presente trabalho não incorpora todas as possíveis resultantes do Censo de 2000. As tabulações publicadas impossibilitam ainda medidas mais sofisticadas de densidade domiciliar para referências geográficas menores que macrorregiões. Mas já mostram, de forma preliminar, as tendências habitacionais da metrópole e da capital paulista.

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
Tipo de moradia	x	x	x	x	x	x	x
Localização						x	x
Tipo de domicílio	x	x	x	x	x	x	x
Ocupação do domicílio	x	x	x	x	x	x	x
Propriedade do terreno							x
Infra-estrutura básica	x	x	x	x	x	x	x
Materiais de construção					x	x	
Destino do lixo						x	x
Nº de cômodos				x	x	x	x
Nº de dormitórios				x	x	x	x
Nº de banheiros						x	x
Existência de sanitário	x	x	x	x	x		
Combustível da cozinha			x	x	x	x	
Valor do aluguel			x	x	x	x	
Tempo na residência				x	x		
Utensílios domésticos				x	x	x	x

Quadro 1: Informações coletadas nos censos demográficos do Brasil sobre domicílios. Fonte: IBGE (1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000).

2. Situação habitacional na metrópole e no município de São Paulo

2.1. Evolução do parque domiciliar

Desde a década de 1980, a taxa de crescimento do número de unidades domiciliares tem sido maior que a taxa populacional. Entre 1970 e 1980, a população brasileira cresceu a 4,44% anuais, e os domicílios, a 3,63%, indicando um aumento da demanda demográfica por moradias. De 1991 e 2000, essa relação se inverteu: os domicílios cresceram a 2,87% anuais, enquanto a população brasileira aumentou a um índice de 1,93%. Isso reflete uma diminuição do número de pessoas por moradia, além da queda de fecundidade e de novos arranjos familiares.

A análise das Tabelas 1, 2 e 3 e 4 mostra as taxas de crescimento populacional tanto do país quanto do Sudeste, do estado de São Paulo, da região metropolitana e do município, apontando um firme decréscimo nas duas últimas décadas do século XX. A contagem de 1996 introduz um certo viés, mas há fortes indícios de sua subestimação.

	1980	1991	1996	2000
Brasil	119.011.052	146.825.475	157.070.163	169.799.170
Sudeste	51.737.148	62.740.401	67.000.738	72.412.411
Estado de São Paulo	25.042.074	31.588.925	34.119.110	37.032.403
Grande São Paulo	12.588.725	15.416.416	17.764.716	17.878.703
Município de São Paulo	8.434.226	9.646.185	9.839.066	10.434.252

Tabela 1: População do Brasil, Região Sudeste, estado, metrópole e município de São Paulo, 1980 a 2000. Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000. Contagem da população de 1996.

	1991	2000
Brasil	35.417.653	45.507.516
Sudeste	16.193.455	20.568.792
Estado de São Paulo	8.268.124	10.564.745
Grande São Paulo	4.210.444	5.079.188
Município de São Paulo	2.630.138	3.039.104

Tabela 2: Domicílios do Brasil, Região Sudeste, estado, metrópole e município de São Paulo, 1991 e 2000. Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1991 e 2000.

	População				Domicílios
	1980-1991	1991-1996	1996-2000	1991-2000	1991-2000
Brasil	1,93	1,70	1,97	1,63	2,87
Sudeste	1,77	1,66	1,96	1,61	2,69
Estado de São Paulo	2,13	1,94	2,07	1,78	2,76
Grande São Paulo	1,86	1,81	1,93	1,66	2,11
Município de São Paulo	1,16	0,50	1,48	0,88	1,62

Tabela 3: Taxas anuais de crescimento geométrico, população e domicílios. Brasil, Região Sudeste, estado, metrópole e município de São Paulo, 1980-2000 (%).Fonte: Tabelas 1 e 2.

	1991	2000
Brasil	4,15	3,73
Sudeste	3,87	3,52
Estado de São Paulo	3,82	3,51
Grande São Paulo	3,66	3,52
Município de São Paulo	3,67	3,43

Tabela 4: Pessoas por domicílio. Brasil, Região Sudeste, estado, metrópole e município de São Paulo, 1991 e 2000. Fonte: Tabelas 1 e 2.

Para o município de São Paulo, a taxa de crescimento do parque domiciliar é quase o dobro da taxa de crescimento populacional, maior que a existente para o Brasil, o Sudeste, o estado e a metrópole. Isso significa que a média de moradores por domicílio diminuiu na capital em cerca de 7%. Para o município, em 1980, a média de moradores por casa era de 4,17, mais de 20% superior à do ano 2000. Houve também um aumento do número de residências unipessoais.

Levantamento da prefeitura e da Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (Embraesp) mostra que São Paulo ampliou a área construída cadastrada em mais de 30%. De 1991 a 2000, o município ganhou 95 milhões de metros quadrados. Essa superfície equivale a ao triplo da área do município de Diadema (matéria publicada no jornal O Estado de São Paulo, 26 jan. 2003, p. C1). O dado refere-se tão-somente à área "legal", cadastrada no Departamento de Rendas Imobiliárias, que compõe o universo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). O crescimento da área construída, no entanto, deve ser bem maior, embora seja difícil de ser mensurado. São Paulo atingiu 385 milhões de metros quadrados de área construída formal em 2000, em contraposição

aos 290 milhões em 1991. Ou seja, uma taxa de crescimento de 3,20% ao ano, bem superior à taxa de crescimento demográfico de 1,48% anuais, para o mesmo período.

As construções residenciais se mantiveram em 2/3 de toda a área edificada. Em seguida, há os imóveis comerciais e de serviço, incluindo as garagens, com pouco mais de 20%, consolidando o perfil terciário e contrastando com o perfil industrial das décadas anteriores. As unidades industriais, armazéns e depósitos ficaram com 7,55% de acréscimo da área construída. A pesquisa citada pelo Estado de São Paulo destaca os distritos com maior ganho de área construída: Itaim Bibi, Vila Andrade, Jabaquara, Moema, Sapopemba, Santana, Jardim São Luiz, Saúde e Santo Amaro.

A redução da taxa de incremento demográfico é patente em todos os segmentos espaciais, desde o país (redução de 18%), Sudeste (10%), estado de São Paulo (20%), região metropolitana (12%) e município (32%). Percebe-se que essa redução é bem menor na Grande São Paulo, mostrando que a metrópole ainda mantém certo vigor demográfico. Já o cenário na capital é distinto. O município de São Paulo só não viu sua população diminuir em números absolutos porque seu crescimento vegetativo foi superior à perda por migração. Entre 1991 e 1996, a população da cidade aumentou em 192.867 habitantes, e entre 1996 e 2000, em 595.180, num total de 788 mil habitantes na década.

Esse incremento, entretanto, não se distribui de forma uniforme pelo tecido urbano: desde 1980, as taxas de crescimento populacional nos anéis centrais vêm sendo negativas (ver Tabela 5). Todo o acréscimo populacional concentra-se na periferia. Entre 1996 e 2000, os três anéis centrais perderam quase 46 mil pessoas, enquanto os anéis exterior e periférico ganharam mais de 600 mil habitantes. Os moradores mais pobres são impelidos para regiões cada vez mais distantes, tanto para o entorno da capital quanto para as cidades limítrofes. A polarização social, visível a olho nu, ganha novos contornos; a pobreza se espalha por todo o tecido municipal, enquanto as classes mais abastadas se concentram em verdadeiros enclaves de riqueza, sobretudo na região sudoeste da capital. As demais camadas sociais se distribuem de forma espraiada, empobrecendo em direção à periferia.

Anel	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-1996	1996-2000
Central	0,72	2,23	-0,91	-2,79	-1,22
Interior	0,08	1,26	-1,14	-2,43	-1,05
Intermediário	2,79	1,28	-0,68	-1,44	-0,07
Exterior	5,52	3,13	0,86	-0,51	0,84
Periférico	12,90	7,42	3,09	2,48	2,91
Total	4,79	3,67	1,16	0,40	1,48

Tabela 5: Município de São Paulo. Taxas de crescimento populacional por anel, 1960-2000 (%). Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000. Contagem da população de 1996.

2.2. Tipo de moradia

Chama a atenção o aumento da categoria particular improvisado entre 1991 e 2000, para todos os segmentos geográficos estudados (Tabela 6). Esse tipo, juntamente com os domicílios rústicos, compõe o déficit de moradias, ou seja, são unidades novas a construir. A taxa de crescimento dos domicílios improvisados alcança 7,17% ao ano para o estado de São Paulo, 6,90% para o Sudeste e 6,58% para o Brasil, anualmente. Em relação aos domicílios particulares permanentes, essas taxas são bem inferiores, de quase 3% anuais. Já o número de domicílios coletivos diminuiu sensivelmente em todos os lugares.

Números absolutos	Coletivos		Particular improvisado		Particular permanente	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Brasil	536.303	454.230	146.535	258.185	34.734.715	44.795.101
Sudeste	326.544	261.538	46.502	82.985	15.820.409	20.224.269
Estado de São Paulo	206.013	158.721	22.450	41.872	80.399.661	10.364.152
Grande São Paulo		61.223		23.032	4.210.444	4.994.933
Município de São Paulo	83.001	40.659	7.184	12.468	2.539.953	2.985.977

Percentual	Coletivos		Particular improvisado		Particular permanente	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Brasil	1,51	1,00	0,41	0,57	98,07	98,43
Sudeste	2,02	1,27	0,29	0,40	97,70	98,33
Estado de São Paulo	2,49	1,50	0,27	0,40	97,24	98,10
Grande São Paulo		1,21		0,45		98,34
Município de São Paulo	3,16	1,34	0,27	0,41	96,57	98,25

Tabela 6: Tipo de moradia. Brasil, Sudeste, estado, metrópole e município de São Paulo. 1991 e 2000. Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1991 e 2000.

Duas hipóteses surgem, uma vez que o conceito utilizado permaneceu: 1) mudou o treinamento dos entrevistadores, que cadastraram em 2000 mais unidades como improvisadas; 2) o aumento é real, indicando que parcelas populacionais que antes conseguiam morar em casas permanentes hoje não mais o conseguem, sendo obrigadas a improvisar moradias inadequadas. Para o Brasil como um todo, são 260 mil moradias a construir, 32,12% na região Sudeste.

O percentual médio de domicílios vagos para o país como um todo, para o Sudeste e para o estado de São Paulo, foi da ordem de 15%. Computam-se entre

eles os domicílios de veraneio. Assim, a interpretação desse indicador compromete a análise. Mas, tanto na Grande São Paulo quanto na capital, esses percentuais são da ordem de 10% (465 mil e 304 mil, respectivamente, em 2000). Na capital, a porcentagem de unidades de veraneio não deve ser expressiva. Assim, esses domicílios vagos são parte de um parque imobiliário a ser estudado para reaproveitamento.

2.3. Tipo de domicílio

Tanto na região metropolitana quanto no município de São Paulo, percebe-se um aumento da verticalização dos domicílios. Na capital, esse aumento é maior: em 2000, ¼ das unidades habitacionais eram apartamentos, como mostra a Tabela 7.

Uma outra variável que pode ser analisada a partir dos censos demográficos refere-se aos domicílios favelados. Embora a definição de favela por eles utilizada exclua da contagem aglomerados com menos de 50 unidades, o dado coletado, embora provavelmente subestimado, é comparável historicamente e fornece indicação do ritmo de crescimento.

Na Grande São Paulo, a taxa de crescimento domiciliar das unidades faveladas entre 1980 e 1991 alcançou 7,96% anuais, bem superior à taxa metropolitana, de 2,11% ao ano. A maior concentração de favelas do Brasil ocorre na metrópole paulista. Apenas as cidades de São Paulo, Guarulhos, Osasco e Diadema contavam, no ano de 2000, com 938 favelas – cerca de um quarto do total no país.

A favela no Brasil é um fenômeno predominantemente metropolitano: em 1980, 79,16% das moradias faveladas estavam nas nove regiões metropolitanas oficiais. Em 1991, de um total de 3.211 favelas existentes, 74% se localizavam em regiões metropolitanas, concentrando um total de 817.603 domicílios favelados.

Entre os 15 municípios com maior número de favelas em 2000, cinco são do estado de São Paulo: os quatro supracitados, mais Campinas, somam 117 desses núcleos. O crescimento da população favelada existe tanto no município central da região metropolitana quanto nos do entorno. Assim, se, em 1980, 3,95% da população da capital era favelada, esse percentual cresce para 7,46%, em 1991, e para 8,72%, em 2000. Para os municípios do entorno metropolitano, o percentual de unidades domiciliares em favelas, que em 1980 era 3,58%, sobe para 8,23% em 1991, como podemos verificar na Tabela 8.

Tipo	Grande São Paulo			Município de São Paulo		
	1980	1991	2000	1980	1991	2000
Casa	88,10	85,50	84,99	85,20	82,30	73,47
Apartamento	11,90	12,50	14,59	14,20	16,90	25,16
Cômodo	-	0,60	0,42	-	0,80	-

Tabela 7: Tipo de domicílio. Grande São Paulo e município de São Paulo, 1980-2000 (%). Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000.

	1980	1991	1996	2000
Favelas	188	629	574	612
Domicílios	71.258	146.891	176.905	-
População	335.344	711.032	747.322	909.628
% da população municipal	3,95%	7,46%	7,60%	8,72%

Tabela 8: Favelas do município de São Paulo, 1980-2000. Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980, 1991, 2000. Contagem da população de 1996.

Percebe-se que o percentual da população paulistana morando em favelas é crescente. Entre 1980 e 2000, essa população cresceu a uma taxa de 5,12% anuais, enquanto, no mesmo período, a população municipal aumentou 1,07% ao ano. Como na população municipal, esse crescimento foi sobretudo periférico (Tabela 9). Vale a pena ressaltar, entretanto, que está havendo uma mudança na dinâmica urbana das favelas: embora entre 1991 e 2000 as taxas de crescimento da população favelada nos anéis interiores tenham sido negativas, entre 1996 e 2000 elas aumentaram nos anéis interior e intermediário: se em 1991 a proporção de favelados na população do anel interior era 0,48%, no ano 2000 subiu para 0,78%; no anel intermediário, passou de 4,79%, em 1991, a 7,19%, em 2000. A Tabela 9 detalha as taxas por anéis.

O dado de um aumento relativo das favelas no anel interior pode parecer paradoxal à primeira vista. Mas o que se tem percebido a olho nu confere com o dado estatístico: inúmeros terrenos vagos, ao lado de estradas de ferro e viadutos, no Centro da cidade, têm apresentado favelas novas nos últimos anos.

Anel	População total			População favelada		
	1991-1996	1996-2000	1991-2000	1991-1996	1996-2000	1991-2000
Central	-2,79	-1,19	-2,05	0,00	0,00	0,00
Interior	-2,43	-1,06	-1,78	-12,24	11,77	-3,29
Intermediário	-1,44	-0,07	-0,72	- 3,11	10,60	2,76
Exterior	-0,51	0,85	0,13	-1,32	5,12	1,58
Periférico	2,48	2,91	2,71	3,06	5,11	3,98
Total	0,40	1,49	0,93	1,00	5,07	2,82

Tabela 9: Município de São Paulo: taxas de crescimento anuais, por anel, para a população total e a população favelada, 1991, 1996 e 2000 (%).Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1991 e 2000. Contagem da população de 1996.

2.4. Materiais de construção

Estas variáveis constavam dos Censos de 1980 (piso, paredes externas e cobertura) e 1991 (paredes externas e cobertura), mas foram eliminadas do Censo de 2000, ficando restritas às PNADs (ver Tabelas 10, 11 e 12). Assim, elas podem ser avaliadas para a Grande São Paulo em 1999, mas a amostragem não permite seu dimensionamento para o município no mesmo ano. Em relação ao piso, o resultado existe só para os domicílios de 1980.

As condições quanto ao piso eram melhores no município do que na região metropolitana: na capital, o uso de cimento (que é muito frio) e terra (que propicia a proliferação de nematelmintos e outros vermes) é menor.

Analisando a Tabela 11, percebe-se que a alvenaria, tanto de blocos quanto de tijolos, é o material predominante para a vedação das paredes externas, quer na região metropolitana, quer na capital. Mesmo nas favelas, a unidade imaginária, o frágil barraco de madeira com piso de terra socada e cobertura improvisada transformou-se numa unidade de alvenaria, muitas vezes com cobertura de laje, para uma possível ampliação vertical. Pelo Censo Demográfico de 1991, 66,5% das casas nas favelas do município de São Paulo tinham paredes de alvenaria e cobertura de telhado ou laje. De acordo com a pesquisa da Fipe, em 1993, esse percentual era de 74,2% para domicílios com paredes de alvenaria e de 97,1% para os que tinham cobertura de telhado ou laje. Se, em 1973, 46,3% dos pisos nas unidades faveladas paulistanas eram de terra batida, em 1993, esse percentual se reduz a apenas 4,5%. Também a madeira nas paredes externas apresenta sensível diminuição, tanto na metrópole (de 4,9% em 1980 para menos de 1% em 1999) quanto na capital (de 4,1% em 1980 para 2,30% em 1991).

É notável o aumento do uso da laje de concreto como solução de cobertura. Mesmo nas favelas da capital, o Censo de 1991 aponta sua presença em quase 20% das casas, sobretudo a laje prel. A telha de barro aparece em 29,7% das unidades domiciliares do município em 1991, e o cimento amianto, em 15,5%. Tal como o tijolo de barro, as telhas, em geral, vêm de pequenas olarias, distantes da capital, com alto custo de transporte, enquanto o fibrocimento e a laje pré-moldada integram o rol das empresas de material de grande porte. Além disso, o uso da laje permite a ampliação vertical da moradia. Em 1999, 43% das casas localizadas na região metropolitana de São Paulo eram cobertas com laje de concreto; no município de São Paulo, esse percentual já era de 54% em 1991.

Ao pesquisar as condições de construção dos domicílios, o PNAD de 2001 classificou o material empregado nas paredes externas e nas coberturas apenas nas categorias durável e não-durável. Para o Brasil, como um todo, materiais não-duráveis são usados em apenas 0,42% das paredes externas das moradias e em 1,10% das coberturas. Para a Grande São Paulo, o dado só foi fornecido para paredes externas, não-duráveis em 0,76% das casas.

Piso	Grande São Paulo	Município de São Paulo
Madeira	55,5	61,6
Cerâmica	8,6	8,4
Cimento	33,5	28,3
Material aproveitado	0,1	0,1
Tijolo	0,4	0,1
Terra	1,2	0,8
Ignorado	0,6	0,7

Tabela 10: Piso dos domicílios. Grande São Paulo e município de São Paulo, 1980 (%).Fonte: FIBGE - Censo Demográfico de 1980.

Paredes	Grande São Paulo			Município de São Paulo	
	1980	1991	1999	1980	1991
Alvenaria	93,4	95,63	98,19	94,60	96,70
Madeira	4,9	3,12	0,85	4,10	2,30
Taipa	0,2	0,10	0,11	0,10	0,10
Material aproveitado	1,1	1,02	0,86	1,00	0,95
Ignorado	0,4	0,13	0,00	0,3	1,00

Tabela 11: Material das paredes externas, Grande São Paulo e município de São Paulo, 1980-1999 (%).Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980 e 1991. PNAD de 1999.

Telhado	Grande São Paulo			Município de São Paulo	
	1980	1991	1999	1980	1991
Laje de concreto	30,1	50,48	42,67	33.1	53,6
Telha de barro	59,4	48,35	56,73	58,0	29,7
Telha de cimento amianto	9,4			7,7	15,5
Telha de zinco	0,3	0,35	0,39	0,3	0,3
Madeira	0,4	0,37	0,11	0,4	0,4
Palha	0,0	0,01	0,07	0,0	0,0
Material aproveitado	0,2	0,00	0,00	0,2	0,3
Ignorado	0,3	0,45	0,04	0,3	0,2

Tabela 12: Material da cobertura. Grande São Paulo e município de São Paulo, 1980-1999 (%).Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980 e 1991. PNAD de 1999.

2.5. Condições de ocupação

Tanto na região metropolitana quanto no município, observa-se o crescimento da proporção de casas próprias. Na capital, a proporção de moradias alugadas em 1950 e 1970 era, respectivamente, 58,0% e 38,2%. O fato de a casa ser própria, entretanto, não significa melhor qualidade ou renda maior. Pelo contrário, na periferia pobre e nas favelas, elas são maioria. O percentual de unidades cedidas se mantém, com leve tendência decrescente.

Considerando-se as casas próprias, é visível a diminuição do número de propriedades ainda não totalmente quitadas, tanto na metrópole como na capital (Tabela 13).

No ano 2000, introduziu-se a questão sobre a propriedade do terreno. Na Grande São Paulo, entre as 3.494.041 casas próprias, 89,13% localizavam-se em terrenos também próprios, 5,72% declararam o lote como cedido e 5,15% em outra situação de propriedade. Como o aluguel de lote domiciliar é raro no Brasil, provavelmente trata-se de terrenos invadidos. Para a capital, com 2.071.736 moradias próprias, o percentual em terrenos próprios é de 90,07%; em terrenos cedidos, de 4,40%; e em terrenos com chance de serem invadidos, de 5,53%. Entre os 180 mil domicílios metropolitanos que ocupam lotes em outra situação que não próprios ou cedidos, 8,64% das moradias ainda não estão completamente quitadas, indicando um mercado imobiliário atuante em lotes com propriedade duvidosa.

Existe uma associação entre escolaridade e morar em lote próprio ou cedido: 14% das unidades habitacionais com responsável sem escolaridade ou com menos de um ano de permanência na Grande São Paulo estão em terrenos não-próprios ou não-

Domicílio	Grande São Paulo			Município de São Paulo		
	1980	1991	2000	1980	1991	2000
Próprio	57,1	67,35	69,51	55,8	66,10	69,38
Pago	46,8	-	61,51	45,7	-	59,82
Em aquisição	10,3	-	8,44	10,1	-	9,56
Alugado	34,6	23,94	19,59	37,0	24,6	21,60
Cedido	7,0	8,13	7,87	6,00	6,80	6,30
Por empregador	1,7	1,72	1,44	1,1	1,2	1,09
Por particular	5,3	6,41	6,44	4,9	5,6	5,21
Ignorado	1,3	0,59	2,58	1,2	0,6	2,72

Tabela 13: Condições de ocupação. Grande São Paulo e município de São Paulo, 1980-2000 (%).Fonte: IBGE (1980, 1991, 2000).

cedidos; entre os que moram em terreno próprio, apenas 6% não têm nenhum ano de estudo; entre os moradores de lotes cedidos, são 5,3%, mostrando uma relação inversa entre anos de estudo e propriedade do lote. Isso reforça a hipótese de que a maioria, se não todos os terrenos "outros", é na realidade ocupada ilegalmente, já que é mais provável uma população não-escolarizada – e, portanto, com renda baixa – invadir terra urbana para moradia. Para o município de São Paulo, 13,54% dos responsáveis pela moradia que têm menos de um ano ou nenhum estudo habitam terreno com propriedade dissimulada, percentual maior do que para as outras condições de ocupação: apenas 5,24% dos ocupantes de terrenos próprios têm essa faixa de escolaridade.

2.6. Densidades domiciliares

Existem algumas medidas clássicas de densidade domiciliar: moradores por domicílio, número de cômodos por domicílio, número de dormitórios por domicílio, pessoas por cômodo, pessoas por dormitório, além de medidas não censitárias, como as que relacionam superfície e moradores. Entretanto, normas de moradia são, em grande parte, ligadas a fatores culturais e historicamente determinados. Por exemplo, qual o nível que o indicador pessoas por cômodo deve apresentar para caracterizar uma casa congestionada? Depende do contexto cultural, e dentro dele, do tempo.

No Brasil da década de 1980, a média era de 4,3 pessoas por domicílio, 5 cômodos por casa e 0,66 pessoas por cômodo. O número de cômodos por domicílio aumentou bastante na última década: em 1991, a média era de 4,18, e subiu para 5,59 no ano 2000. Considera-se que um domicílio com 3 cômodos ou menos oferece espaço interno insuficiente, partindo-se do princípio racionalista de que qualquer moradia precisa atender a quatro funções básicas – repouso, estar, preparação de alimentos e higiene pessoal –, que devem ser exercidas em locais apropriados e exclusivos. Dessa forma, um domicílio com espaço indispensável deve ter, no mínimo, sala, quarto, banheiro e cozinha.

A situação brasileira em relação ao congestionamento domiciliar melhorou comparada a 1991. Naquele ano, a porcentagem de domicílios no Brasil com até 3 cômodos era 18,63%, e em 2000 reduzia-se a 15,41%. Já entre 1980 e 1991, houve piora relativa, uma vez que em 1980 apenas 10,26% das casas brasileiras tinham menos que 3 cômodos.

Em relação ao indicador moradores por cômodo, os higienistas estabelecem seu limiar em 1,5 pessoa por cômodo ou 2,0 pessoas por cômodo habitável (excluindo banheiro e cozinha). A estatística brasileira publicada refere-se ao percentual de domicílios com mais de 2 pessoas por cômodo, excluindo o banheiro. Esse indicador aponta que 3,78% das casas brasileiras estão congestionadas. No Sudeste, a proporção é de 3,57%, e no estado de São Paulo, de 3,56%. Para o município de São Paulo, o percentual de domicílios com mais de 1,5 pessoa por cômodo era, em 1991, de 9,76%, congestionamento superior ao estadual e ao nacional.

Indicador	Grande São Paulo			Município de São Paulo		
	1980	1991	1999	1980	1991	2000
Morador por domicílio	-	3,66	3,63	4,17	3,97	3,43
Cômodos por domicílio	-	5,13	-	-	5,46	-
Dormitórios por domicílio	1,93	1,89	1,82	1,97	1,91	-
Pessoas por cômodo	-	-	-	-	0,78	-
Pessoas por dormitório	-	-	-	-	2,08	-

Quadro 2: Densidades habitacionais, Grande São Paulo e município de São Paulo, 1980-2000. Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000. PNAD de 1999.

Em relação às pessoas por dormitório, o limiar são no máximo 2 pessoas por dormitório. Para o Brasil como um todo, o percentual de domicílios que excedeu esse limiar em 2000 foi de 28,13%. Para o Sudeste, ele é ligeiramente menor, de 26,76%, e para o estado de São Paulo atinge 28,79%, enquanto no município de São Paulo, em 1991, era bem mais elevado, chegando a 36,68% dos domicílios. No anel periférico, passava de 50% das moradias. No Quadro 2, podemos observar as densidades habitacionais na Grande São Paulo e município, entre 1980 e 2000.

2.7. Existência de banheiro ou sanitário

Até 1980, o quesito censitário limitava-se a indagar se o domicílio tinha ou não sanitário, e se ele era individual (servindo apenas a um domicílio) ou de uso coletivo. A partir de 1991, a pergunta se referia ao número de banheiros (ver Tabelas 14 e 15).

A situação sanitária intradomiciliar teve melhoria: tanto na região metropolitana quanto no município, o percentual de casas sem banheiro (sanitário, ducha e pia, ao menos) diminuiu. Além disso, a porcentagem de casas com mais de 1 banheiro aumentou de 23,8%, em 1991, para 27,5%, em 2000, na região metropolitana; e de 28% para 31,3%, no município. Assim, o destino dos dejetos dentro do domicílio em geral está resolvido. Na trama urbana, a situação, embora mais complicada, também melhorou. Em 1973, nas favelas paulistanas, 65,8% das unidades habitacionais contavam apenas com sanitário coletivo ou não tinham sanitário; em 1991, pelos dados do censo, somente 12,6% estavam nessas condições.

Sanitário	Grande São Paulo			Município de São Paulo		
	1980	1991	2000	1980	1991	2000
Individual	83,3	-	-	83,9	92,1	-
Coletivo	13,8	-	-	13,6	6,0	-
Não tem	1,3	3,81	1,47	0,90	0,60	1,26
Ignorado	1,6	-	-	1,60	-	-

Tabela 14: Sanitário. Grande São Paulo e município de São Paulo, 1980-2000 (%). Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000.

Banheiro	Grande São Paulo		Município de São Paulo	
	1991	2000	1991	2000
Não tem	3,81	1,47	3,40	1,26
1 banheiro	72,40	71,07	68,6	67,45
2 banheiros	15,15	18,69	17,30	20,30
3 banheiros	4,81	6,00	6,1	7,55
4 banheiros	2,23	1,89	3,0	2,41

Tabela 15: Banheiro. Grande São Paulo e Município de São Paulo, 1991 e 2000 (%).Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1991 e 2000.

2.8. Cozinha e combustível utilizado para cozinhar

Até 1980, o censo demográfico perguntava sobre a existência de equipamento para cozinhar. Mas, já nessa data, 99,30% dos domicílios, seja na região metropolitana seja no município, possuíam fogão. Os percentuais de casas com fogareiro, fogão improvisado e sem nenhum equipamento somavam cerca de 0,60%.Assim, a questão, por ser pouco discriminante, foi abandonada.

A segunda indagação, relativa ao combustível utilizado na cozinha, foi conservada. Percebe-se, observando a Tabela 16, que tanto na metrópole quanto no município o gás de botijão predomina, embora note-se aumento do uso de gás canalizado: no município, chega a atingir quase 8% dos domicílios. No tecido urbano municipal, no Centro histórico e no Centro expandido, quase 40% das moradias são servidas pela rede pública. Na periferia, entretanto, esse percentual mal ultrapassa 3%.

Combustível	Grande São Paulo			Município de São Paulo	
	1980	1991	1999	1980	1991
Gás botijão	94,5	94,09	94,66	93,10	91,50
Gás de rua	4,3	4,87	5,11	6,20	7,80
Lenha	0,8	0,69	0,04	0,20	0,30
Carvão	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00
Querosene	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00
Álcool	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00
Eletricidade	0,0	0,00	0,04	0,00	0,00
Não tem/ ignorado	0,4	0,33	0,16	0,40	0,30

Tabela 16: Combustível utilizado para cozinha. Grande São Paulo e município de São Paulo, 1980-1999 (%).Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980 e 1991. PNAD de 1999.

2.9. Infra-estrutura e serviços públicos

No que diz respeito ao abastecimento de água, a situação da metrópole e do município de São Paulo é bastante boa: em 2000, na Grande São Paulo, 95,46% das moradias e 1,46% das propriedades usam água canalizada, totalizando 96,92% das casas. Para o município, esse percentual atinge 98,63%. A utilização de poço caiu, de 10,2% dos domicílios na metrópole, em 1980, para 1,17%, em 1999. E a proporção do uso de poço sem canalização, que em 1980 atingia mais da metade dos domicílios, caiu para menos de 1/3.

Embora estar ligado à rede pública de abastecimento de água seja importante, convém lembrar que a mera ligação não assegura a qualidade do serviço. É habitual, em zonas altas da metrópole, que a água não tenha pressão suficiente para encher as caixas-d'água. Essa falta de pressão na rede favorece também a contaminação por resíduos do solo, forçando uma cloração exagerada. E a deficiência na conservação e na limpeza das caixas, além da presença de reservatórios sem tampa, contribuem para a criação de mosquitos.

A análise intra-urbana do município de São Paulo mostra que no anel periférico diminui um pouco a porcentagem de casas ligadas à rede pública – 96% em 1991. Em relação ao destino dos dejetos, o indicador já não se mostra tão adequado. Na metrópole, em 2000, 81,39% dos domicílios estavam ligados à rede geral de esgotos; no município, 87,23%. O indicador mostra melhoria constante a partir de 1980, como é possível ver na Tabela 17.

A partir de 1991, os censos detalharam o destino final dos dejetos para os que não têm fossa ou esgoto. Assim, para a metrópole, em 1991, 3,82% dos domicílios jogavam seus dejetos em valas e 2,18% em córregos (ver Tabela 18). Infelizmente, no ano 2000, o percentual de moradias que ainda despejavam lixo em córregos aumentou para 4,33%; para valas, contudo, caiu para 2,07%. No município de São Paulo, em 2000, o esgoto doméstico de 4,13% das casas tinha como destino final os córregos, e o de 1,63% delas, as valas. Dado possivelmente relacionado à ocupação irregular de vales e mananciais.

Fonte de água	Grande São Paulo			Município de São Paulo		
	1980	1991	2000	1980	1991	2000
Rede	87,9	94,64	96,92	82,9	98,2	98,63
Poço	10,2	3,67	1,17	6,10	1,0	0,73
Outro	1,7	0,61	0,93	1,4	0,4	0,64

Tabela 17: Abastecimento de água. Grande São Paulo e município. 1980-2000 (%).Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980,1991 e 2000.

Destino dos dejetos	Grande São Paulo			Município de São Paulo		
	1980	1991	2000	1980	1991	2000
Rede geral	53,00	75,79	81,39	57,70	84,30	87,23
Fossa séptica	21,00	8,16	6,17	22,20	5,40	3,62
Fossa rudimentar	20,00	9,13	4,90	14,50	2,40	2,32
Não tem	1,30	0,92	0,31	0,90	0,70	0,23
Outro, vala, córrego, rio, mar	4,70	6,00	10,90	4,50	5,3	6,60

Tabela 18: Destino dos dejetos. Grande São Paulo e município. 1980-2000 (%). Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000.

A análise intra-urbana do município de São Paulo mostra que, em 1991, as áreas centrais eram bem servidas pela rede pública de esgoto, com mais de 99% dos domicílios ligados. Mas na periferia esse percentual descia para 84%.

O destino dos resíduos sólidos começou a entrar nos censos em 1991. Tanto na metrópole (em 95,56% dos domicílios) quanto no município (em 99,20%) predomina a coleta direta (Tabela 19). A freqüência dessa coleta, no entanto, não é explicitada pelo censo. Mas nota-se que destinações incorretas do lixo, como ser queimado, jogado e mesmo enterrado em locais impróprios têm diminuído.

Destino do lixo	Grande São Paulo		Município de São Paulo	
	1991	2000	1991	2000
Coletado diretamente	92,55	95,56	94,5	99,20
Coletado indiretamente	3,41	2,94	3,5	-
Queimado	1,51	0,69	0,5	0,15
Enterrado	0,29	0,08	0,1	0,01
Jogado em terreno	1,48	0,4	0,7	0,33
Jogado em rio, mar, lago	0,68	0,19	0,7	0,19
Outro	0,07	0,12	0,0	0,12

Tabela 19: Destino do lixo. Grande São Paulo e município, 1991 e 2000 (%).Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1991e 2000.

Em relação à energia elétrica, em 1991, a cobertura do município e da Grande São Paulo já atingia 99,92% das casas. A série histórica nota apenas que o percentual de unidades domiciliares com medidor cresceu na década de 1980 (ver Tabela 20).

2.10. Bens de consumo individual

As indagações sobre bens de consumo individual têm variado bastante cronologicamente, seguindo hábitos e melhorias de padrão de vida. Muitos quesitos anteriormente importantes e discriminantes, como enceradeira, ferro de passar, TV em preto e branco e aspirador de pó, deixaram de sê-lo. Para o ano 2000, a Tabela 21 mostra os indicadores pesquisados para o Brasil, região Sudeste e estado de São Paulo. Ainda não foram fornecidos os resultados de 2000 no âmbito da região metropolitana e do município de São Paulo.

Energia	Grande São Paulo		Município de São Paulo	
	1980	1991	1980	1991
Com medidor	72,00	89,01	74,50	90,20
Sem medidor	25,00	10,79	23,60	9,80
Não tem	2,10	0,06	1,40	0,00
Ignorado	0,40	0,14	0,40	0,10

Tabela 20: Energia elétrica. Grande São Paulo e município, 1980-1991 (%).Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980 e 1991.

Equipamento	Brasil	Sudeste	Estado de São Paulo
Coleta de lixo	78,98	90,15	95,17
Iluminação elétrica	93,01	97,12	97,78
Linha telefônica	39,74	48,90	57,52
Forno de microondas	19,36	28,54	37,75
Geladeira ou freezer	83,19	92,85	96,35
Máquina de lavar roupa	33,09	43,48	50,12
Aparelho de ar condicionado	7,45	8,33	3,93
Rádio	87,45	91,92	92,88
TV	87,00	94,03	95,16
Videocassete	35,30	47,91	52,10
Computador	10,62	14,58	17,49
Automóvel	32,66	40,28	48,23

Tabela 21: Bens de consumo individual, Brasil, Sudeste e Estado de São Paulo, 2000 (%). Fonte: FIBGE - Censo Demográfico de 2000.

Tomando como medida o acesso a bens de consumo individual, desde comodidades ligadas a serviços públicos (coleta de lixo, iluminação elétrica e linha telefônica) até o uso de aparelhos eletrodomésticos (geladeira, lavadora de roupas, rádio, televisão, videocassete e microcomputador), e a disponibilidade de automóvel para transporte individual, é possível observar melhores condições de vida no estado de São Paulo. Como exceção, o aparelho de ar condicionado aparece em apenas 3,93% dos domicílios paulistas, ao passo que para o Brasil, como um todo, está disponível em 7,45% das casas, e no Sudeste, em 8,33%. Isso, porém, deve ser atribuído ao clima mais ameno do estado, sobretudo na região metropolitana, onde se concentra grande parte das camadas mais ricas. Também chama a atenção o fato de que, já em 2000, quase 20% dos domicílios do estado tinham microcomputador.

A Tabela 22 revela alguns bens de consumo individual dos domicílios da região metropolitana e do município. Muitos itens presentes nos censos de 1991 e 1980 não são mais investigados (filtro, TV em preto e branco, aspirador de pó). Já equipamentos contemporâneos, como microondas, videocassete e microcomputador sequer eram disponíveis à época.

Equipamento	Grande São Paulo		Município de São Paulo	
	1980	1991	1980	1991
Linha telefônica	24,6	28,4	28,4	31,8
Rádio	89,2	93,5	90,5	94,2
Geladeira	81,5	92,0	84,8	93,3
TV em cores	37,9	70,9	42,6	74,8
TV em preto e branco	52,3	37,9	49,3	36,5
Automóvel	37,2	38,8	40,0	41,9
Filtro	-	65,7	-	68,4
Freezer	-	14,3	-	16,8
Máquina de lavar roupa	-	47,5	-	52,3
Aspirador de pó	-	29,1	-	33,8

Tabela 22: Bens de consumo individual, Grande São Paulo e município, 1980 e 1991 (%). Fonte: FIBGE - Censos demográficos de 1980 e 1991.

A geladeira é, sem dúvida, o eletrodoméstico mais presente na metrópole e na capital paulistas, num percentual que, em 1991, já era superior ao do Brasil como um todo em 2000. Também chama

a atenção a presença da televisão: no Brasil, 87% dos domicílios possuíam TV em 2000, assim como 94% na região Sudeste e 95% no estado de São Paulo. Em 1991, a presença da TV em cores era grande – em mais de 70% das moradias, tanto na metrópole quanto no município. Sua penetração, como forma de lazer e informação é impressionante.

Em 1991, as linhas telefônicas fixas ainda eram poucas, com apenas 31,8% dos domicílios no município da capital conectados. Em 2000, esse percentual deve ter subido, dado que no estado de São Paulo perto de 58% das casas têm telefone fixo. Sem falar na telefonia celular, que deu enorme impulso a esse tipo de comunicação.

Em 2000, verificou-se ainda a penetração do videocassete: mais de metade das moradias do estado de São Paulo contam com esse bem. E, em relação ao microcomputador, 10,6% das casas brasileiras o possuem, percentual que chega a 17,5% das residências paulistas e pode influenciar tanto programas educacionais quanto comerciais.

As melhores condições de consumo na metrópole e na capital paulista são reafirmadas pelo percentual de casas com lavadora de roupas: em 1991, presente em 47,5% das casas metropolitanas e em 52,3% das municipais, mais que nas 33% das moradias brasileiras no ano 2000. E o resultado de uma forte indústria montadora, aliado ao péssimo transporte público, surge nos indicadores de propriedade de automóvel particular: em 1991, em 42% dos domicílios municipais, e no ano 2000, em 48% das casas do estado de São Paulo.

3. Política de habitação popular na região metropolitana de São Paulo. Intervenções na habitação popular

3.1. Introdução

As políticas relativas à habitação popular no Brasil, em especial as relativas a favelas e cortiços, eram, até 1984, altamente centralizadas em âmbito federal. Sempre houve intervenções locais, mas até a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em novembro de 1986, elas não tiveram a relevância que apresentaram nos últimos anos da década de 1990. Uma análise detalhada das políticas federais pode ser encontrada em Pasternak Taschner (1997).

Nesta seção, serão discutidas as intervenções nas esferas municipal, regional e estadual nos municípios que compõem a região metropolitana. Não é tarefa fácil, porque, em primeiro lugar, não existe uma sistematização sobre tais intervenções. Em segundo lugar, a dimensão – tanto territorial quanto política e econômica – que o município de São Paulo ocupa na região metropolitana encobre experiências e programas implantados por outros municípios.

Além disso, deve-se ressaltar que não basta ter programas ou políticas municipais. É necessário contar com políticas regionais que orientem os investimentos em habitação e a atuação dos diversos níveis de governo. No âmbito metropolitano, vale a pena destacar os esforços que o Consórcio Intermunicipal do ABC fez ao realizar um diagnóstico do problema habitacional nos municípios que compõem a sub-região.

Nos últimos 30 anos, as intervenções foram organizadas em seis períodos cronológicos. Para cada um deles, discutem-se o tipo de análise que se fazia do problema, as soluções encontradas e as conseqüências e reações que essas intervenções criaram, segundo um esquema de análise já utilizado por mim (Pasternak Taschner, 1986; 1997) e enriquecido por Patton e Palmer (1988).

Por análise, entendem-se as idéias prevalentes, conceitos e teorias hegemônicas em cada época. Soluções são as ações efetivamente realizadas, respondendo aos problemas e às teorias. Reações referem-se a novos problemas detectados, que vão redefinir teorias e ações.

Até a década de 1980, não existiu uma política habitacional nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), com exceção do município de São Paulo. Algumas exceções podem ser percebidas no Grande ABC, sub-região que congrega os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires, e se destaca por seu perfil industrial. "No final dos anos 70, os movimentos sociais organizados pelas CEBs e o movimento sindical da região começaram a se projetar no cenário regional e nacional", apresentando propostas alternativas à falta de políticas sociais locais e nacionais (Baltrusis e Mourad, 1999, p. 44).

3.2. Década de 1960

Nessa década, as políticas de desfavelamento só surgiram na capital. Nos demais municípios da região metropolitana, as favelas não se apresentavam como grande problema.

O primeiro tipo de intervenção em favelas no município de São Paulo foi a remoção e a reinstalação do aglomerado em outro lugar, seguindo uma concepção de que elas eram um antro de doenças, crimes, desorganização social e marginalidade. Essa patologia se extinguiria com a extirpação do assentamento e a remoção dos favelados para unidades adequadas. Deve ser lembrado que, à época, a população favelada paulistana era pequena, de cerca de 100 mil pessoas, o que tornava a remoção possível. Mas, em São Paulo, essa remoção nunca atingiu a truculência do Rio de Janeiro do governo Carlos Lacerda.

Os resultados dessa política, tanto no Rio quanto em São Paulo, foram pouco animadores. Os núcleos habitacionais para os quais os favelados foram removidos normalmente eram situados em terrenos periféricos, de difícil acesso. Como conseqüência, o custo do transporte aumentava para as famílias, onerando o orçamento. Além disso, a maior distância entre os centros de serviço e o domicílio impedia a contribuição feminina para a renda familiar. O poder aquisitivo baixava, dificultando o pagamento de prestação ou aluguel e resultando numa volta à favela.

3.3. Década de 1970

Nessa época, tornou-se claro que a remoção só se justificava em situações de emergência ou em áreas de risco. Como forma modal de intervenção em favelas, era necessária uma política mais eficaz e menos traumática. Assim, em vez de conduzir o favelado

a uma unidade definitiva, procurou-se localizá-lo nas chamadas Vilas de Habitação Provisória (VHP), que já existiam no Rio de Janeiro desde meados da década de 1940 sob o nome de Parques Proletários (Pasternak Taschner, 1986; 1997).

As VHP se constituíam em alojamento não definitivo, construído no próprio terreno da favela, onde atuava um intenso serviço social, visando dar formação profissional, alfabetização e documentação à população, e, assim, dar-lhe condições de integração à cidade e ao mercado imobiliário. Mesmo o projeto físico do alojamento enfatizava seu caráter provisório, com uso de material de construção não definitivo: as VHP eram de madeira, não se empregava alvenaria, e os banheiros eram coletivos. Esperava-se que após um ano a família estivesse apta a se integrar no mercado de moradia e de emprego.

As abordagens teóricas que mediaram essa forma de intervenção inspiravam-se nas formulações de integração social da escola de pensamento da sociologia funcionalista. Enfatizavam a idéia de que a favela seria a primeira alternativa habitacional para um migrante rural, um "trampolim" para a cidade, etapa necessária de integração à vida urbana. Nas VHP, a preocupação básica era encurtar o "tempo necessário" que o migrante ficaria na favela, proporcionando-lhe alguma infra-estrutura básica, orientação profissional e instrução formal.

As críticas a esse projeto são inúmeras. Além do pressuposto de integração social implícito – que não se mostrou verdadeiro –, dados empíricos, com origem em Censos de Favelas, cuja coleta sistemática se iniciou em meados da década de 1970, mostraram que os favelados não eram em absoluto migrantes recentes e nem tiveram na favela seu primeiro local de moradia. As favelas estavam crescendo mais por empobrecimento do que por migração direta.

> Os moradores das favelas não se instalaram logo de início no barraco onde moravam. Foram se deslocando no espaço urbano, numa trajetória de "filtração descendente", dentro do processo de valorização da terra urbana e do empobrecimento da classe trabalhadora, das áreas centrais para as periféricas, das casas de alvenaria para os barracos das favelas. (Pasternak Taschner, 1997, p. 54)

A percepção, no fim dos anos 1970, de que a favela veio para ficar e de que os favelados eram trabalhadores, em grande parte empregados registrados da indústria paulista, trouxe a necessidade de buscar novas soluções. Os alojamentos provisórios tornaram-se definitivos. O pressuposto da integração social numa sociedade como a brasileira tem sérios limites: a capacidade da economia paulistana de incorporar força de trabalho nos pólos dinâmicos da economia é limitada, além dos pré-requisitos de competência profissional e escolaridade.

3.4. Período 1980-1985

Surge a consciência de que a favela não representa uma disfunção do sistema, mas a expressão física das suas contradições. Isso conduziu a um impasse operacional: como formular o problema da intervenção? Como formar uma metodologia de ação que não seja a de ruptura total com o sistema?

Alguns setores técnicos acreditavam que a construção em larga escala, a pré-fabricação, a industrialização e a racionalização da construção poderiam promover o barateamento da casa, tornando-a acessível a todos. Assim, edificaram-se conjuntos, como o de Itaquera, onde alguns modelos de redução de custos foram introduzidos (sistemas de pré-fabricação leve com fôrmas metálicas, tipo outnord, alvenaria estrutural etc.), no esforço da Cohab-SP em construir cerca de 80 mil unidades habitacionais entre 1980 e 1985.

Preconizavam-se ainda a cooperação, a autoajuda e a ajuda mútua como instrumentos que auxiliariam a superar os problemas das favelas. As classes médias nacionais tentaram transmitir aos favelados uma determinada concepção de sociedade, de forma que eles considerassem que seu cotidiano poderia ser melhorado mediante esforço próprio e auxílio comunitário. A urbanização de favelas se impõe como política básica.

Em 1979, no município de São Paulo, iniciou-se o Pró-Água, propondo a extensão da rede de água potável às favelas, com ligação domiciliar sempre que possível. O Pró-Luz, programa de eletrificação também iniciado das unidades faveladas em 1979, até 1987 já tinha instalado energia elétrica em quase todas as moradias. Esses programas incluíam-se nas chamadas políticas compensatórias e cobravam de seus usuários apenas tarifa mínima. Em 1981, um programa mais ambicioso – o Profavela – prevê não apenas a instalação de infra-estrutura, como serviços de educação, saúde e financiamento, altamente subsidiado, de melhoria e/ou construção de unidades habitacionais. O custo foi muito alto e o projeto foi abandonado em 1984. Na esfera federal, outro programa, o Promorar, propunha a erradicação das favelas com a substituição dos barracos por unidades-embrião, na mesma área, e regularização da posse da terra.

Embora os críticos dos programas de urbanização de favelas argumentem que a certeza da permanência incentiva novas invasões e adensamento das velhas e traz, para o terreno invadido, um simulacro de mercado imobiliário, mesmo para um governo conservador como o de Reinaldo de Barros, em 1979, as soluções de remoção já haviam se tornado inviáveis diante da massa de favelados (mais de 400 mil pessoas, cerca de 5% da população municipal).

Na região metropolitana de São Paulo, mais precisamente no município de Santo André, essa nova alternativa – a urbanização – vai ao encontro das propostas dos moradores da favela Palmares. No final dos anos 1970, liderados pelo padre Rubens, eles organizam a primeira iniciativa do gênero numa favela da região. Daí surgiu o Movimento de Defesa dos Favelados, criado no 1º Encontro Nacional sobre Favelas, realizado nos dias 2 e 3 de maio de 1980 em Santo André.

Segundo Reschke (Reschke et al, 1992, p. 70), "o Movimento de Defesa dos Favelados, inicialmente criado no ABC, estendeu-se para São Paulo, Osasco,

Campinas, e por fim se espalhou pelos demais estados do Brasil". Entre as principais reivindicações, estava a regularização da posse da terra.

Em Diadema, esse conceito de urbanização – com intervenções físicas e ações de regularização fundiária – é posto em prática a partir de 1983, quando a prefeitura começa a intervir nas favelas da cidade. Em São Bernardo do Campo, a Associação de Construção Comunitária – criada a partir do Fundo de Greve – monta novos programas habitacionais a partir de um projeto piloto de construção de 50 unidades, financiado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU).

Segundo Bonduki (1992, p. 39), o trabalho da Associação Comunitária "passou a ser um importante pólo de auto-organização dos trabalhadores para enfrentar seus problemas concretos". Ele afirma ainda que os trabalhos da associação em habitação popular tiveram início

> a partir de 1983, [quando] um grupo de 50 famílias comprou um terreno, com auxílio da igreja, e desenvolveu, com assessoria técnica autônoma, um projeto autogestionário para a produção de casas. Após negociações com o governo do estado, obteve da Companhia de Desenvolvimento Habitacional um financiamento para a construção de casas, que – caso inédito (...) – foi repassado diretamente para a associação, que pôde gerir com total autonomia. (Ibid., p. 40)

3.5. Período de 1986 a 1988

Em Diadema, tem continuidade o processo de urbanização de favelas. No período, tanto em São Paulo quanto nos demais municípios, os movimentos por moradia dão início à ocupação de terrenos vagos.

Em janeiro de 1986, um novo governo toma posse no município de São Paulo, o primeiro eleito diretamente pelo povo desde 1964.

> Apoiado por forças conservadoras e amplos setores da classe média, temerosos da crescente violência urbana e atribuindo-a parcialmente a "concessões" feitas às camadas populares, este governo tornou a falar em remoções de favelas, sobretudo as localizadas em áreas próximas aos bairros mais ricos. (Pasternak Taschner, 1997, p. 61).

A lógica dominante considerava o favelado um pobre a ser segregado e considerava os espaços das favelas mais bem situadas na trama urbana terrenos a serem liberados e recuperados para moradias da classe média. Em 1986, por efeito do Plano Cruzado (que congelou os preços), houve um certo boom imobiliário.

O plano habitacional do governo 1986-1988 ficou mais no discurso do que na ação. Removeram-se duas favelas de áreas nobres. A contribuição mais interessante do período foi a parceria com a iniciativa privada para o desfavelamento. Tratava-se de operações interligadas em que, em troca da construção de casas para favelados, autorizava-se um construtor a edificar mais do que o permitido pela lei de zoneamento para determinada área.

3.6. Período de 1989 a 1992

Em 1989, os municípios de São Paulo, Santo André e São Bernardo passam a ser governados por partidos de esquerda, comprometidos com movimentos populares e lutas sindicais. O retrato da cidade elaborado por seus técnicos trazia à tona a existência de uma enorme cidade ilegal que abrigava as camadas populares. Estimou-se que, pelas leis do zoneamento e código de obras, havia 350 mil moradias irregulares no município de São Paulo, a maioria com menos de 125 metros quadrados. Somando-se a isso as casas de favela, cortiços e loteamentos irregulares, cerca de 65% da cidade estava em situação irregular. Em Diadema, 1/3 da população vivia em favelas, ocupando cerca de 4% do território. As propostas eram de integração e diminuição da segregação socioespacial. Assim, a desburocratização do processo de aprovação de plantas, tanto de unidades quanto de loteamento, tornava-se imperiosa.

A segregação urbana surge como item a evitar. O direito à cidade é de todos. Essa postura fez que fossem tentadas experiências de permanência da população encortiçada no Centro. Retomaram-se os projetos de urbanização de favelas, dessa vez com a participação da população. Os movimentos populares demandavam a retirada de intermediários e a participação do usuário final no processo de decisão da construção e do projeto de moradia. Incentivavam-se projetos que incluíssem a autoconstrução e a autogestão. Às críticas da velha esquerda, que via no mutirão uma sobreexploração da força de trabalho, a "nova esquerda" responde que o mutirão autogestionado, além da redução de custos, traz consciência política e cidadania, porquanto a "organização para construir acaba por se tornar uma escola de autogestão e organização coletiva" (Bonduki, 1992, p. 164).

O município de Santo André funda a Empresa Municipal de Habitação Popular (Emhap), constrói unidades com materiais alternativos, inicia um programa de urbanização de favelas e cria, em 1991, as Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis), para regularizá-las. São Bernardo do Campo também inicia seu programa de urbanização, e Diadema dá continuidade a projeto semelhante, que inclui regularização fundiária: entre 1983 e 1988, são regularizadas 51 áreas por meio da concessão de direito real de uso. Em 1991, Diadema dá início à primeira experiência de mutirão autogestionário verticalizado do país: o Buraco do Gazuza, através do Programa de Habitação Popular, Prohap Comunidade.

O projeto do Buraco do Gazuza foi a resposta que o governo federal esboçou, mas não concretizou, para as ocupações ocorridas no final dos anos 1980 e princípio dos anos 1990. A Caixa Econômica Federal comprometeu-se a financiar três projetos pilotos, com 50 unidades cada um, com repasses diretos para as associações comunitárias. Esses três projetos deveriam localizar-se no ABC e na Zona Leste de São Paulo. O movimento da Zona Leste abriu mão do financiamento e assim foram construídas 100 unidades em Diadema e 50 na Vila Industrial de São Bernardo do Campo, realizados por assessorias técnicas independentes, contratadas diretamente pelas associações.

No caso da reurbanização de favelas paulistanas, a partir de 1990 foram atendidas "26.000 famílias em 50 favelas, com obras de infra-estrutura: pavimentação, reparcelamento do solo, água, esgoto, drenagem e abertura de acessos. Ao mesmo tempo, foram atendidas 3.500 famílias em 70 favelas, executando-se pequenas melhorias, também em mutirão" (São Paulo, 1992, p 12). Introduziu-se, durante o processo, o conceito de risco ambiental para definição da prioridade de intervenção. Trata-se aqui de risco geomorfológico para seus moradores: desabamento, inundação ou solapamento. Em relação à oferta de unidades habitacionais fora das favelas, cerca de 33 mil moradias, parte das quais iniciada na gestão anterior, tiveram sua construção continuada. Em suma, as normas de atuação da gestão Luiza Erundina (1989-1992) em relação à habitação popular foram:

· Desburocratização e simplificação das normas de construir;

· Organização da população, com a escolha de movimentos populares como interlocutores privilegiados;

· Construção de moradias por mutirões co-gestionados (prefeitura e moradores);

· Urbanização de favelas, com prioridade para as de risco ambiental;

· Intervenção em cortiços;

· Continuação da parceria com o setor privado (operações interligadas).

As experiências de São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema começaram a exercer influência até mesmo sobre municípios da região com governos conservadores, incitando iniciativas por melhoramentos em favelas de Guarulhos, Osasco e Mauá.

Em Osasco, a Cooperativa Pró-Moradia de Osasco (Copromo) ocupa e negocia uma grande área da cidade e constrói, com financiamento do governo estadual, por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), um conjunto com 2.000 unidades, em mutirão autogestionário.

Entretanto, houve numerosas críticas às políticas vigentes: a morosidade do processo de mutirão; a transformação de movimentos populares em máquinas políticas, gerando um novo clientelismo; a continuidade de formação de novas favelas e adensamento das existentes; o aumento da especulação nas favelas urbanizadas.

3.7. Período de 1993 a 2000

A eleição de 1992 escolhe para os municípios da região governos conservadores, quadro que permanece até 1996 em São Paulo, mas muda em Santo André, Mauá, Ribeirão Pires. Santo André retoma os programas da administração 1989-2001 e inicia novos projetos de construção de unidades habitacionais em parceria com o governo do estado.

A prefeitura de Diadema aprova, em 1994, o novo plano diretor e cria as Áreas Especiais de Interesse Social I e II. As AEIS II serviriam para demar-

car todas as favelas da cidade. As AEIS I delimitariam propriedades vazias e as destinariam como espaços reservados para a construção de HIS (Habitação de Interesse Social). De acordo com Mourad (2000), 90% das áreas demarcadas foram utilizadas para a construção de moradias populares.

Em Guarulhos, a partir de 1998, com a cassação do prefeito, assume o vice, ligado ao Partido Verde, que começa a adotar programas e políticas mais participativos. Outra experiência que merece registro é a realizada pelo Projeto Guarapiranga, que urbanizou favelas na região de mananciais em São Paulo, Cotia, Embu e Taboão da Serra.

Em 1993, toma posse na prefeitura de São Paulo um governo de vertente política distinta da do anterior. Naquele ano, estudo coordenado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) mostrou o crescimento da população favelada no município, que atingira 1,98 milhão de pessoas, quase 20% do total de habitantes. Além do adensamento das favelas existentes e do aparecimento de novas, a pesquisa da Fipe apontou a crescente porcentagem de unidades de alvenaria nas favelas – cerca de 75%.

Ao contrário da gestão da prefeita Erundina, a então administração municipal não tinha nenhum compromisso com movimentos populares. No entanto, a concepção de que favelados eram trabalhadores pobres, com direito à cidade, a serem integrados à vida urbana já tinha se sedimentado. A política habitacional do município concentra-se no Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização (Prover), comumente chamado de Projeto Cingapura.

Esse projeto mantém os favelados no mesmo terreno, mas em unidades verticalizadas, construídas por empreiteira. Difere, assim, da urbanização do governo anterior, ao não aproveitar o tecido urbano já construído pelos favelados e ao fornecer unidade habitacional acabada e não extensível. No governo Paulo Maluf (1993-96), cerca de 9.000 unidades foram entregues. A administração que o sucedeu continuou com a mesma política em relação às favelas.

As unidades dos prédios Cingapura, com 5 e 11 andares, são pequenas – 42 m² – e não podem ser ampliadas. Seu custo é elevado – cerca de 18 mil dólares. A arquitetura é padronizada e o projeto é exclusivamente residencial; não se prevêem unidades comerciais. Não há participação da população, o que, de certa forma, é trocado pela rapidez na execução. Outra crítica presente na imprensa é que as unidades Cingapura têm sido construídas preferencialmente em lugares de grande visibilidade, segundo critérios mais propagandísticos do que técnicos na escolha das favelas a serem urbanizadas.

3.8. Política habitacional no governo que se inicia em 2001

No século que começa, outra linha política – novamente a do Partido dos Trabalhadores – é reconduzida à gestão da cidade de São Paulo. A situação habitacional continua deteriorada, com aumento das favelas e dos sem-teto. Como proposta prioritária, até o início do segundo semestre de 2001, apresentou-se a revitalização da área central, valorizando seu papel

como local de moradia da população pobre. E estimula-se a participação dessa população, como uma forma de construção de cidadania. Qualquer avaliação da política de intervenção no urbano e na moradia é ainda prematura. Entretanto, a falta de clareza de metas e meios, do tipo de produto que se quer e dos processos que se desejam torna o atual discurso bastante vago.

A presença de moradores de rua pelo tecido urbano, sobretudo na área central da cidade, obrigou a prefeitura a priorizar um programa de retirada dos habitantes de 44 viadutos de São Paulo. Até meados de 2002, apenas 17 foram esvaziados, e grades em volta dos vãos de alguns deles foram colocadas como medida de prevenção. Essa medida, entretanto, não foi eficaz: muitos viadutos voltaram a ser ocupados. A estimativa da prefeitura é de que existam 10.000 moradores de rua na cidade: cerca de 1.200 debaixo de pontes e viadutos, enquanto os outros 8.800 estariam em situação de rua, classificação dada àqueles que dormem sem o abrigo de qualquer tipo de unidade habitacional.

Para atendê-los, o Programa Acolher os convida para abrigos e centros de convivência, onde foram abertas 3.382 vagas e onde o serviço está sendo informatizado para disponibilizar as vagas mais rapidamente. Para os habitantes dos baixos de pontes e viadutos, o programa de reabilitação urbanística e atenção aos moradores prevê sua retirada e acolhimento em hotéis ou casas alugadas até sua transferência definitiva para conjuntos habitacionais.

Como instrumento de implantação de sua política habitacional, o atual governo municipal tem utilizado o Programa Bairro Legal, que pode ser definido como um conjunto de ações integradas em territórios contínuos e delimitados, ocupados predominantemente por população de baixa renda. Ele compreende a urbanização e regularização de favelas e loteamentos irregulares, e a qualificação de conjuntos habitacionais. Os projetos de intervenção devem considerar a regularização fundiária, o acesso aos serviços, equipamentos públicos e áreas verdes e de lazer, além de tentar incluir os favelados nos programas sociais e de geração de emprego e renda rotineiros do município, sem abrir nenhuma linha de atuação especial no assentamento.

A intenção é implantá-lo nas 10 áreas de maior exclusão social na cidade. Distingue-se dos programas das gestões anteriores pela exigência de atuação integrada entre diferentes organismos municipais, buscando também o envolvimento das demais esferas públicas, de organizações não-governamentais e da sociedade civil.

Na descrição do projeto, um item historia e descreve as condições de moradia da cidade. Constata que o Censo de 2000 aponta a existência de 420 mil imóveis residenciais vazios na cidade, 26,8% no distrito da Sé, em áreas centrais, dotadas de infra-estrutura e equipamentos públicos. Segundo ainda o IBGE, o município de São Paulo contaria com 612 assentamentos favelados (lembrar que são computados apenas os com mais de 50 unidades habitacio-

nais), com população de 909 mil pessoas (como os dados da Contagem de População de 1996 forneciam o total de 747.322 favelados, esse número indicaria um crescimento de 5,04% anuais, num período de quatro anos).

Além de morar em favelas, a população carente supre suas necessidades habitacionais construindo por conta própria em loteamentos irregulares. Em abril de 2002, verificou-se a existência de cerca de 2.866 deles. Segundo o Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo (Resolo), órgão da prefeitura municipal de São Paulo, esses loteamentos e condomínios clandestinos e irregulares ocupam um quinto da superfície paulistana: somam 338,8 milhões de metros quadrados. O mapa da irregularidade não inclui as favelas e cortiços. E, na periferia, a produção de moradias por autoconstrução tem sido estimada em 35% do total de casas.

Segundo o documento governamental, apesar das diferentes concepções implementadas na última década, as intervenções em favelas não conseguiram alterar de forma significativa o quadro urbanístico. Tanto as experiências de urbanização voltadas para o saneamento básico quanto as de reassentamento em novas unidades mostraram-se pouco sustentáveis. As primeiras, pela dificuldade de incorporação à cidade formal de assentamentos com padrões urbanísticos tão distintos. As segundas, por configurarem intervenções parciais, implementadas sem a participação da população, gerando rupturas com relações consolidadas, ignorando investimentos dos moradores e criando novas dívidas.

Assim, propõe-se uma mudança de paradigma: a substituição de políticas voltadas tanto para a produção de novas moradias quanto para o saneamento por intervenções abrangentes, que considerem de forma integrada a qualificação urbana, a regularização fundiária, o acesso a serviços e equipamentos públicos e áreas verdes, juntamente com programas sociais.

O programa está em fase inicial, o que dificulta sua avaliação. As áreas prioritárias de intervenção foram escolhidas por um critério de exclusão social, definido como uma situação de privação coletiva, que inclui pobreza, discriminação, subalternidade, não-eqüidade, não-acessibilidade e não-representação pública. Em sua primeira fase, o Bairro Legal será implantado no Capão Redondo, Brasilândia, Lajeado, Jardim Ângela e Grajaú, por apresentarem mais de 15% de população favelada. Na segunda fase, atenderá aos distritos de Campo Limpo, Guaianazes, Iguatemi e Anhanguera.

Até o final da gestão de Marta Suplicy, a prefeitura de São Paulo pretendia atender 74% dos 1,077 milhão de favelados e de sem-casa (909 mil favelados, 117 mil encortiçados, 41 mil em domicílios improvisados e 8.200 moradores de rua, segundo as estatísticas que constam no plano de governo da Secretaria Municipal de Habitação). Para isso, dizia o governo, seriam necessários R$ 2,087 bilhões: R$ 1,059 bilhão dos cofres da prefeitura e R$ 1,028 bilhão de empréstimos de terceiros (Estado, União, BID, CAIXA Bird e iniciativa privada).

O programa habitacional se dividia em três partes:

· Estímulo à produção de unidades habitacionais;

· Articulação de financiamentos;

· Legalização e urbanização de lotes e favelas.

Nas gestões passadas, o carro-chefe da política de habitação popular era a construção de unidades novas (unidades verticais em conjuntos de prédios – com ou sem elevador – no próprio espaço da favela, por meio de empreitada). Na atual gestão, a prioridade será dada à urbanização de favelas e lotes e à regularização das áreas ocupadas. A justificativa para tal procedimento, segundo o secretário de Habitação, é que a relação custo-benefício desse tipo de ação é melhor, permitindo atender uma maior parcela da população necessitada. Além disso, há favelas e loteamentos extremamente consolidados, onde a idéia de remoção seria absurda. Assim, devem virar bairros. A prefeitura deve atuar em duas frentes: na legalização e na urbanização da área.

Em duas décadas de programas de intervenção em favelas, através de legalização e urbanização, destacam-se, na década de 1980, o de Recife, o de Belo Horizonte e o de Diadema; na década de 1990, o Favela-Bairro, do Rio de Janeiro, e o de Santo André. Os programas de Recife e de Belo Horizonte enfatizam modificações na gestão da terra, com os Programas de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) e a legalização das ocupações; já o Favela-Bairro muda o desenho urbano, alterando fisicamente o tecido favelado. Em Santo André, tenta-se ir além da tradicional "urbanização qualificada"; o município está promovendo uma "abordagem setorial". Buscando superar as limitações dos programas correntes, o governo municipal lançou, em 1997, o Programa Integrado de Inclusão Social (Piis), no qual se inclui o Programa de Urbanização Integral de Favelas (UIF). Ele inova a atuação em favelas, concentrando espacial e institucionalmente políticas setoriais destinadas a alavancar processos de inclusão social.

O Piis envolve abertura de sistema viário e provisão de infra-estrutura, além de crédito e fomento aos pequenos negócios pelo Banco do Povo, constituído nos moldes do sistema de microcrédito de Porto Alegre. O crédito é disponibilizado em pequenos valores, em procedimentos simples, para estabelecimentos formais e informais, com exigências flexíveis de garantia. Além de lotes residenciais, nas favelas de Santo André constroem-se unidades de negócios para abrigar atividades econômicas, visando contribuir com a integração socioeconômica e urbanística desses assentamentos nos bairros. Tal como no Favela-Bairro do Rio de Janeiro, essa integração relaciona-se à instalação de serviços e comércio demandados pelo bairro, pelo núcleo e pela cidade, criando uma zona de transição entre eles.

Ainda é prematuro avaliar os resultados desse programa; ele difere, entretanto, do paulistano, em que não se está pensando em geração de emprego e renda. O Bairro Legal focaliza sua atuação na reforma física, por meio da instalação da estrutura viária e de saneamento, e da legalização da terra.

A ênfase do atual governo municipal volta-se para o Programa de Reabilitação do Centro, em que serão investidos recursos em habitação popular e

na reabilitação de imóveis comerciais desocupados, visando ao repovoamento da região, que tem multidões durante o dia, mas fica vazia à noite.

Convém lembrar, como já se afirmou, que seria necessária a existência de uma diretriz regional para orientar os investimentos em habitação e as políticas municipais. Sem uma maior integração, será problemático equacionar de forma mais eficaz as intervenções em moradia popular, em qualquer esfera, seja municipal, estadual ou federal.

Referências

BALTRUSIS, N.; MOURAD, L. Diadema, estudo de caso. In: ROLNIK, R. (Coord.). Regulação urbanística e exclusão territorial. **Revista Polis**, São Paulo, n. 32, 1999.

BONDUKI, N. **Habitação e autogestão. Construindo territórios de utopia**. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

MOURAD, L. **Democratização do Acesso à Terra Urbana**. Campinas, 2000. Dissertação (Mestrado) – aculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas. 2000.

PASTERNAK TASCHNER, S. **Squatter Settlements**: the facts and the policies.Trabalho apresentado na International Research Conference on Housing Policy, Gavle, Suécia. Publicado em **Espaço e Debates**, n. 18, p. 79-112, 1986.

_____. Habitação e Demografia Intra-Urbana São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, v. 7, n. 1, p. 7-34, 1990.

_____. Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. **Cadernos de pesquisa do LAP,** São Paulo: FAU-USP, n. 18, 1997.

PATTON, C.; PALMER, E. K. **Spontaneous Shelter**. Philadelphia:Temple University Press, 1988.

RESCHKE,A. et al. Favelas: a conquista da urbanização e da posse. In: PALUMBO,Accorsi; BALTRUSIS, N. (Org). **Direito à moradia. Uma contribuição ao debate**. São Paulo: FASE; Edições Paulinas; UMM, 1992.

SÃO PAULO (Município) - Secretaria da Habitação e do Desenvolvimento Urbano. **Urbanização de Favelas em São Paulo**: uma experiência de recuperação ambiental. São Paulo, 1992.

COLEÇÃO HABITARE

4.

4.

Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife

Maria Ângela de Almeida Souza

No debate atual, a questão da habitação se mantém como um desafio ao poder público em suprir as carências habitacionais, cada vez maiores, das famílias mais pobres. Esta situação se agrava a partir da década de 1980, com a redução dos investimentos no setor, especialmente após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), no final de 1986. E assume novas características com o movimento de descentralização administrativa e de municipalização da política urbana, após a Constituição de 1988.

O aprofundamento da crise econômica, a partir dos anos 1980, redefine a natureza da questão urbana no Brasil. A emergência do discurso sobre a pobreza urbana se dá num momento de intensificação dos conflitos pela posse da terra e pelo acesso à moradia nas grandes cidades brasileiras, e os indícios de fragmentação do tecido social, a expansão da ilegalidade na cidade, a crise fiscal do Estado e a sua retração nos investimentos

sociais são alguns dos problemas que repercutem diretamente na relação entre a política habitacional e a exclusão social e espacial das famílias mais pobres.

Abordando, de início, a questão do acesso à habitação popular, no contexto mais amplo de acesso à cidade, este texto traça um quadro da política de habitação popular na Região Metropolitana do Recife (RMR), visando discutir a atuação da esfera estadual e municipal neste campo. São utilizados os resultados da Pesquisa Rede Habitat – Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular, que integra o Projeto Habitare-Finep[1] e tem por objetivo investigar, avaliar e disseminar experiências alternativas em habitação popular, enfocando a abrangência dessas experiências e o seu impacto sobre o quadro de necessidades locais, e principalmente verificar se há um novo padrão de política habitacional, descentralizado e originado no município.

1. O acesso à habitação: uma dimensão do acesso à cidade

Ao constituir o núcleo de consumo da família, a moradia expressa as condições de acesso dos habitantes aos bens e serviços necessários à vida. A desigualdade entre os segmentos sociais transparece, assim, na localização da habitação, evidenciando que as condições de acesso à moradia traduzem uma das dimensões de acesso à cidade.

Os movimentos sociais pela posse da terra e da moradia, que eclodem nas grandes cidades brasileiras a partir de meados da década de 1970, antes de se constituírem expressão de luta pela habitação, representam a luta pela própria permanência na cidade. Ressaltam a dimensão territorial inerente à questão habitacional e conferem à noção de acessibilidade – à habitação, à terra urbana e à cidade – um caráter político-espacial denunciador de processos de exclusão social.

Na medida em que o acesso à moradia se viabiliza para um grande número de famílias como uma transgressão à regulação do mercado e se processa às margens do quadro jurídico instituído, assume uma dimensão política e torna-se objeto de intervenção do Estado através de políticas habitacionais. O acesso à moradia constitui, assim, o objeto central da demanda e dos movimentos reivindicatórios por habitação e a finalidade da política pública de habitação popular.

Na Região Metropolitana do Recife, a luta por esse acesso à moradia expressa as peculiaridades do

[1]Esta pesquisa foi coordenada nacionalmente pelo Prof. Adauto Cardoso (UFRJ/Ippur e Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal). A equipe local de pesquisa, coordenada pela Profª. Maria Ângela de Almeida Souza foi composta por: i) Jan Bitoun, professor do Departamento de Ciências Geográficas e do curso de Mestrado em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, coordenador do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais; ii) Lívia Miranda, educadora da Fase-Pernambuco, coordenadora do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais; iii) Demóstenes Morais, consultor da equipe Pernambuco; iv) Marja Mariane C. Paulo, colaboradora bolsista da equipe Pernambuco; v) Sérgio Ximenes, colaborador bolsista da equipe Pernambuco.

processo de ocupação do espaço metropolitano, definido com maior amplitude a partir da expansão da urbanização iniciada nos anos 1960.

Os fortes vínculos entre os municípios da Região Metropolitana do Recife

As fortes relações físicas entre os municípios da RMR, especialmente entre os mais próximos ao Recife – núcleo metropolitano – viabilizam, também, intensas relações de complementaridade funcional entre as áreas de municípios distintos, porém interligadas pela continuidade do tecido urbano. A enorme aglomeração resultante apresenta-se, então, como uma cidade metropolitana, com alto grau de interdependência física e funcional entre suas partes, seus bairros, seus locais de trabalho e moradia, suas atividades, suas comunidades e suas redes de serviços urbanos.

Instituída em 1973, a Região Metropolitana do Recife tem cerca de 2.800 km² e compõe-se atualmente de 14 municípios, onde reside uma população de cerca de 3.330.000 habitantes (Censo Demográfico de 2000). Não reúne um conjunto de núcleos urbanos autônomos, mas constitui uma grande área metropolitana; uma cidade transmunicipal, com 50 km de extensão na faixa litorânea, como espaço contínuo por conurbação física e funcional, interligando as praias de Jaboatão, Recife, Olinda e Paulista, com sete sistemas de infra-estrutura e serviços urbanos em operação (transporte coletivo, pavimentação, abastecimento de água, energia elétrica, iluminação, telefonia e limpeza urbana). Nesse contexto, a questão dos assentamentos pobres também extrapola a dimensão restrita de cada município (Mapa 1).

Mapa 1 - Região Metropolitana do Recife: municípios e malha urbana. Fonte: Alheiros (1998)

Com 218 km², o Recife representa 7,2% da área metropolitana e concentra 42% dos habitantes da região. Sua área urbana se estende por todo o território

e sua população e a vida da cidade crescem além dos limites do município. Precoce em seu caráter de metrópole, o Recife é tratado como tal, desde os anos 1950, quando o urbanista pernambucano Antônio Baltar (1951) caracteriza-o como cidade transmunicipal, cidade conurbada, cidade metropolitana.

Em vez de expressar seu "esvaziamento", o decréscimo das taxas de crescimento do Recife nos últimos censos demográficos evidencia que a cidade se agiganta com uma população que cresce fora dela. Nos últimos trinta anos, sua população reduz de 58% (1970) para 43% (2000) sua participação na RMR. A cidade se terceiriza, se verticaliza e se especializa como pólo de serviços, em detrimento do crescimento desses serviços nos demais municípios circunvizinhos. Concentrando não apenas o aparelho produtivo e decisório do estado, mas representando o principal centro administrativo do Nordeste – sedes de organismos federais, como Sudene, Chesf, Comando Militar e Justiça Federal –, o Recife também disputa com as regiões de Salvador e Fortaleza a condição de principal pólo de serviços.

A população desse conglomerado de municípios que integra o espaço metropolitano está fortemente concentrada na área conurbada, formada por Recife, Jaboatão, Olinda, Paulista e Camaragibe. Nesse contexto, convém destacar a grande dinâmica interna dos fluxos migratórios entre esses municípios. Segundo dados censitários, cerca de 85% dos habitantes que migraram do Recife, na década de 1970, se deslocaram para Jaboatão, Olinda e Paulista.

Para tal fenômeno contribuiu significativamente a política de habitação popular, empreendida através da Cohab-PE, bem como a urbanização e o adensamento das faixas de praia. O expressivo incremento populacional do município de Camaragibe indica também uma expansão para a periferia oeste do núcleo metropolitano. Na década de 1980/91, os efeitos dessa periferização ainda se fazem sentir num significativo incremento populacional dos municípios vizinhos ao Recife – Olinda, Paulista, Jaboatão e Abreu e Lima –, que recebem os grandes conjuntos habitacionais construídos pela Cohab-PE. Já entre os anos 1991/2000, os efeitos da inversão da política de habitação popular – que substitui a construção dos conjuntos pela urbanização de assentamentos pobres já consolidados, especialmente os localizados no núcleo metropolitano – expressam um maior incremento populacional do Recife, Camaragibe e municípios que se expandem na periferia da RMR (Mapa 2 e Tabela 1).

Em um processo de periferização característico da expansão das grandes cidades brasileiras, a população pobre se desloca na busca de condições de acesso à terra e à moradia. Tal periferização caminha, contudo, em dois sentidos: avança para as bordas da malha urbana e densifica o núcleo metropolitano, ocupando os terrenos que se situam às margens do mercado imobiliário. As condições de ocupação das áreas pobres da RMR se inserem no contexto mais amplo de formação do espaço construído da região, no qual a pequena dimensão de alguns municípios favorece a sua integração funcional com os vizinhos, mas dificulta a municipalização de políticas voltadas para os setores como o habitacional, que se expandem além de seus limites (Mapa 3).

Mapa 2 - Áreas da Região Metropolitana do Recife por categoria socioocupacional e conjuntos habitacionais em 1991. Fonte: Projeto: Metrópole, Desigualdades Sócio-espaciais e Governança Urbana (Pronex/MCT). Produção: Observatório PE (PPGEO/UFPE - Fase-PE). Base cartográfica: Prefeitura do Recife - Seplam Projeto PNUD BRA 01 - 032.

Os dilemas do modelo histórico de desenvolvimento urbano

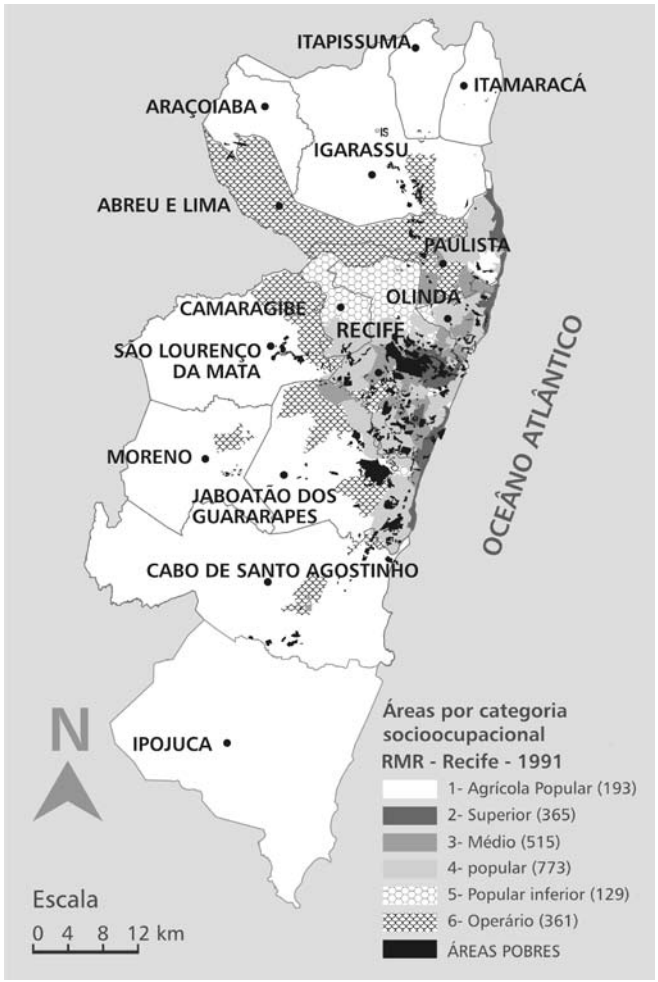
Estreitamente vinculada às características do sítio e ao processo produtivo sob o qual a Região Metropolitana do Recife se desenvolveu, a expansão dos núcleos urbanos da metrópole se fez, predominantemente, sobre aterros em áreas de maré, nas faixas litorâneas e sobre terras de antigos engenhos de açúcar, que até o final do século XIX margeavam os mangues de toda a região. A estrutura fundiária dos municípios litorâneos caracteriza-se, assim, por grandes extensões de "terras de marinha", às quais se somam as áreas loteadas e os remanescentes desses antigos engenhos, que se expandem pelos demais municípios da região.

No processo de expansão urbana, as áreas planas, secas e aterradas adquirem um alto valor imobiliário, limitando seu acesso às classes mais abastadas. Já os baixios, sujeitos à inundação nas marés mais altas e requerendo maior custo de recuperação, bem como os terrenos de alta declividade, que exigem maior custo de implantação de infra-estrutura, passam a ter um valor imobiliário mais baixo em relação aos terrenos planos e secos, ficando ao alcance das classes menos abastadas (Melo, 1978).

A apropriação dos terrenos de construção mais fácil pelos setores da população de maior poder aquisitivo resulta numa extrema desigualdade de acesso ao solo, agravada pela alta seletividade no ritmo e na dotação dos investimentos públicos, que privilegia a dotação desses investimentos públicos em áreas de maior valor imobiliário. Por outro lado, o atraso da intervenção pública gera déficit de infra-estrutura e torna mais precárias as condições gerais de habitabilidade, em especial nas áreas onde mora a população mais pobre.

Região e Municípios	População Residente							
	Área (Km²)	População 1970	Incremento 1970-80	População 1980	Incremento 1980-91	População 1991	Incremento 1991-2000	População 2000
Núcleo Central								
Recife	218	1.060.701	143.198	1.203.899	94.330	1.298.229	124.676	1.422.905
Olinda	41	196.342	85.861	282.203	59.191	341.394	26.508	367.902
Jaboatão	259	200.975	129.439	330.414	156.705	487.119	94.437	581.556
Região Norte								
Paulista	99	43.994	74.695	118.689	92.802	211.491	50.746	262.237
Abreu e Lima	138	26.065	20.993	47.058	29.977	77.035	12.004	89.039
Igarassu	303	37.584	23.765	61.349	7.848	69.197	13.770	82.277
Itapissuma	75	8.826	3.070	11.896	4.512	16.408	3.708	20.116
Itamaracá	67	7.117	1.139	8.256	3.350	11.608	4.252	15.858
Araçoiaba	96	8.669-	212-	8.881-	1.759-	10.640	3.778	15.108
Região Oeste								
Camaragibe	51	41.196	46.514	87.710	11.697	99.407	29.295	128.702
São Lourenço da Mata	263	52.820	3.611	56.431	29.430	85.861	4.538	90.402
Moreno	193	31.204	3.739	34.943	4.189	39.132	10.073	49.205
Região Sul								
Cabo	445	75.829	28.328	104.157	22.897	127.036	25.941	152.977
Ipojuca	527	35.851	3.605	39.456	5.968	45.424	13.857	59.281
RM Recife	**2.766**	**1.827.173**	**559.288**	**2.386.461**	**533.518**	**2.919.979**	**417.586**	**3.337.565**

Tabela 1 - População residente e incremento populacional da Região Metropolitana do Recife e dos municípios componentes (1970-1980-1991-2000). Fonte: Fundação IBGE. Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000.



Mapa 3 - Áreas da Região Metropolitana do Recife por categoria socioocupacional e áreas pobres em 1991. Fonte: Projeto: Metrópole, Desigualdades Sócio-espaciais e Governança Urbana (Pronex/MCT). Produção: Observatório PE (PPGEO/UFPE - Fase-PE). Base cartográfica: Prefeitura do Recife - Seplam Projeto PNUD BRA 01 - 032.

Com a intensificação do processo de urbanização e de metropolização, a partir da década de 1970, um duplo movimento caracteriza a expansão dos assentamentos populares: enquanto os grandes conjuntos habitacionais levam a população inserida no mercado popular do núcleo metropolitano para a periferia da malha urbana, as famílias mais pobres, excluídas do acesso aos mecanismos de financiamento do BNH, se somam ao movimento de invasões coletivas de terrenos, numa tentativa de fixação em áreas próximas ao mercado de trabalho, no núcleo metropolitano.

Especialmente no Recife e nos municípios vizinhos, o incentivo dado ao setor da construção civil pela política habitacional implantada por meio do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e a especulação imobiliária decorrente desse processo contribuíram para a elevação do preço da terra urbana. A redução e a conseqüente valorização dos espaços disponíveis impuseram maiores dificuldades de fixação residencial no núcleo metropolitano. A periferização da camada mais pobre da população aliou o problema da moradia às dificuldades de transporte e à falta de infra-estrutura e serviços urbanos. E a perda do poder de compra da população, diante da política de arrocho salarial adotada pelo governo na década de 1970, levou progressivamente à eliminação da habitação da cesta de consumo do trabalhador, conduzindo-o às estratégias que passaram a viabilizar a moradia às margens do mercado formal. Entre tais estratégias, inserem-se as sucessivas invasões de terrenos urbanos, que, a partir de meados da mesma década, ocorrem com caráter de luta organizada (Falcão Neto e Souza, 1985).

A Arquidiocese de Olinda e Recife divulga, em 1977, que cerca de 58 mil famílias da RMR, totalizando mais de 300 mil pessoas, estavam ameaçadas de expulsão da Região Metropolitana do Recife (Barros e Silva, 1985). Outra pesquisa, realizada pela Fundação Joaquim Nabuco, constata que em cinco anos, entre 1978 e 1983, ocorreram na RMR mais de 80 invasões, envolvendo cerca de 150 mil pessoas (Falcão Neto, 1984). A Cohab-PE registra, entre 1987-89, mais de 200 invasões na RMR, envolvendo cerca de 80 mil pessoas, das quais dois terços concentrados no município do Recife[2] (Souza, 1991).

Esta situação repercute de forma expressiva no espaço metropolitano, ampliando os assentamentos populares em seu núcleo. Segundo levantamentos realizados pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do governo de Pernambuco em 1990, o espaço ocupado pelos assentamentos pobres do município do Recife havia duplicado, entre 1975-90, e ocupava cerca de 33 km², ou seja, 15% do total do município e 26% da área urbana ocupada, concentrando cerca de 56% das habitações da cidade. (Souza, 1990).

Os indicadores de déficit e de inadequação de habitações da RMR destacam a região entre aquelas em que a problemática habitacional se apresenta mais aguda, ao lado das demais metrópoles do Nordeste e do Norte do país[3], que são as que registram as maiores médias dos indicadores de carências habitacionais, no contexto das variações regionais brasileiras, que são bastante significativas.

Definidas a partir de indicadores extraídos dos dados censitários, as necessidades habitacionais dos municípios, e das regiões metropolitanas que eles integram, fornecem um quadro geral de carência no setor habitacional, expressas através do déficit habitacional[4] – necessidade de reposição total de moradias precárias e atendimento à demanda não-solvável nas condições dadas de mercado —; como também pela inadequação de habitações[5] – necessidade de

[2]A Figura 1 apresenta esses dados da conjuntura local relacionados aos principais eventos e ações da política habitacional implantada na RMR, segundo as gestões do governo estadual e dos governos municipais.

[3]Para estabelecer a comparação desses indicadores, referentes às maiores metrópoles brasileiras e suas respectivas cidades-pólo, destacando a Região Metropolitana do Recife – RMR e os municípios que a compõem, este texto utiliza os dados produzidos pelo Metrodata – equipe de pesquisa do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (UFRJ/Ippur-Fase), publicados no site da web: www.observatorio.tk. Esses dados adotam como referência o trabalho desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (O Déficit Habitacional no Brasil, Belo Horizonte, 1995, atualizado no ano de 2002, a partir dos dados preliminares do Censo Demográfico de 2000), no qual se procura estabelecer parâmetros básicos de habitabilidade, tomando como base as variáveis censitárias e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

[4] A partir da base de informações da FIBGE (Censo Demográfico de 2000 e Pnad), o déficit habitacional é definido a partir de três elementos: domicílios improvisados, coabitação familiar e cômodos cedidos ou alugados. Desse modo, a partir do Censo de 2000, mudam os indicadores que, há vários recenseamentos, caracterizavam o déficit habitacional no Brasil, uma vez que a variável "domicílios rústicos" (não disponível no último Censo), é substituída pela variável "cômodos cedidos ou alugados".

[5] Os critérios para definir a inadequação de habitações partem de um padrão mínimo, que fixa a qualidade construtiva, dimensionamento da moradia e das peças que a compõem e ainda critérios relacionados ao ambiente em que esta moradia se insere, tais como carência ou algum tipo de deficiência no acesso à infra-estrutura básica (energia elétrica, abastecimento de água, instalação sanitária e coleta de lixo) e o adensamento excessivo (densidade acima de três moradores por dormitório, em domicílios com famílias únicas) (ibid.).

melhoria de unidades habitacionais com certo tipo de carência.

Comparada às oito maiores regiões metropolitanas brasileiras, a RM Recife se destaca apresentando o terceiro maior déficit habitacional absoluto (104.122 habitações), apenas superada pela RM São Paulo (299.964 hab.) e RM Rio de Janeiro (242.990 hab.) Quando relacionado ao estoque de moradias existentes, o déficit habitacional relativo da RM Recife (12,05%) – apenas superado pela RM Belém (19,61%) – situa-se bem acima da média das RMs brasileiras (7,91%), bem como das RMs do Sul e Sudeste do país, que apresentam déficit habitacional relativo abaixo da média das metrópoles do país (Tabela 2).

No contexto da RM Recife, a capital e sede metropolitana – o Recife – registra um déficit relativo (12,54%) que se mantém na média regional (12,05%), seguido com certa aproximação pela maioria dos municípios da região, à exceção de três: Jaboatão dos Guararapes (9,72%), que compõe o núcleo central metropolitano e limita-se ao sul com o Recife, mostra um déficit habitacional relativo mais baixo; e Itapissuma e Araçoiaba, no extremo norte da região metropolitana, apresentam os maiores déficits relativos da região, 18,66% e 18,28% respectivamente (Tabela 2).

No quadro geral de inadequação habitacional, a RMR se situa abaixo da média das RMs brasileiras quanto ao adensamento domiciliar excessivo (9,18% da RMR e 10,79% das RMs brasileiras). Contudo, a região representa a metrópole de mais elevada inadequação habitacional por infra-estrutura (55,36%), ao lado das demais RMs do Norte e Nordeste do país, todas bem acima da média brasileira (23,63%). A inexistência de sanitários também é expressiva na RMR (3,67%), embora esta esteja em melhores condições do que a RM do Ceará (5,41%) e a RM de Belém (4,91%), todas muito acima da média das metrópoles brasileiras, em torno de 1,17%. No que se refere à condição fundiária das habitações, a RM de Porto Alegre se destaca como a região de maior percentual de domicílios em terrenos não-próprios (12,38%), seguida da RM de Fortaleza (12,12%) e da RMR (10,86%), enquanto as demais RMs do país apresentam uma média bem inferior (7,77%) (Tabela 2).

No âmbito interno da região, a RMR apresenta um quadro ainda mais grave quanto à inadequação habitacional no acesso à infra-estrutura básica. É o que acontece com quase metade de seus municípios em mais de 80% dos domicílios – Itapissuma (97,58%), Araçoiaba (96,50%), Igarassu (91,24%), Ipojuca (84,31%), Moreno (83,32%) e Camaragibe (81,93%). No caso específico dos municípios de Araçoiaba e de Moreno, mais de 10% dos domicílios não possuem sanitário (Tabela 2).

Enquanto o município do Recife se situa abaixo da média regional quanto ao percentual de domicílios com inadequação por infra-estrutura (44,39%), ele se destaca acima da média da região no percentual de domicílios com terrenos não-próprios (11,49% Recife e 10,86% a RMR), destacando a problemática do acesso à terra urbana no núcleo metropolitano, o que também se evidencia em Jaboatão dos Guararapes (13,09%). Na região norte da RMR, contudo, situam-se os municípios com maiores déficits habita-

cionais relativos e o maior nível de inadequação de moradias, seja por infra-estrutura, seja por carência de sanitários, seja por densidade domiciliar, seja pelos elevados percentuais de domicílios com terrenos não-próprios, como em Itapissuma (22,41%), Araiçoaba (14,64%) e Itamaracá (12,27%). Ao lado destes, o

Regiões Metropolitanas e Municípios	População	Domicílios	Déficit Habitacional		Inadequação porAdensamento	
			Abs.	%	Abs.	%
RM Belém	**1.795.536**	**417.562**	**81.893**	**19,61**	**74.406**	**17,82**
Capital Belém	1.280.614	296.997	62.432	21,02	51.899	17,47
RM Fortaleza	**2.950.899**	**718.530**	**84.739**	**11,79**	**733.778**	**10,27**
Capital Fortaleza	2.141.402	528.379	64.930	12,29	53.203	10,07
RM Recife	**3.337.565**	**864.203**	**104.122**	**12,05**	**79.312**	**9,18**
Núcleo Central						
Capital Recife	1.422.905	377.553	47.327	12,54	33.639	8,91
Olinda	367.902	94.361	12.516	13,26	8.889	9,42
Jaboatão dos Guararapes	581.556	151.443	14.723	9,72	14.500	9,57
Região Norte						
Paulista	262.237	68.336	7.571	11,08	6.129	8,97
Abreu e Lima	89.039	22.663	2.742	12,10	1.998	8,82
Igarassu	82.277	20.238	2.569	12,69	1.653	8,17
Itamaracá	15.858	3.699	457	12,35	367	9,93
Itapissuma	20.116	4.782	892	18,66	412	8,62
Araçoiaba	15.108	3.406	623	18,28	332	9,76
Região Oeste						
Camaragibe	128.702	32.424	3.796	11,71	3.439	10,61
S. Lourenço da Mata	90.402	22.316	2.719	12,18	2.324	10,41
Moreno	49.205	12.190	1.402	11,5	745	6,11

Tabela 2 - Necessidades habitacionais das oito maiores Regiões Metropolitanas do Brasil, de suas respectivas capitais e dos municípios da Região Metropolitana do Recife (2000). Fonte: FIBGE - Tabulações especiais do Censo Demográfico de 2000.

município de Moreno, a oeste do núcleo metropolitano, também se destaca pelos elevados níveis de inadequação habitacional, especialmente por carência de infra-estrutura e sanitários e pela regularização fundiária das habitações (15,70%) (Tabela 2).

Inadequação por Infra-estrutura		Sem Sanitário		Terreno não-próprio	
Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
151.677	36,32	20.481	4,91	39.227	9,39
92.821	31,25	12.635	4,25	29.558	9,95
351.730	48,95	38.883	5,41	87.095	12,12
219.327	41,51	16.103	3,05	69.920	13,23
478.454	55,36	31.682	3,67	93.826	10,86
167.613	44,39	9.342	2,47	43.379	11,49
47.827	50,69	2.931	3,11	8.936	9,47
101.750	67,19	6.129	4,05	19.712	13,02
30.699	44,92	1.215	1,78	5.688	8,32
15.561	68,66	1.025	4,52	2.063	9,10
18.465	91,24	971	4,80	1.525	7,24
3.609	97,58	282	7,63	454	12,27
868	18,14	283	5,92	1.072	22,41
3.287	96,50	345	10,12	498	14,64
26.566	81,93	858	2,65	2.841	8,76
16.609	74,43	1.281	5,74	1.436	6,43
10.157	83,32	1.548	12,70	1.914	15,70

Tabela 2 (continuação)

Regiões Metropolitanas e Municípios	População	Domicílios	Déficit Habitacional		Inadequação porAdensamento	
			Abs.	%	Abs.	%
Região Sul						
Cabo	152.977	37.238	4.962	13,33	3.682	9,89
Ipojuca	59.281	13.557	1.824	13,45	1.202	8,86
RM Salvador	3.021.572	800.420	86.536	10,81	87.110	10,88
Capital Salvador	2.443.107	653.938	70.173	10,73	70.065	10,71
RM Belo Horizonte	4.339.119	1.175.435	91.463	7,78	90.178	7,67
Capital Belo Horizonte	2.238.526	630.626	47.997	7,61	39.228	6,22
RM Rio de Janeiro	10.894.156	3.264.270	242.990	7,44	337.129	10,33
Capital Rio de Janeiro	5.857.904	1.809.184	136.448	7,54	147.108	8,13
RM São Paulo	17.879.997	5.022.998	299.964	5,97	648.596	12,91
Capital São Paulo	10.435.546	3.003.620	173.388	5,77	331.794	11,05
RM Porto Alegre	3.658.376	1.116.183	66.673	5,97	53.181	4,76
Capital Porto Alegre	1.360.590	442.007	26.340	5,96	20.454	4,63
Outras RMs	19.056.051	5.249.612	425.133	8,1	350.768	6,68
Total RMs	47.877.220	13.379.600	1.058.381	7,91	1.443.691	10,79
Total Brasil	169.839.066	45.064.837	3.800.556	8,43	3.333.909	7,40

Tabela 2 (continuação)

As condições habitacionais da RMR expressam o nível de renda das famílias residentes na região. Dados do Censo Demográfico de 2000 demonstram que a renda média dos chefes de domicílios permanentes da RMR é de 5,1 salários mínimos, destacando-se acima desta média o município do Recife, com 6,8 salários mínimos, o que representa cerca de 135% da renda média da região. Como pólo central da RMR, o Recife concentra 45% do total dos chefes de domicílios permanentes e 60% da renda total desses chefes (Tabela 3).

Inadequação por Infra-estrutura		Sem Sanitário		Terreno não-próprio	
Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
24.015	64,49	3.058	8,21	3.446	9,25
11.429	84,31	2.414	17,81	864	6,37
341.007	42,60	26.829	3,35	58.057	7,25
263.242	40,25	13.573	2,08	46.260	7,07
260.069	22,13	6.497	0,55	74.698	6,35
55.914	8,87	1.440	0,23	41.420	6,57
710.492	21,77	14.390	0,44	166.288	5,09
273.843	15,14	5.293	0,29	81.505	4,51
717.287	14,28	6.887	0,14	381.723	7,6
314.723	10,48	2.627	0,09	205.296	6,83
151.071	13,53	10.599	0,95	138.137	12,38
41.888	9,48	3.551	0,8	48.843	11,05
1.520.970	28,97	91.683	1,75	265.244	5,05
3.161.789	23,63	156.250	1,17	1.039.051	7,77
19.407.155	43,06	3.458.749	7,68	2.975.886	6,60

Tabela 2 (continuação)

No contexto da RMR, destacam-se, além do Recife, os municípios de seu entorno – Olinda e Jaboatão dos Guararapes –, que apresentam uma renda média dos chefes de domicílios particulares que se aproxima de 90% do rendimento médio da região. Seguem-se Paulista e Camaragibe, com um rendimento médio mensal de 76,7% e 56,4%, respectivamente. Os demais municípios se encontram abaixo de 50% da média regional.

Região Metropolitana e Municípios	Chefes c/ Rendimento		Rendimento Total		Rendimento Médio		
	(1.000 pes)	(%)	(%)	(%)	(R$ 1,00)	(%)	(Sal. Mín)
Núcleo Central							
Recife	335,8	44,4	44,4	59,7	1.025,0	134,6	6,8
Olinda	83,2	11,0	11,0	9,8	681,2	89,5	4,5
Jaboatão	133,8	17,7	17,7	15,3	659,1	86,6	4,4
Região Norte							
Paulista	59,8	7,9	7,9	6,1	583,8	76,7	3,9
Abreu e Lima	19,5	2,6	2,6	1,2	354,9	46,6	2,4
Igarassu	15,9	2,1	2,1	1,0	370,3	48,6	2,5
Itapissuma	3,9	0,5	0,5	0,2	291,3	38,3	1,9
Itamaracá	3,0	0,4	0,4	0,2	431,7	56,7	2,9
Araçoiaba	2,7	0,4	0,4	0,1	251,5	33,0	1,7
Região Oeste							
Camaragibe	27,7	3,7	3,7	2,1	429,7	56,4	2,9
São Lourenço da Mata	19,0	2,5	2,5	1,1	341,9	44,9	2,3
Moreno	10,6	1,4	1,4	0,5	295,3	38,8	2,0
Região Sul							
Cabo	30,7	4,1	4,1	2,0	371,2	48,7	2,5
Ipojuca	11,2	1,5	1,5	0,6	308,6	40,5	2,1
RM Recife	**750,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**761,4**	**100,0**	**5,1**

Nota: Salário mínimo em setembro de 2000: R$ 150,00.

Tabela 3 - Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios particulares dos municípios da RMR (2000). Fonte: F.IBGE. Censo Demográfico de 2000.

2. A década de 1980: um momento de conquistas para a pobreza urbana

A década de 1980 marca um momento de inflexão no quadro da política habitacional da RMR, decorrente das mudanças empreendidas na política de habitação popular pelo BNH na segunda metade da década de 1970. A criação de alternativas ao programa convencional de construção de conjuntos habitacionais promove, pela primeira vez na história do país, uma política habitacional dirigida à urbanização de assentamentos pobres consolidados nas cidades.

Desde os anos 1930, a política de habitação implantada no Brasil, seja através dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), seja através da Fundação da Casa Popular (FCP), criada em 1946, seja através do BNH/SFH, que substitui a FCP a partir de 1964, contempla exclusivamente a provisão de novas moradias em conjuntos habitacionais. A reformulação empreendida, objetivando a urbanização de favelas, inicia um novo processo que abre espaço para a descentralização da política habitacional, através do maior envolvimento da esfera local – estadual e municipal – na gestão dos programas implantados.

Tal reformulação é impulsionada por um duplo movimento, propiciado pela abertura política do regime autoritário que institui o próprio BNH:

- de um lado, os organismos internacionais inserem a questão da pobreza no centro da questão urbana dos países subdesenvolvidos, reunindo intelectuais e setores técnicos brasileiros para discutir a questão;
- de outro lado, os movimentos sociais pela posse da terra e da moradia, que eclodem nas grandes cidades brasileiras, exigem mudanças nas condições da política instalada, unindo nessa luta moradores, lideranças políticas, técnicos e assessores do movimento popular.

No quadro geral de inadequação habitacional, a RMR se situa abaixo da média das RMs brasileiras quanto ao adensamento domiciliar excessivo (9,18% da RMR e 10,79% das RMs brasileiras). Contudo, a região representa a metrópole de mais elevada inadequação habitacional por infra-estrutura (55,36%), ao lado das demais RMs do Norte e Nordeste do país, todas bem acima da média brasileira (23,63%). A inexistência de sanitários também é expressiva na RMR (3,67%), embora esta esteja em melhores condições do que a RM do Ceará (5,41%) e a RM de Belém (4,91%), todas muito acima da média das metrópoles brasileiras, em torno de 1,17%. No que se refere à condição fundiária das habitações, a RM de Porto Alegre se destaca como a região de maior percentual de domicílios em terrenos não-próprios (12,38%), seguida da RM de Fortaleza (12,12%) e da RMR (10,86%), enquanto as demais RMs do país apresentam uma média bem inferior (7,77%) (Tabela 2).

O duplo movimento de pressão para reformulação da política de habitação popular

Na Região Metropolitana do Recife, alguns eventos marcam um duplo movimento de pressão, empreendido pelos organismos internacionais, envolvendo órgãos técnicos e academia, e pelo movi-

mento popular, para reformulação da política habitacional implantada pelo BNH. Em 1975, o Movimento Terras de Ninguém se inicia nos morros da zona norte do Recife, envolvendo mais de 15 mil famílias e conferindo visibilidade à luta pelo acesso à terra e à moradia na cidade. Essa luta se expande, progressivamente, para diversos pontos do Recife e envolve outros municípios da RMR, ora expressando-se nas invasões de terrenos urbanos, ora refletindo-se nos movimentos de luta das famílias pobres pela permanência no lugar de moradia. Entidades de assessoria reforçam o movimento, contando com o apoio especial da Comissão Justiça e Paz, da Arquidiocese de Olinda e Recife, liderada pelo arcebispo D. Helder Câmara, que reúne intelectuais, políticos e técnicos de órgãos públicos em torno da causa da moradia.

No âmbito técnico e acadêmico, a Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (Fidem)[6] e o curso de Mestrado em Desenvolvimento Urbano (MDU) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) articulam-se em torno das áreas pobres, por encomenda do Banco Mundial, através da Sudene. Em 1976, iniciam um estudo de viabilidade da recuperação dos assentamentos pobres, realizando pesquisas em alguns deles. Em 1978, a Fidem conclui um levantamento e mapeamento dos Assentamentos de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife, e o MDU/UFPE-Sudene promove o Seminário Nacional sobre Pobreza Urbana e Desenvolvimento, no Recife, reunindo intelectuais do Brasil e de outros países para discutir o problema da marginalidade urbana[7].

Paralelamente a esse processo, o BNH institui novos programas, dirigidos a famílias deslocadas das faixas de atendimento das Cohab, numa resposta institucional ao duplo movimento empreendido pelos organismos internacionais e pelas entidades de bairro, que se ampliam nas grandes cidades do país: o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb) (1975), que visa ampliar as condições de acesso ao solo urbano com condições mínimas de infra-estrutura, em face do crescente processo de favelização; o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (Ficam) (1977), que concede recursos acopláveis ou não ao Profilurb, mas que, na prática, se efetiva financiando habitações para famílias inseridas na faixa de renda contemplada pelas Cohab; e, por fim, o Programa de Erradicação de Sub-habitação (Promorar) (1979), que visa à urbanização das áreas pobres consolidadas e em processo de conflito, ou ao reassentamento de favelas removidas diante da impossibilidade de urbanização no próprio local. Uma vez que implica a remoção de habitações no interior das favelas para implantação de infra-estrutura ou a criação de lotes urbanizados com moradias para reassentamento de famílias em outro

[6] A partir de 1999, o órgão passou a se denominar Fundação de Desenvolvimento Municipal (Fidem).

[7] Esse debate foi consolidado num livro do geógrafo brasileiro Milton Santos (1978), que aprofunda a relação entre pobreza e desenvolvimento, reunindo uma bibliografia nacional e internacional com cerca de 800 exemplares, e atende a diversas tendências do pensamento social.

local, o Promorar absorve, em sua implementação, o Profilurb e o Ficam.

No ano de 1979, a nova gestão estadual instala a Secretaria de Habitação, com uma unidade administrativa específica para implantar os programas alternativos do BNH. Por ser o único agente financeiro do SFH no estado de Pernambuco, a Cohab-PE tem uma ação bastante expressiva ao longo de toda a década de 1980, atuando também como agente promotor do sistema, ao assumir diretamente as ações de urbanização de favelas e o reassentamento de famílias removidas de favelas não passíveis de urbanização. Entre os municípios metropolitanos, as prefeituras de Recife e Jaboatão dos Guararapes também promovem obras de urbanização de favelas, por meio do Promorar. Casos em que a Cohab-PE atua como agente financeiro, responsável ainda pela administração de todos os créditos imobiliários decorrentes da implantação desses programas.

A política habitacional voltada para a pobreza urbana

As soluções adotadas para mediar os conflitos urbanos implicam, na maioria das vezes, uma dimensão jurídica, além de também conferirem certa autonomia ao governo local no trato da questão habitacional. Uma autonomia que é traduzida num maior aporte de recursos – estadual e municipal – para resolver conflitos estabelecidos, como também nas adaptações à realidade local de mecanismos adotados no âmbito dos programas formulados na esfera federal. O maior envolvimento dos governos estadual e municipal requer também maior comprometimento para viabilizar os acordos pactuados.

Os anos 1980 marcam, assim, o início de um novo padrão de política de habitação popular na RMR. A seleção das áreas de intervenção resulta de um processo de negociação com as lideranças comunitárias dos pontos de maior conflito e se pauta no levantamento dos assentamentos de baixa renda realizado pela Fidem, em 1978. Este serviu também de base para que o prefeito do Recife decretasse, já em 1980, as 27 Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis), que passam a ser institucionalizadas como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), na Lei de Uso e Ocupação do Solo 14.511, aprovada em janeiro de 1983. Essa lei estabelece um tratamento diferenciado para as Zeis, visando garantir sua integração à estrutura formal da cidade e consolidando, assim, uma ação de vanguarda do governo municipal do Recife no processo de legalização urbanística e fundiária dos assentamentos pobres.

A participação de organismos internacionais na implantação de alguns programas voltados para urbanização de áreas pobres evidencia a interferência desses órgãos nas mudanças operadas na política habitacional brasileira. O Projeto Recife, implantado desde os primeiros anos da década de 1980, conta com o financiamento do Banco Mundial e a intervenção da Sudene para urbanizar as favelas à margem direita do rio Capibaribe, bem como para remover quase todas à margem esquerda do rio.

A exigência institucional de participação da população beneficiada na implementação do Pro-

morar leva a prefeitura do Recife a criar "barracões" dentro das áreas em intervenção, onde técnicos e representantes das comunidades participavam conjuntamente da gestão das obras. Mesmo revestindo-se, por vezes, do caráter de cooptação e sofrendo interferências de representações oriundas de uma estrutura política clientelista, é inegável o crescimento, seja dos líderes comunitários, seja dos técnicos dos órgãos governamentais, na apreensão do processo de gestão de obras nos assentamentos pobres propiciado por essa prática.

As críticas às políticas urbanas centralizadoras adquirem força ao longo dos anos 1980, enquanto se processa a transição do regime autoritário para o regime democrático no Brasil. Nesse contexto, a participação de entidades, políticos e profissionais que assessoram o movimento popular contribui para avanços no processo de gestão dos assentamentos pobres. O departamento jurídico da Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife promove discussões com as lideranças das Zeis, com a colaboração de ONGs e de outros assessores do movimento popular, para o desenvolvimento de um instrumento legal de gestão para as Zeis. Este se institucionaliza na gestão do primeiro prefeito eleito do Recife após o regime de exceção[8], através da Lei 14.394, de 1987, que cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis)[9]. Afirmando-se como um dos instrumentos de referência para regulamentação urbanística e fundiária e de gestão urbana no contexto brasileiro, o Prezeis serve de modelo para outros municípios do país, especialmente após a Constituição de 1988, tornando-se objeto de nova revisão através da Lei 16.113, de 1997.

Os avanços que se processam na política local de habitação popular, tanto na esfera estadual quanto na de alguns municípios da RMR, adquirem uma nova dimensão com a extinção do BNH, no final de 1986. A política implantada pela Secretaria Estadual de Habitação[10], que conta com a Cohab-PE como órgão executor, destaca-se pelo seu caráter inovador, nesse quadro de recente ausência do BNH. Conferindo prioridade à população de baixa renda, o governo de Pernambuco aprova um programa de investimentos no setor habitacional, viabilizando um volume de empréstimos na Caixa Econômica Federal – órgão herdeiro das funções do BNH – que representa cerca de 30% do total de empréstimos concedidos no país, em programas ditos "alternativos".

Alguns aspectos dessa política merecem ser destacados, pelo impacto que provocaram no quadro das necessidades habitacionais locais. Visando à

[8]Na primeira eleição para prefeito das capitais, realizada em 1985, Jarbas Vasconcelos é eleito no Recife.

[9]O Prezeis foi selecionado no âmbito desta pesquisa para ser analisado como estudo de caso, representativo de uma experiência significativa na política habitacional do município do Recife.

[10]Em 1986, Miguel Arraes é eleito governador de Pernambuco e convoca militantes do movimento popular, especialmente os vinculados à Comissão Justiça e Paz, para conduzir a política de habitação popular de Pernambuco (Souza, 1991).

redução dos custos de produção da habitação, o governo estadual adota, como princípio básico de ação, a intermediação dos mercados especulativos da terra e do material de construção. Por meio de desapropriação e de cessão de terras públicas, adquire terras para ampliar a oferta de áreas para implantação de novas moradias ou para regularização fundiária de áreas já ocupadas pela população pobre. E cria ainda o Banco de Materiais de Construção (BMC), que compra em larga escala e repassa para a população a preço de custo, dando suporte à construção e melhoria de habitações sob o regime de autoconstrução.

A partir da experiência de implantação dos programas do Profilurb, Ficam e Promorar, o governo estadual institui mudanças no processo de operacionalização desses novos programas, concebendo-os como ações individualizadas – implantação de lotes urbanizados, financiamento de materiais de construção (através do BMC), para construção e melhoria de habitações por meio do regime de autoconstrução, urbanização de favelas e legalização fundiária – que atuem de forma isolada ou combinada, conforme as condições específicas de cada área.

Apesar de seu caráter estruturador, a atuação do Promorar – urbanização e legalização integrada e extensiva – concentrara-se em poucas áreas, em face do volume de recursos e das condições de operacionalização requeridas. A partir de ações individualizadas, a formulação dos novos programas possibilita combinações diversas e tem por objetivo maior o alto poder de difusão das ações habitacionais. O financiamento de materiais de construção complementa a implantação de lotes urbanizados, a urbanização de favelas ou, mesmo, a legalização fundiária, podendo também ser implantado isoladamente em áreas já consolidadas e legalizadas, iniciando um processo de melhoria progressiva com a substituição e recuperação das habitações. A urbanização de favelas, por sua vez, pode ser complementada pela implantação de lotes urbanizados em áreas remanescentes e desocupadas no perímetro da área de intervenção, ou ainda pela legalização fundiária e pelo financiamento de materiais de construção para habitações a serem substituídas ou remanejadas.

Como exemplo da efetividade dessas condições operacionais, alguns dados comparativos podem ser destacados: O Promorar, implantado a partir do início dos anos 1980, através do BNH, atuou em 28 localidades, promovendo a construção e melhoria de cerca de 14.000 habitações. Após a extinção do BNH, os novos programas da Cohab-PE, implantados no período de 1987/90, urbanizaram cerca de seis áreas, beneficiando mais de 20.000 famílias; ampliaram a oferta em mais de 10.000 novos lotes urbanizados; ergueram ou efetuaram melhorias, sob o regime de autoconstrução e com o apoio do Banco de Materiais de Construção, em cerca de 12.000 habitações, em 80 áreas na RMR, e efetivaram a titulação da posse da terra de aproximadamente 30.000 famílias residentes em 24 assentamentos pobres.

A condição de agente financeiro do SFH conferiu à Cohab-PE (conforme as Leis 4.380/64 e 5.049/66) a prerrogativa de exercer função cartorial e emitir escritura particular com força de instrumen-

to público, a custos inexpressivos para o beneficiário, bem abaixo dos cobrados por cartórios privados e sem o processo burocrático por vezes inacessível às famílias mais pobres.

É importante salientar que a desvinculação desses programas possibilitou o Estado de Pernambuco, através da Cohab-PE, viabilizar fontes de recursos externos ao SFH para incrementar suas ações. Tanto o Programa de Legalização Fundiária quanto o Programa de Financiamento de Materiais de Construção (especialmente a estruturação e a operacionalização do Banco de Materiais de Construção) foram viabilizados com o aporte de recursos do Banco Mundial e do Tesouro do Estado, possibilitando.

Quando a crise do SFH se aprofunda, levando o Conselho Curador do FGTS a suspender, entre 1991-94, qualquer tipo de empréstimo, a política de habitação popular se esgota, seja no âmbito federal seja no âmbito local. A carência de recursos limita as tentativas de avanços a iniciativas próprias, tanto do governo de Pernambuco quanto dos governos dos municípios da RMR.

A partir de 1995, a abertura de novos empréstimos pelo Conselho Curador do FGTS, fica condicionada a exigências normativas dos novos programas – Promoradia e Prosaneamento –, que dificultam o acesso aos recursos por parte do Estado de Pernambuco e da maioria dos municípios da RMR. As cartas de crédito associativo e individual, oferecidas pela Caixa Econômica Federal às famílias do mercado popular, excluem as de menor renda. O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), destinado a famílias de até seis salários mínimos, só se torna viável àquelas com renda acima de três salários.

O final da década de 1990 marca, assim, em novos termos, o retorno das dificuldades de acesso aos programas habitacionais pelas famílias mais pobres, a exemplo dos anos 1970. A extinção da Cohab-PE, no final de 1998, constitui um forte indicador do esgotamento da política habitacional na esfera estadual. A Empresa de Melhoramentos Habitacionais (Emhape[11]), que a substituiu, passa a atuar nos novos programas da Caixa Econômica Federal como intermediador entre esse organismo financiador, as famílias que têm acesso às cartas de crédito e a iniciativa privada, que assume a construção dos núcleos habitacionais.

Para as famílias mais pobres, o acesso à moradia é predominantemente viabilizado pelo Programa Habitar-Brasil, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). A partir de 1998, o Banco Interamericano de Investimentos (BID) se incorpora ao programa, conferindo-lhe um novo formato, em que prioriza os municípios e condiciona os investimentos em Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) aos realizados no Desenvolvimento Institucional (DI) do município beneficiário.

[11]Na atual gestão estadual, iniciada em 2003, altera-se a razão social da Empresa de Melhoramentos Habitacionais (Emhape) para Companhia Estadual de Habitação (Cehab).

Através do DI do Habitar-Brasil/BID, novamente o organismo internacional exerce pressão, agora sobre os municípios, para definição de uma política habitacional no país. Induz a institucionalização de Zeis aos municípios que ainda não o fizeram, como também requer a definição de um sistema de gestão dessas zonas. Mesmo que excepcionalmente contrate ações de UAS, a exemplo do governo de Pernambuco e de poucos outros estados do país, a esfera estadual não recebe investimentos de DI, o que mostra a provisoriedade da concessão de recursos do programa nesse âmbito. As exigências do Habitar-Brasil/BID, somadas ao Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, incluem nas agendas municipais da RMR a necessidade de atualização/implantação dos instrumentos normativos e de gestão das áreas pobres, ao mesmo tempo que reforçam o esgotamento da política habitacional na esfera estadual.

A conquista dos excluídos

Os resultados obtidos pelas famílias de baixa renda da RMR, ao longo dos anos 1980, que caracterizam a década como aquela em que a pobreza urbana efetiva grandes conquistas – não só quantitativas, mas, sobretudo, qualitativas, na política habitacional de interesse social –reduzem-se ao longo da década seguinte.

Em termos quantitativos, ao final dos anos 1980, registram-se na RMR cerca de 40 assentamentos pobres urbanizados ou reassentados, mais de 25.000 moradias construídas ou reconstruídas e cerca de 30.000 moradores das áreas pobres do Recife com titulação da posse da terra, seja através de escritura pública, seja através da concessão do direito real de uso. Especificamente no Recife, um terço da área ocupada pelos assentamentos pobres – que corresponde a mais de 1.000 hectares – já se encontrava sob o domínio da Cohab-PE (817 ha) e da Empresa de Urbanização do Recife (URB-Recife) (208 ha). Áreas em que o processo de legalização da posse da terra já fora promovido, especialmente nos assentamentos mais antigos e naqueles em que, na década de 1970, os moradores estiveram ameaçados de expulsão pela posição privilegiada que ocupavam na cidade. Esse intenso processo de legalização fundiária privilegiou as Zeis, avançando na institucionalização dos assentamentos da cidade e potencializando, assim, o instrumento de gestão instituído pelo governo municipal, o Prezeis, por meio de regularização urbanística e fundiária (Souza, 1990).

Além das conquistas que esses resultados representam para a população excluída do mercado formal de habitação, é fundamental destacar as mudanças que redefinem as condições de acesso à moradia propiciadas por essa política. Mudanças de base que se operam principalmente na seleção e no credenciamento das famílias beneficiadas pelos programas. A seleção individual das famílias cadastradas para os conjuntos habitacionais é substituída pela seleção de comunidades a serem beneficiadas pelos programas de urbanização. O beneficiado dos programas habitacionais assume, assim, uma dimensão coletiva e circunscrita em um território. O novo cliente não é mais o candidato inscrito em uma lista, mas um grupo social organizado, com poder de aglutinação e de pressão.

O processo de credenciamento para os financiamentos também se torna mais adequado à realidade da população pobre. As exigências de prova de vínculo empregatício e de comprometimento de renda compatível com o montante do financiamento, feitas ao candidato dos conjuntos habitacionais, passam a ser minimizadas para os beneficiários dos programas voltados para a população com renda de até três salários mínimos, em face do respaldo financeiro conferido pelo governo local.

Na gestão estadual de 1987-91, o governo de Pernambuco vincula temporariamente a receita do estado à Caixa Econômica Federal – o banco operador do sistema –, em substituição à caução hipotecária do objeto de financiamento, seja habitação ou lote. Isso possibilitou, inclusive, a construção de habitações em áreas onde o processo de legalização fundiária não fora concluído, ampliando o poder de difusão do programa de construção e melhoria de habitações. Nos termos do SFH, a constituição do imóvel como caução hipotecária exigia a sua regularização fundiária, tornando-se um fator de restrição à construção e melhoria de moradias em ocupações ilegais.

Ao atuar nos assentamentos mais pobres, os programas voltados para a faixa inferior do mercado habitacional atendem às famílias inseridas nas mais diversas formas do mercado de trabalho, incluindo até as que se situam às margens desse mercado. Nesse sentido, a vinculação temporária à receita do estado torna-se a garantia possível para os financiamentos do SFH, oriundos de fundos remunerados, como o FGTS. Essa postura de adotar o subsídio de forma clara constitui um aspecto de mudança das condições de acesso à moradia operadas pela política de habitação popular a partir dos anos 1980.

Na década seguinte, diante da falta de investimentos em habitação popular, seja na esfera federal, seja na esfera estadual, algumas iniciativas municipais se esboçam, em especial na Região Metropolitana do Recife, enfrentando, contudo, as dificuldades de recursos características da realidade local.

3. Descentralização ou centralização: até que ponto a municipalização existe?

O crescente processo de descentralização e municipalização, impulsionado pela Constituição de 1988 e pela reforma tributária que amplia os recursos dos municípios, confere maior autonomia aos governos municipais para formular políticas específicas. As mudanças institucionais, contudo, se estabelecem de forma distinta nos diversos municípios, segundo a incorporação e a institucionalização dos canais de gestão democrática e dos instrumentos de planejamento urbano, e a prioridade conferida à alocação de recursos para o setor habitacional.

Ao contrário da tendência apresentada por outras regiões metropolitanas do país, especialmente as situadas no Sudeste e no Sul, a Região Metropolitana do Recife não se caracteriza por um enfraquecimento significativo da questão metropolitana. Persistem necessidades de gestão compartilhada que não se traduzem em mecanismos consorciados, exigindo da instância estadual uma intervenção em

questões de amplitude intermunicipal. No setor habitacional, o órgão estadual responsável ainda se mantém preponderante.

Apesar dos incentivos à municipalização da política habitacional, a atuação da esfera estadual permanece expressiva na RMR, especialmente para os municípios que se apresentam pouco estruturados para enfrentar a questão. A difusão das experiências no contexto metropolitano se amplia com o deslocamento de técnicos entre municípios e entre esferas de governo – estadual e municipal –, conferindo um aspecto peculiar à política local.

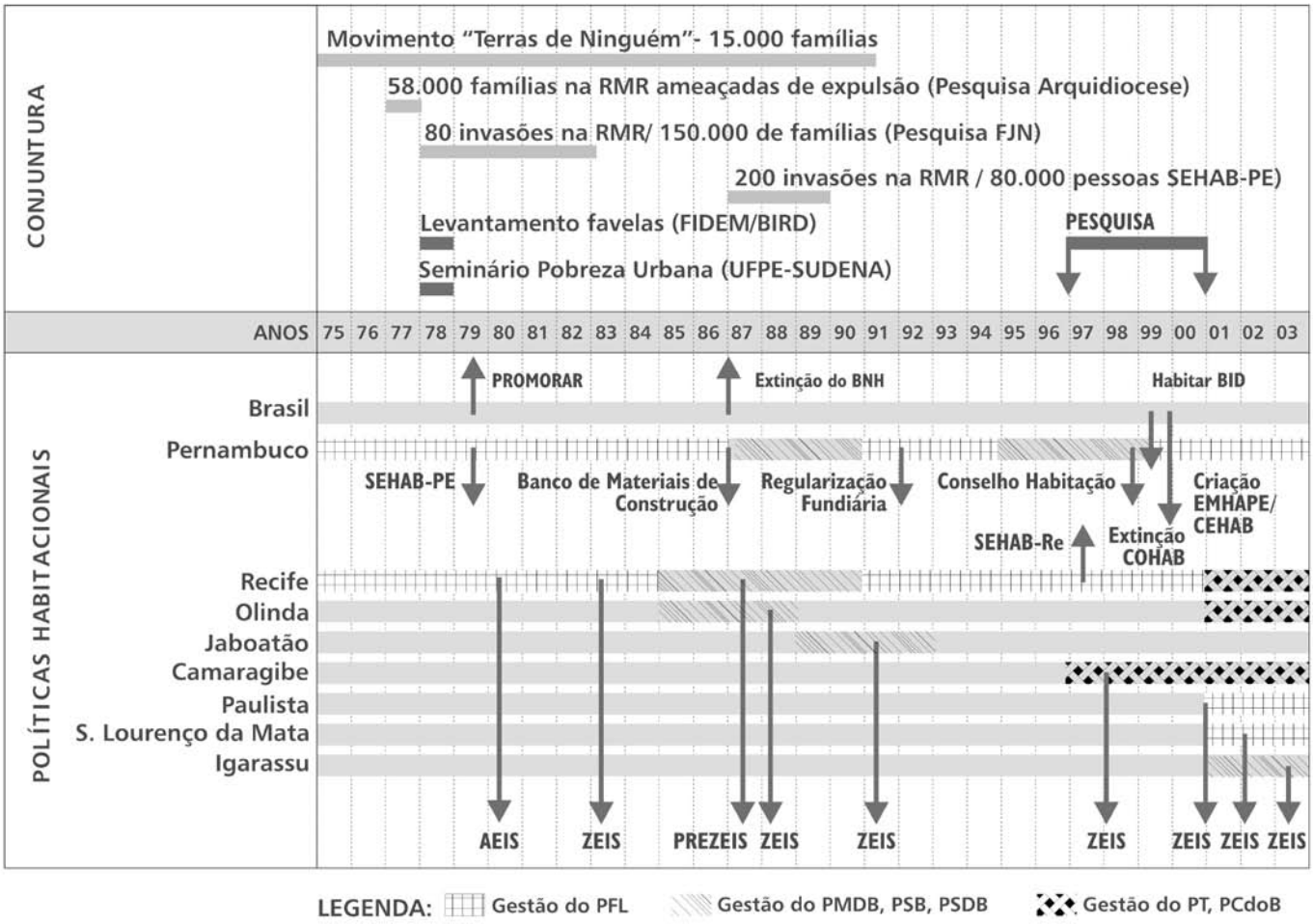


Figura 1 - Conjuntura política versus política habitacional na Região Metropolitana do Recife. Fonte: Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular (Habitare/Finep). Produção: Observatório PE (PPGEO/UFPE - Fase-PE).

A trajetória dos técnicos e das experiências

A Figura 1 apresenta um panorama geral dos principais eventos e ações da política habitacional implantada, nas esferas federal, estadual e municipais, a partir da década de 1980, quando se iniciam os programas dirigidos às famílias excluídas do mercado formal. Além das esferas federal (BR) e estadual (PE), destacam-se os municípios do Recife (RE), Olinda (OL), Jaboatão dos Guararapes (JG), Camaragibe (CA), Paulista (PA), São Lourenço da Mata (SLM) e Igarassu (IG), experiências analisadas como estudo de caso nesta pesquisa, bem como o processo de replicabilidade da institucionalização das Zeis nos municípios da RMR.

Os assessores do movimento popular, integrantes da Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, tiveram um papel importante na formulação da política habitacional local. Ao participarem do governo municipal do Recife, eleito em 1986, e da formulação e institucionalização do Prezeis, alguns desses assessores consolidam princípios de ação, firmados no âmbito do movimento popular. Na gestão estadual, que se inicia em 1987, esse mesmo grupo assume a condução da política estadual de habitação popular, permitindo um certo alinhamento entre as políticas formuladas nas duas esferas de governo (Souza, 1991).

Espelhado na experiência do Recife, o município de Olinda institucionaliza suas Zeis na gestão 1985-88 e implanta um processo de regularização fundiária dos assentamentos pobres, de bastante relevância como política de habitação. Na gestão municipal seguinte, 1989-92, o grupo de técnicos que estivera à frente do programa em Olinda se desloca para Jaboatão dos Guararapes, onde institui as Zeis desse município e implanta um processo de legalização fundiária com base na usucapião urbana, intermediada pelo governo municipal.

A difusão de experiências nas áreas pobres se estende à Camaragibe, que, na gestão municipal de 1997-2000, institucionaliza suas Zeis e implanta um programa de defesa civil, no qual a moradia se insere como componente importante. Em face do relevo predominantemente acidentado, o governo de Camaragibe empreende o Programa Camaragibe em Defesa da Vida para enfrentar as situações de risco de desabamento de barreiras, em cujo contexto é tratada a questão da habitação, envolvendo especialmente as situadas em áreas de encostas com risco de desmoronamento[12]. Consciente da dimensão do programa e da necessidade de recursos, bem como das limitações do poder municipal, o então prefeito busca articular-se com as prefeituras vizinhas, por meio do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (Conderm), para implantar uma política de dimensão metropolitana, visando à intervenção nos morros da região[13].

Uma política de intervenção em moradias situadas em áreas de risco em encostas já vinha sendo

[12]O Programa Camaragibe em Defesa da Vida foi aprofundado, como estudo de caso, ao lado do Prezeis do Recife, no âmbito da Pesquisa Habitare-Finep.

[13]Articulando-se aos demais prefeitos da RMR, o de Camaragibe, Paulo Santana, liderou uma articulação, via Conderm, viabilizando verbas do Orçamento Geral da União (OGU) para investimentos em áreas de morro da RMR, o que deu início ao Programa Viva os Morros. Foram desenvolvidos diagnóstico e manual de atuação nas áreas de morro da região.

adotada no Recife, desde a gestão 1986-88, quando foram desenvolvidos os estudos que deram suporte à implantação do Programa Parceria nos Morros. Iniciado na gestão 1993-96[14], no âmbito de um programa de defesa civil, e redefinido na atual gestão, de 2001, denomina-se atualmente Programa Guarda-Chuva.

O avanço dos demais municípios da RMR no trato da questão habitacional se processa primeiramente pela via normativa, a exemplo do Cabo e de Paulista, que, na atual gestão (2001-04), instalam um processo de revisão de Lei de Uso e Ocupação do Solo, no qual se insere a institucionalização das Zeis. O trânsito de técnicos que vivenciaram a experiência do Recife pelos diversos municípios da região metropolitana acarreta uma certa uniformização do instrumento normativo quando aplicado. A atuação do órgão de planejamento metropolitano – a Fidem – contribui, por sua vez, para a difusão de experiências no setor habitacional, tal como as Zeis, implantadas nos municípios de Paulista, São Lourenço da Mata e Igarassu, através de suas respectivas plantas diretoras, elaboradas com o apoio daquele órgão.

A política habitacional nos municípios da RMR

Entre meados da década de 1970 e meados dos anos 1990, a política habitacional na RMR encontra-se sob a égide da esfera estadual. Deve-se ressaltar, no entanto, que, desde a década de 1980, o Recife destaca-se na instituição de instrumentos normativos e de gestão urbana, através do Prezeis, na intervenção urbanística e na regularização das Zeis. A carência de recursos alocados para o fundo do Prezeis, no entanto, evidencia sua baixa efetividade na implementação de planos urbanísticos nesses assentamentos.

Especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, os governos municipais da RMR vêm investindo em novas formas de gestão dos assentamentos pobres, introduzindo aspectos peculiares em sua política. Tal condição se expressa na estrutura funcional dos governos municipais, como se pode observar na Tabela 4.

Na gestão de 1997-2000, a prefeitura do Recife cria uma Secretaria de Habitação, de resultados pouco expressivos, transformada em Diretoria de Habitação da Secretaria de Planejamento Urbanismo e Meio Ambiente, na atual administração (2001-2004). Esta vem conferindo maior ênfase à questão habitacional, adotando um tratamento integrado em diversas ações, nas quais a moradia constitui o objeto central de uma política específica ou se apresenta como componente importante de políticas que têm como eixo central de intervenção, entre outras, o saneamento integrado, a defesa civil, a requalificação de áreas históricas e a estruturação da rede viária urbana.

Dos municípios da RMR, apenas Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Cabo e Paulista têm órgãos

[14]Corresponde à segunda gestão do prefeito Jarbas Vasconcelos, que dá continuidade à sua política de intervenção em áreas de risco em encostas, iniciada na gestão de 1986-88.

nos quais o termo habitação se explicita na sua denominação – Secretaria de Habitação e, posteriormente, Diretoria de Habitação (Recife), Secretaria de Políticas Sociais e Habitação (Olinda), Diretoria de Habitação (Jaboatão dos Guararapes e Paulista), e Secretaria Executiva de Habitação e Urbanística (Cabo). Apesar de outros municípios contarem com ações de construção de habitações de iniciativa municipal, neles essas ações se desenvolvem por meio de programas em que a moradia, embora não seja o objeto central de uma política, nela se insere como elemento importante. No caso de Camaragibe, por exemplo, ela é tratada no âmbito da política de defesa civil, implantada através da Secretaria de Planejamento e Obras, uma vez que as habitações de interesse social do município se situam, na maioria dos casos, em áreas de morro com sérios riscos de desabamento.

Quanto aos programas e ações habitacionais promovidos pelos municípios, considerando o financiamento e a execução, a Tabela 4 destaca Recife, com a urbanização em Zeis, e Camaragibe, com a construção de moradias em encostas e o reassentamento de habitações em áreas de risco, oferta de lotes e regularização fundiária. Estas duas últimas ações também foram desenvolvidas pelos municípios de Igarassu e de São Lourenço da Mata.

A provisão da habitação, por sua vez, se concentra de forma expressiva na esfera estadual, que assume a execução da maioria dos programas de construção. A partir de 1999, a Emhape passa a atuar como intermediária entre a Caixa Econômica Federal e a iniciativa privada na produção de núcleos habitacionais implantados por meio das linhas de financiamento do Crédito Associativo ou do PAR. Apóia o empreendimento através da elaboração de projetos e do cadastramento de famílias beneficiadas, entre outras ações. Tais programas, por sua vez, assumem destaque nos municípios da RMR, no período analisado. Mas, como são viabilizados para candidatos com renda superior a três salários mínimos, tornam evidente a redução das condições de acesso das famílias mais pobres aos programas habitacionais, em relação à década de 1980.

As famílias de menor renda têm acesso ao financiamento de materiais de construção, viabilizado com recursos do Tesouro Estadual, para construir suas moradias por meio do processo de autoconstrução. A Agenda da Reconstrução constitui também um programa implantado pelo governo estadual, com recursos do governo federal, para atender à demanda de reconstrução de habitações prejudicadas pelas chuvas – cheias e desabamentos – ocorridas em 2000. Implantado em quase todos os municípios da RMR, à exceção de Paulista e Abreu e Lima, ele enfatiza a atuação da esfera estadual no setor habitacional metropolitano.

Na urbanização de áreas pobres, a partir do final da década de 1990, o Programa Habitar-Brasil/BID torna-se praticamente a única alternativa de financiamento com recursos incrementados pelo BID, através do governo federal. Contudo, apenas Recife, Moreno e Igarassu inseriram-se nesse programa sem o apoio do órgão estadual de habitação, como o fizeram Olinda, Cabo e Paulista.

MUNICÍPIOS	ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS POR HABITAÇÃO		Programas/Ações Habitacionais e Instâncias de Financiamento e Execução: Municipal (M), Estadual (E) e Federal (F)							CONSELHO	FUNDO	MECANISMOS DE INTEGRAÇÃO
	Habitação: Objeto da Política	Habitação: Componente da Política	Programas e Ações Habitacionais	Financiamento			Execução					
				M	E	F	M	E	F			
Região Norte												
Igarassu		Secretaria de Ação Social	Materiais de Construção (KITs)									
			Núcleos Habitacionais - PAR									
			Reconstrução de Habitações									
			Oferta de Lotes									
Itapissuma		Sec. Coorden. Comunitária	Reconstrução de Habitações									
Itamaracá		Secretaria de Infra-estrutura	Reconstrução de Habitações									
Araçoiaba		Sec. Desenv. Infra-estrutura	Reconstrução de Habitações									
Região Oeste												
Camaragibe		Secretaria de Planejamento e Obras	Núcleos Habitacionais - PAR									
			Núcleos Habitacionais - C. Associativo									
			Reconstrução de Habitações									
			Construção de Habitações (risco)									
			Oferta de Lotes									
			Regularização Fundiária									
São Lourenço da Mata		Secretaria Planejamento e Ação Social	Reconstrução de Habitações									
			Núcleos Habitacionais - PAR									
			Regularização Fundiária									
Moreno		Sec. Planej. Meio Ambiente	Reconstrução de Habitações									
			Melhoria de Habitações (PCPR I)									
			Oferta de Lotes									
			Regularização Fundiária									
Região Sul												
Cabo de Santo Agostinho	Secretaria Exec. Hab Urbanística		Reconstrução de Habitações									
			Melhoria de Habitações (PCPR I)									
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo									
Ipojuca		Secretaria de Infra-estrutura	Reconstrução de Habitações									
			Melhoria de Habitações (PCPR I)									

Tabela 4

MUNICÍPIOS	ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS POR HABITAÇÃO		Programas/Ações Habitacionais e Instâncias de Financiamento e Execução: Municipal (M), Estadual (E) e Federal (F)							CONSELHO	FUNDO	MECANISMOS DE INTEGRAÇÃO
	Habitação: Objeto da Política	Habitação: Componente da Política	Programas e Ações Habitacionais	Financiamento			Execução					
				M	E	F	M	E	F			
Núcleo Central												
Recife	Secretaria de Habitação (1997-00)		Urbanização de Zeis							CDU	PREZEIS	PREZEIS
			Urbanização de Favelas									
			Materiais de Construção (KITs)									
	Diretoria de Habitação (2001- até momento)		Núcleos Habitacionais - PAR									
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo									
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo									
			Reconstrução de Habitações									
			Regularização Fundiária									
Olinda	Secretaria de Políticas Sociais e Habitação		Urbanização de Favelas									
			Materiais de Construção (KITs)									
			Lotes Urbanizados									
			Reconstrução de Habitações									
			Núcleos Habitacionais - PAR									
Jaboatão dos Guararapes	Diretoria de Habitação	Secretaria de Planejamento	Urbanização de Favelas									CEZEIS
			Materiais de Construção (KITs)									
			Lotes Urbanizados									
			Reconstrução de Habitações									
			Núcleos Habitacionais - PAR									
Região Norte												
Paulista	Diretoria de Habitação	Secretaria de Planejamento	Urbanização de Favelas									
			Materiais de Construção (KITs)									
			Infra-estrutura									
			Regularização Fundiária									
			Núcleos Habitacionais - PAR									
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo									
Abreu e Lima		Secretaria de Obras e Defesa Civil	Núcleos Habitacionais - C.Associativo									
			Materiais de Construção (KITs)									
			Núcleos Habitacionais - PAR									

Tabela 4 - Programas/ações habitacionais e mecanismos de gestão municipais na RMR. (1997-2001). Fonte: Projeto Habitat - Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular: Questionários.

No contexto do desenvolvimento institucional dos municípios, o Programa Habitar-Brasil/BID estabelece como requisito o aprimoramento da legislação urbanística municipal, especialmente no que se refere às áreas pobres, induzindo sua regularização urbanística por meio da transformação em Zeis. Também impulsiona as prefeituras a adotarem os instrumentos normativos de reforma do Estatuto da Cidade.

A Tabela 5 demonstra, de certa forma, a adoção de muitos desses instrumentos urbanísticos normativos na esfera municipal, embora a maioria deles ainda permaneça não-regulamentada e sem condições efetivas de aplicação. No contexto metropolitano, apenas Recife e Olinda têm plano diretor aprovado, enquanto Cabo, Jaboatão dos Guararapes e outros vêm investindo na elaboração de seus respectivos planos. Outros municípios menos estruturados são apoiados pela Fidem – órgão de planejamento metropolitano – na elaboração de sua planta diretora, ou carta diretora, na qual se propõem instrumentos normativos da Agenda da Reforma Urbana, inclusive a institucionalização de assentamentos precários em Zeis. Tal participação da Fidem evidencia, mais uma vez, a força da esfera metropolitana no âmbito da RMR, bem como seu papel de indutor da difusão e reprodução de experiências significativas no setor habitacional.

A mobilização e a luta em torno das conquistas de direitos sociais na Constituinte de 1988 fortaleceram a capacidade reivindicativa dos movimentos sociais. A participação da sociedade na gestão dos investimentos habitacionais no âmbito metropolitano se restringe, contudo, ao Fórum do Prezeis[15], que atua no Recife há cerca de quinze anos, administrando o Fundo do Prezeis – o único fundo habitacional instituído entre os municípios da RMR[16]. Nesse contexto, é importante ressaltar a superposição de esferas de decisão sobre alocação de recursos em ações habitacionais e de infra-estrutura em assentamentos populares, estabelecida com o Orçamento Participativo, que, de certa forma, vem esvaziando a ação do Fórum do Prezeis, que se consolidou como mecanismo de integração da política habitacional do município do Recife, quando direcionada para as Zeis. Em Jaboatão dos Guararapes, a Comissão Especial das Zonas Especiais de Interesse Social (Cezeis) procura desempenhar também esse papel integrador nas Zeis.

Entremeada pelos interesses populares, a intervenção do Estado, de uma forma ou de outra, tem tido um importante papel na gestão do quadro de carências e desigualdades sociais. Contudo, o movimento de municipalização da política urbana, que avança a partir da década de 1990, deslocando para a esfera municipal a responsabilidade, entre outras, do trato da habitação popular, encontra grande parte das prefeituras pouco equipadas para assumir tal incumbência.

[15]Um Conselho específico para o setor habitacional se situa na esfera estadual – o Conselho Estadual de Habitação (CEH) –, instituído pela Lei 10.547, de 1991, e regulamentado pela Lei 11.958, de 2001. No Recife, as questões habitacionais são discutidas no Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU).

[16]O Fundo do Prezeis foi criado pela Lei do Prezeis 14.947/87. A esfera estadual conta com o Fundo Estadual de Habitação Popular (Fehab), instituído pela Lei 11.958, de 2001.

Municípios	Plano Diretor	Carta Diretora	ZEIS	Outorga Onerosa do Direito de Construir	IPTU Progressivo no Tempo	Operação Interligada	Operação Urbana	Contribuição de Melhoria	Consórcio Imobiliário	Usucapião Urbano	Desapropriação	Concessão do Direito Real de Uso	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória	Direito de Superfície	Direito de Preempção	Transferência do Direito de Construir	Regularização Fundiária	Assistência Técnica e Jurídica para as Comunidades	Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA)	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV)
Recife	■		■	■						■	■	■	■				■	■	■	■	■
Olinda	■							■			■	■							■	■	
Jaboatão dos Guararapes			■																		
Paulista		■	■					■				■						■			
Abreu e Lima				■				■			■								■	■	■
Igarassu		■		■		■					■	■						■	■	■	■
Itapissuma				■							■	■	■					■	■		
Itamaracá																					
Araçoiaba																					
Camaragibe			■										■								
São Lourenço da Mata								■		■	■						■	■		■	
Moreno										■	■										
Cabo de Santo Agostinho																					
Ipojuca		■																			

Tabela 5 - Instrumentos urbanísticos dos municípios da RMR (1997-2002). Fonte: Projeto Habitat - Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular: Questionários.

4. Os estudos de caso selecionados: o Prezeis do Recife e o Programa Camaragibe em Defesa da Vida

A escolha desses dois estudos de caso – uma experiência implantada no Recife, capital do estado e da região metropolitana onde se insere, denominada Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis); e um programa, no município de Camaragibe, a oeste de Recife, chamado Camaragibe em Defesa da Vida – se pauta em aspectos distintos. No caso do Prezeis do Recife, a seleção remete à sua importância histórica como política municipal sistemática no setor habitacional, uma vez que constitui um instrumento normativo e de gestão, voltado para a urbanização e a legalização de assentamentos precários, institucionalizados como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), instituídas em 1987, através da Lei Municipal 14.947/87.

No caso do Programa Camaragibe em Defesa da Vida, a escolha se pautou por sua importância como embrião de poder local no trato da habitação popular, uma vez que adota uma administração de proximidade, influenciada pelo modelo do Programa de Saúde da Família, e se integra a um projeto mais amplo de articulação institucional e de participação da população, no âmbito de uma política de defesa civil. A habitação popular é abordada a partir da perspectiva de riscos ambientais, em face da predominância do relevo acidentado nas áreas onde se localizam os assentamentos precários.

Caracterizada como uma das metrópoles mais pobres do país, a RMR é palco de um processo de periferização que caminha em dois sentidos: de um lado, avança para as bordas da malha urbana e, de outro, densifica o núcleo metropolitano, ocupando os terrenos que se situam às margens do mercado imobiliário, concentrando-se em áreas de risco em encostas ou em alagados. Camaragibe se caracteriza como área periférica do Recife, absorvendo parte da expansão populacional do núcleo metropolitano.

As soluções adotadas para enfrentar a precariedade habitacional das famílias pobres da região e para mediar conflitos – que implicam na maioria das vezes uma dimensão jurídica – datam dos anos 1980 e marcam o início de um novo padrão de política de habitação popular no país, conferindo certa autonomia ao governo local no tratamento dessa questão.

No âmbito da RMR, a política de provisão de habitação popular encontra-se sob a égide da esfera estadual, apesar do declínio significativo da atuação do governo do estado, a partir dos anos 1990. No âmbito municipal, desde a década de 1980, o Recife se destaca na normatização e intervenção urbanística e na regularização das Zeis, por meio do Prezeis, embora a carência de recursos alocados para o Fundo do Prezeis ressalte sua baixa efetividade na implementação dos planos urbanísticos nesses assentamentos.

Especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, outros governos municipais da RMR vêm investindo em novas formas de gestão dos assentamentos pobres, introduzindo aspectos peculiares em sua política. Na gestão municipal de 1997-2000, Camaragibe define suas Zeis e implanta um programa de defesa civil, no qual a habitação se

insere como componente fundamental. Em face do relevo predominantemente acidentado, empreende-se o Programa Camaragibe em Defesa da Vida, para enfrentar as situações de risco de desabamento de barreiras, em cujo contexto é examinada a questão da habitação, envolvendo, em especial, as situadas em áreas de risco.

No Prezeis do Recife, a habitação, entendida em seu sentido mais amplo, insere-se como objeto central da política que envolve o acesso à terra e as condições de habitabilidade dos assentamentos populares, tendo como pré-requisito a legalização urbanística da área e sua institucionalização como Zeis. No Programa Camaragibe em Defesa da Vida, a habitação se inclui, não como objeto central, mas como componente importante de uma política de defesa civil.

A existência do Prezeis, atuando por 17 anos na normatização e na gestão das Zeis do Recife, possibilita sua avaliação ao longo das diversas conjunturas políticas que marcaram a política habitacional local. Já a experiência de Camaragibe, apesar de recente, aponta para uma nova forma de atuação do poder local, integrada no contexto de um programa mais amplo de ações e de administração participativa. Sob o ponto de vista de uma prática local, cabe questionar que avanços essas experiências trazem, quais as dificuldades que enfrentam, quais as limitações a serem superadas e onde se localizam.

Considerando as duas experiências analisadas, seja na abrangência, seja no impacto sobre o quadro de necessidades habitacionais locais, alguns aspectos podem ser apresentados, a título de comparação, como um padrão de política habitacional – descentralizado e originado no município – que elas estabelecem.

Um primeiro aspecto a destacar é que ambas as experiências – o Prezeis do Recife e o Programa Camaragibe em Defesa da Vida – adotam como perspectiva estratégica a inclusão social. São voltadas para a população pobre residente em assentamentos precários e buscam um processo de redistribuição de poder para o enfrentamento e a superação das desigualdades sociais, ampliando o espaço público.

O Prezeis é oriundo do movimento popular na década de 1970-80 e elege a igualdade como ponto de partida. Consiste numa intervenção no mercado imobiliário, alterando sua estrutura de poder e garantindo a permanência de comunidades pobres em seu local de moradia. Consolida-se como instrumento de regularização urbanística e de intervenção nas Zeis do Recife, embora nunca tenha obtido centralidade nos financiamentos municipais.

O Programa Camaragibe em Defesa da Vida, na realidade, adota estratégias de intervenção a partir da experiência aplicada na área de saúde, na campanha eleitoral de 1996. Aproveita-se a oportunidade de implementar idéias da reforma sanitária na reforma urbana. Apesar de seu curto espaço de atuação, esse programa se destaca por sua integração ao Programa de Administração Participativa (PAP) do município, em cujo âmbito são definidas prioridades e alocação de recursos e estabelecidas as ações a serem desenvolvidas.

A participação da população-alvo na gestão da política constitui um outro aspecto a destacar. Os canais de interlocução que se abrem são associados a uma dimensão territorial, sobressaindo o local de moradia como o lugar concreto; a arena de demandas e reivindicações por melhoria da qualidade de vida, o lugar onde se enraízam as experiências, táticas, métodos e práticas simples que formam um acervo de soluções para a redução da pobreza.

É importante salientar que os processos de participação iniciados por ambas as experiências assumem formas diversas e destacam os representantes dessas comunidades como vetores do reconhecimento da existência de saberes que emanam das camadas populares.

No caso do Prezeis implantado no Recife – capital do estado e da região metropolitana –, constata-se uma dificuldade em atingir a escala da cidade como projeto de habitação popular, capaz de reviver uma dimensão política, não somente técnica, do movimento popular existente na virada da década 1970-80.

No caso do Programa Camaragibe em Defesa da Vida, uma seqüência de ações se inicia nas periferias locais para depois alcançar o centro do núcleo metropolitano, tomando como referência a ação dos agentes comunitários de saúde. Os territórios identificados na gestão do programa, em ordem de dimensão crescente, são estes: localidade de um delegado, área do programa, região, município.

Tanto no Prezeis quanto no Camaragibe em Defesa da Vida, a base territorial é o ponto de partida para refletir sobre políticas intersetoriais e estabelecer uma seqüência de procedimentos cuja coexistência leva a reprogramações sucessivas que caracterizam essas políticas como processos e não como atividades planejadas antecipadamente. Esses processos ganham força no decorrer da prática e do tempo, integrando outros elementos e idéias à ação. Seguindo o cronograma dos atores e acontecimentos, aproveitam-se, gradualmente, oportunidades e aprendizagem.

Observa-se, contudo, que, embora a intersetorialidade seja uma intenção na Lei do Prezeis, ela não se realiza efetivamente na ação política. Apesar de dominante, o enfoque territorial, no âmbito do Prezeis, não garantiu a integração das políticas participativas voltadas para as áreas de interesse social. Não se observa uma articulação efetiva do Prezeis com outros sistemas participativos de gestão, como, por exemplo, o Orçamento Participativo. O Prezeis volta-se para ele mesmo, comprometendo sua sustentabilidade.

Reunindo exemplos a partir da saúde, Camaragibe propõe um Conselho de desenvolvimento como alternativa para instituir uma dimensão intersetorial no planejamento. E a integração de ações do setor habitacional, no âmbito de uma política mais ampla de investimentos em infra-estrutura para atender a uma política de defesa civil, facilita a intersetorialidade.

O Programa de Administração Participativa (PAP), empreendido pela prefeitura de Camaragibe na gestão iniciada em 1997, constitui um bom exemplo do passo gradual estabelecido a partir da saúde.

Já o Programa Camaragibe em Defesa da Vida, implementado no âmbito do PAP, que trata de urbanização, sofre interferências de representações oriundas de uma estrutura política clientelista. O enraizamento dessas relações paternalistas e clientelistas e o nível de carência que sustenta tais relações remetem a um confronto aberto para a continuidade dos processos desencadeados.

O clientelismo, bem como a burocracia e as disputas de facções de poder no governo local, encontram-se na base das dificuldades hoje enfrentadas pelo Prezeis. Apesar da sua replicabilidade como instrumento que se tornou referência nacional, adotado em quase metade dos municípios da região metropolitana e em grande parte das maiores cidades brasileiras, o Prezeis não se tornou eixo de uma política habitacional local efetiva. Observa-se que, ao longo do tempo, ele vem perdendo, inclusive, a dimensão política que lhe deu origem.

No âmbito das considerações aqui levantadas e tendo em vista a importância das experiências analisadas, seu conteúdo político e sua concepção de inclusão social, surgem outras questões que envolvem a gestão local.

As limitações da dimensão municipal se evidenciam em ambas as experiências e um exemplo disso é a iniciativa da gestão municipal de Camaragibe a buscar o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (Conderm) para articular uma política metropolitana de defesa civil que incluísse a questão da habitação popular em áreas de risco.

Na Região Metropolitana do Recife, a esfera estadual se faz presente de forma mais expressiva, seja no setor habitacional, seja nas ações de planejamento metropolitano e de apoio aos municípios menos estruturados técnica e administrativamente. Tal situação revela estágios bem distintos de autonomia municipal e questiona a própria municipalização da política habitacional, que se apresenta incipiente e dependente de recursos e de capacidade executiva.

Referências

ALHEIROS, Margareth. **Riscos de escorregamentos na Região Metropolitana do Recife**. Salvador, 1998. Tese (Doutorado) – UFBA, Salvador. 1998.

BALTAR, Antônio Bezerra. **Diretrizes de um Plano Regional para o Recife. Recife**, 1951. Tese (Concurso para Cátedra) – Escola de Belas Artes do Recife, Recife. 1951.

BARROS E SILVA, Pedro Eurico. **A Questão do Solo Urbano no Recife. Alternativas para uma política**. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1985.

CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **A Municipalização das Políticas Habitacionais**: uma avaliação da experiência recente. Rio de Janeiro: Fase; Ippur/UFRJ; Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 2000.

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. **Conflito de Propriedade no Grande Recife**. Recife: Fundaj/UFPE/Finep, 1984. (Relatório final).

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda; SOUZA, Maria Angela de Almeida. Os Mocambos do Recife. O Direito de Morar. **Revista Ciência Hoje**, Rio de Janeiro: SPBC, v. 3, n. 18, maio/jun. 1985. (Especial Nordeste).

MELO, Mário Lacerda. **Metropolização e Subdesenvolvimento**: o caso do Recife. Recife: Sudene, 1978.

SANTOS, Milton. **A Pobreza Urbana**. Recife: MDU/Sudene, 1978.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. **Assentamentos Populares do Recife. Cadastro e Mapeamento**. Recife: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, 1990.

_____. **Habitação**: Bem ou Direito? As condições de acesso à habitação analisadas à luz da atuação da COHAB-PE na RMR. Recife, 1991. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional) – UFPE, Recife. 1991.

_____. Assentamentos Populares do Recife. Transformações recentes da situação fundiária e jurídica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, IV, 1991, Salvador. **Anais**... Salvador: Anpur, 1991. p. 611-624.

5.

5.

A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém

Andréa Pinheiro, José Júlio Ferreira Lima, Maria Elvira Rocha de Sá e Maria Vitória Paracampo

1. Apresentação

Este texto é resultado do Workshop realizado em Belém no período de 10 a 11 de dezembro de 2001, com o objetivo de apresentar os resultados de levantamentos preliminares da pesquisa "Observatório de políticas urbanas e gestão municipal: rede nacional de avaliação e disseminação de experiências alternativas em habitação popular", que contou com a participação de 22 pessoas, entre professores, alunos de graduação e pós-graduação, técnicos da Fase-Belém e o coordenador nacional da pesquisa.

Os trabalhos apresentados no Workshop envolveram três áreas: primeiro, tecer um breve diagnóstico da Região Metropolitana de Belém (RMB), Pará (PA), mostrando as relações e a reconfiguração de conflitos/processos socioespaciais na questão habitacional; segundo, fazer uma retrospectiva dos programas habitacionais

no Brasil e suas intervenções na RMB-PA; terceiro, apresentar alguns programas e projetos habitacionais considerados mais significativos das estratégias e conteúdos das intervenções públicas na RMB, compondo um quadro preliminar de mapeamento das experiências para estudo de casos da pesquisa.

O Workshop buscou ainda mobilizar e consolidar as parcerias institucionais, identificar grupos e/ou pessoas que já estavam desenvolvendo trabalhos acadêmicos ou relacionados às questões da habitação na RMB. As apresentações e debates permitiram uma maior aproximação da realidade local considerando as especificidades do contexto amazônico e as experiências para composição de tipologia específica a ser elaborada pela pesquisa Rede nacional de avaliação e disseminação de experiências alternativas em habitação popular.

2. Da questão social à questão habitacional na Região Metropolitana de Belém: a política de periferização/metropolização da pobreza

2.1. Belém, metrópole da Amazônia: breve histórico

A Região Metropolitana de Belém foi constituída pela Lei Complementar federal n. 14, de 08/06/73, e seus Conselhos Deliberativo e Consultivo foram criados pela Lei estadual n. 4.496, de 03/12/73. Até a metade da década de 1990, estava composta somente pelos municípios de Belém e Ananindeua, quando houve a sua redefinição físico-espacial, sendo ampliada pela Lei Complementar n. 27 de 19/10/1995, com a inclusão dos municípios de Marituba, Benevides e Santa Bárbara. O município de Belém faz parte, juntamente com Ananindeua, Benevides e Barcarena da Microrregião Homogênea de Belém – MRH-37, segundo a divisão adotada pelo IBGE para o território paraense (Figura 1). O município de Belém é a capital do estado do Pará e ocupa a maior porção do território da RMB, como mostra a Tabela 1.

Município	Área (km²)	%
Belém	505.82	38,52
Ananindeua	173.69	13,23
Marituba	111.09	8.46
Benevides	246.49	18,77
Santa Bárbara	276.06	21,02
TOTAL	1313.15	100

Tabela 1 – Área da Região Metropolitana de Belém por município – 1997. Fonte: Idesp/Codem.

A conurbação das sedes municipais de Ananindeua com Belém não se fez apenas pela proximidade físico-geográfica entre as duas cidades, mas foi também resultado do avanço das áreas urbanas de Belém no sentido oeste-leste, isto é, no sentido de Ananindeua, por razões decorrentes da história econômica do Pará com reflexos sobre a capital, cuja síntese aqui vai exposta para melhor entendimento do conjunto urbano formado pelas duas cidades. Em 1616, os ingleses já estavam à margem esquerda do Rio Oiapoque; os holandeses possuíam fortificações e plantações de cana-de-açúcar no Amapá e no Xingu; e os franceses assentaram suas feitorias em várias ilhas da foz do Rio Amazonas.

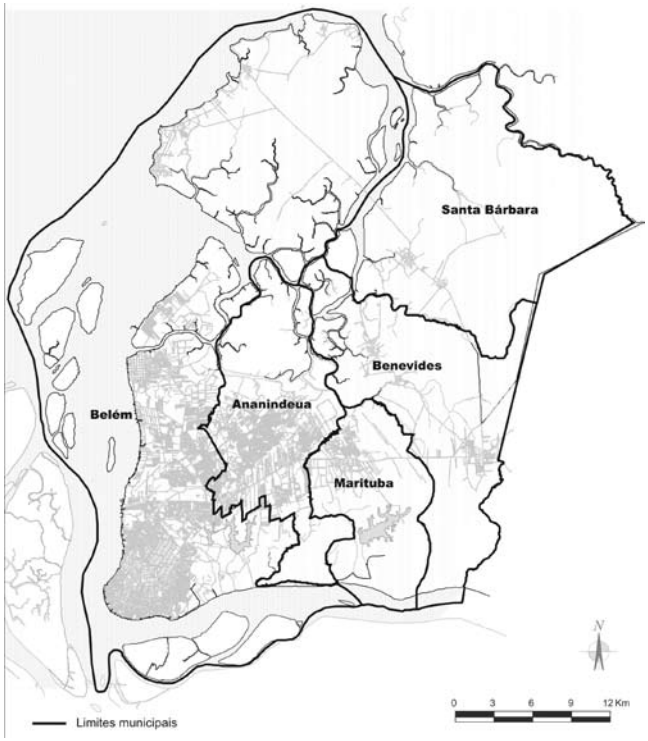


Figura 1 – Região Metropolitana de Belém com a divisão de municípios. Fonte: PMB/CODEM

A colonização portuguesa na Amazônia se iniciou com a fundação da cidade de Belém em 1616, para se opor às tentativas dos ingleses, franceses e holandeses de se estabelecerem na região, ocorreu após a expulsão dos franceses do Maranhão, onde pretendiam instalar a França Equinocial.

Com a construção do Forte do Presépio (depois denominado Forte do Castelo) – marco inicial de Belém – na confluência da Baía do Guajará com o Rio Guamá (parte meridional da foz do Rio Amazonas), a cidade recebeu, desde logo, a influência do rio. As primeiras ruas de Belém surgiram ao lado do Guamá e por ele se orientaram. Eram as ruas do Norte, Espírito Santo e dos Cavaleiros (estreitos caminhos), hoje, respectivamente, Rua Siqueira Campos e Rua Dr. Assis e Dr. Malcher.

Tal como nos núcleos portugueses do litoral atlântico, a atividade econômica, na Amazônia, se iniciou com a lavoura da cana-de-açúcar, que, contudo, não progrediu devido às dificuldades naturais da mata e dos rios. Apesar disso, alguns engenhos reais foram construídos em Belém, localizados no atual bairro da Cidade Velha (antes chamado de Cidade), ao norte do Igarapé do Piri, que ia do Arsenal da Marinha até ao Ver-o-Peso, desembocando na Baía do Guajará, formando, antes, um imenso alagado no terreno onde hoje encontra-se a Praça Dom Pedro II em frente aos atuais Palácios do Governo e Antônio Lemos.

O Piri e o alagado foram aterrados entre 1803 e 1823. Por dificuldades financeiras e escassez de mão-de-obra, os senhores de engenho foram levados a fabricar aguardente, de maior consumo e mais elevado preço, em "molinetes" (pequenos engenhos), instalados do outro lado do Igarapé do Piri, porque os mesmos eram proibidos de serem erguidos junto aos engenhos reais do bairro da Cidade. Assim, se formou, ao sul daquele igarapé e contornando a Baía do Guajará, o bairro da Campina, cuja divisa com o bairro da Cidade era a Travessa São Mateus (hoje, Padre Eutíquio).

Verifica-se, pois, que Belém ficou inicialmente presa ao rio e à baía, sem nenhuma penetração para o interior (devido ainda à existência de igarapés e

igapós). Essa influência se fez, inclusive, quando a cidade tomou a direção para a Ponta do Mel (depois Vila Pinheiro, hoje Vila de Icoaraci), pela orla da Baía do Guajará.

Com o insucesso da lavoura da cana-de-açúcar, os colonizadores portugueses, especialmente os religiosos, com a ajuda dos índios (domestificados e aculturados, conhecedores dos rios e da floresta), estabeleceram a "coleta das drogas do sertão" (plantas medicinais e aromáticas, cacau, canela, cipós, raízes etc.), utilizando os rios como vias de acesso, em cujas margens surgiram os primeiros povoados e vilas da região, a partir das missões, quartéis e fortalezas.

A atividade da coleta se estendeu até os meados do século XIX e seus resultados materiais e econômicos foram escassos, salvo o relativo progresso que toda a Amazônia, especialmente o Pará, teve no governo do Primeiro Ministro português Marquês de Pombal (1750-77), durante o reinado de D. José I. Pombal criou a Companhia de Comércio do Grão-Pará, com sede na cidade de Belém, incentivando o cultivo do café, fumo, cacau e a pecuária, bem como ampliou a utilização da mão-de-obra escrava africana[1].

Durante o governo de Pombal, Belém teve um expressivo crescimento demográfico e avançou para o interior, rumo à mata, afastando-se do rio e da baía, bem como recebeu seus primeiros equipamentos urbanos. Esse avanço se fez nas partes mais altas do sítio, evitando-se os igarapés e igapós, do que resultou o perfil irregular da cidade. Alcançou, inicialmente, as áreas que formam hoje os bairros do Reduto, Batista Campos, Nazaré e Umarizal[2], sendo a Avenida Nazaré (antes Estrada de Nazaré) o vetor que orientou, desde então, o crescimento de Belém rumo ao bairro do Marco, isto é, no sentido de Ananindeua, oeste-leste, prolongando-se pela Estrada da Independência até São Brás e, daí, pela Estrada Real (depois, Estrada de Bragança; mais tarde, Avenida Tito Franco; hoje, Avenida Almirante Barroso) até o marco da 1ª Légua Patrimonial[3].

O governo de Pombal caiu em 1777 e, simultaneamente, foi extinta a Companhia de Comércio do Grão-Pará, coincidindo com a queda das vendas das especiarias amazônicas no mercado europeu, fatos que afetaram a economia do Pará, que se agravou mais ainda com a liberação da mão-de-obra escrava para a ociosidade.

Na segunda metade do século XIX, começa a desenvolver-se na Amazônia, especialmente no Pará, a extração da borracha. De início, como prolonga-

[1]No Pará, governou Mendonça Furtado, irmão de Pombal, com muito autoritarismo.

[2]Neles predominaram as "rocinhas", que eram casas térreas, com grande varanda, estilo campestre, em torno das quais eram executadas atividades rurais as mais diversas.

[3]A 1ª Légua Patrimonial (4.110 ha) foi doada à Câmara de Belém em 1628, por carta de sesmaria, pelo Governador do Maranhão e Grão-Pará, Francisco Coelho de Carvalho. A medição e a demarcação só se fizeram, contudo, no século XVIII, ficando-se um "marco" (daí o nome do bairro do Marco) na extremidade leste da Estrada Real.

mento natural da "coleta das drogas", depois de 1880, se fez mais intensamente, devido à demanda cada vez maior e à subida de seus preços nos Estados Unidos e na Europa, com o crescimento da indústria de artefatos de borracha[4].

No rush da borracha, Belém ganhou mais consistência, com a implantação de inúmeros serviços urbanos, principalmente no governo do Intendente Antônio Lemos (1897-1912): bondes eletrificados e iluminação pública, serviços de esgoto, limpeza urbana e forno crematório, corpo de bombeiros, calçamento de ruas e avenidas etc. Foi quando Belém consolidou seu rumo em direção ao bairro do Marco, a partir da Avenida Almirante Barroso e vias adjacentes. O bairro do Marco foi planejado dentro do limite da 1ª Légua Patrimonial, com abertura de suas avenidas e travessas, ocupadas desde logo por inúmeras chácaras. É também da fase da borracha o crescimento da Região Bragantina com o surgimento dos núcleos agrícolas, inclusive Ananindeua. Além da agricultura de autoconsumo e para abastecimento de Belém, floresceu também o cultivo de algodão, malva e fumo[5].

Como conseqüência da "camponesação" da Região Bragantina, surgiram, em Belém, indústrias de tecelagem, calçados, curtição de couro, fumo, doces, refrigerantes, sabão etc., que direcionaram a segregação para o bairro do Reduto, onde se instalaram algumas delas. A segregação também se deu em Nazaré, Umarizal e Batista Campos como bairros residenciais, com seus palacetes, que substituíram as antigas "rocinhas".

Até 1943, Ananindeua pertencia, juntamente com Benevides, ao município de Belém. Inicialmente, chamava-se freguesia. Depois, esta foi transformada em distrito. Sua sede municipal surgiu de uma "parada" da extinta Estrada de Ferro de Bragança, que ligava Belém (Estação de São Brás) à Bragança, com 293 km de trilhos. A estrada foi construída entre 1883 e 1908 – com o primeiro trecho (Belém-Benevides) inaugurado em 1884 – e extinta em 1964[6]. Pelo Decreto-Lei estadual 4.505, de 30/12/43, foi criado o município de Ananindeua (abrangendo Ananindeua e Benevides), cuja instalação oficial deu-se em janeiro de 1944, sendo nomeado prefeito o Sr. Claudomiro Belém de Nazaré. Em dezembro de 1961, foi criado o município de Benevides, desmembrado de Ananindeua do qual era distrito.

A sede municipal de Ananindeua dista de Belém 28 km pela BR-316. Essa estrada, em conexão

[4]O uso industrial da borracha é de 1770. Mas, só em 1842, com a descoberta do processo de vulcanização, é que a borracha passou a ser aproveitada na indústria de instrumentos cirúrgicos, de laboratórios e de pneumáticos (Prado Júnior, 1983).

[5]A consolidação dessa região se deu graças à facilidade de escoamento da produção pela ferrovia recém-construída e também devido à chegada de migrantes nordestinos, chegando a se formar ali a maior densidade demográfica da Amazônia.

[6]A extinção da ferrovia se fez por causa do sucateamento e obsoletismo do seu equipamento, agravado, como ocorreu, de um modo geral, com toda a rede ferroviária brasileira, face à prioridade dada, pelo governo do presidente Juscelino, à expansão da indústria automobilística e conseqüente construção de estradas de rodagem em todo o país.

com a BR-010 (Belém-Brasília), põe Ananindeua em acesso rodoviário com o leste e o sul do estado, através também da malha rodoviária estadual dessas regiões. Ananindeua limita-se com o município de Belém, ao norte e a oeste; com o de Benevides, a leste; e ainda com o de Belém, ao sul, tendo o Rio Guamá como divisor natural. Por muito tempo houve uma discussão sobre os limites entre os municípios de Belém e Ananindeua, fixados pela Lei estadual 158, de 31/12/48, depois reafirmados pela lei que reordenou os limites de todos os municípios paraenses (Lei estadual 2.460, de 19/12/61). Assim, nunca houve razões de ordem legal para essa discussão[7]. A sede do município detém as seguintes coordenadas geográficas: 1º 23' 00" de latitude sul e 48º 24' 00" de longitude W. Gr. O município fica entre as coordenadas de 1º 10' e 1º 30' de latitude sul e 48º 10' e 48º 30' de longitude W. Gr. Sua altitude média é de 17 m acima do nível do mar (altitude da sede: 25 m), possuindo um clima equatorial superúmido, com chuvas abundantes de janeiro a maio, temperatura média compensada de 25,6ºC e umidade relativa do ar média de 90%.

Na década de 1960, o estado do Pará sofreu influência da rodovia Belém-Brasília, construída entre 1958 e 1960. Essa rodovia aproximou a economia regional, em especial a do Pará, da economia do resto do país (Sul e Sudeste, principalmente) mas, em contrapartida, aumentou o fosso já existente entre as diferenças regionais e desagregou as frágeis indústrias de Belém, pela facilidade da entrada, na Amazônia, de manufaturados de outras regiões.

Paralelamente, a Belém-Brasília favoreceu o aparecimento de novos núcleos urbanos e um acentuado crescimento demográfico da RMB, face ao intenso fluxo migratório, conforme mostram a Tabela 2 e o Gráfico 1.

Município	1991	1996	2000	TCA 1991-1996	TCA 1996-2000	TCA 1991-2000
Ananindeua	88.151	341.257	392.947	31,1	3,6	18,1
Belém	1.244.689	1.144.312	1.279.861	-1,7	2,8	0,3
Benevides	68.465	28.130	35.350	-16,3	5,9	-7,1
Marituba*	-	49.239	75.448	-	11,3	-
Santa Bárbara do Pará**	-	11.549	11.375	-	-0,4	-

Notas:* Números a partir de 1996, ano em que Marituba se tornou município.
** Números a partir de 1996, ano em que Santa Bárbara se tornou município.

Tabela 2 – População da Região Metropolitana de Belém por município, 1991, 1996 e 2000. Fonte: IBGE, Censos demográrficos (1991; 2000). Contagem populacional (1996).

[7]Verificar Figura 1 sobre os limites da Região Metropolitana de Belém.

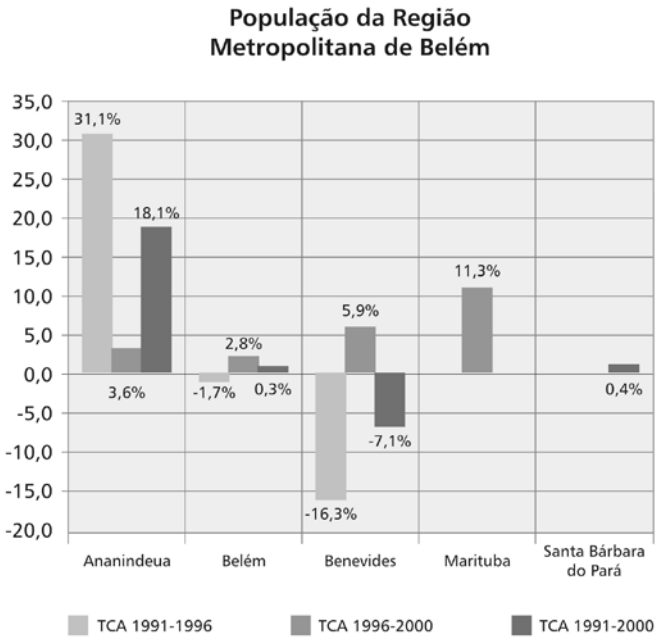


Gráfico1 – Variação da população na Região Metropolitana de Belém por município. Fonte: FIBGE: Censos Demográficos (1991; 2000); Contagem Populacional (1996).

Constata-se nos dados apresentados um adensamento populacional nas décadas de 1960 e 1970 mais restrito ao município de Belém[8]. Até a década de 1960 o centro de Belém já estava consolidado, quando se acelera o processo de verticalização mais intensa, sendo os terrenos de terra firme concentrados nas mãos de pessoas com maior poder aquisitivo, com equipamentos e serviços urbanos acelerando o processo de valorização urbana e especulação imobiliária. Entre 1950 e 1990 as populações de Belém e da RMB cresceram respectivamente de 255 e 268 mil para 1.099.008 e 1.390.276 milhões de habitantes, como observamos na Tabela 3.

Ano	Belém	RMB
1950	255	268
1990	1.099	1.390

Tabela 3 – População do município de Belém e da Região Metropolitana de Belém em 1950 e 1990 (por 1.000 hab.). Fonte: Instituto de Desenvolvimento Social do Estado do Pará.

[8]Fazem parte do município de Belém as localidades de Vila do Mosqueiro, Vila de Icoaracy, Outeiro, Val-de-Cans e Tenoné.

Cabe ainda acrescentar que cerca de 60 km² de áreas de terra firme da cidade estavam ocupadas por repartições civis e militares, como mostra a Tabela 4.

Instituições	km²
Universidade Federal do Pará	2,5
Faculdade de Ciências Agrárias do Pará (FCAP)	16,25
Centro Administrativo do Estado	7,61
Áreas Militares e Aeroporto	13,68
Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa)	15,68
Outros	4,28
TOTAL	59,72

Tabela 4 – Extensão das áreas institucionais na Região Metropolitana de Belém. Fonte: Plano de Transporte Urbanos de Belém (PDTU).

Merece destaque na ocupação urbana da RMB as áreas de cotas mais baixas (abaixo de 4,0 metros) e que são sujeitas a inundações a maior parte do ano, as "baixadas", são áreas próximas aos canais, hoje definitivamente incorporadas à paisagem da cidade, onde se instalaram, depois, os migrantes das décadas de 1970 e 1980, junto com a população local de baixa renda e que se constituem objeto de ações de melhoria de saneamento e de habitação de baixa renda.

2.1.1. Das "baixadas" às "invasões": a política de remoção e reassentamento e o processo de metropolização da pobreza

O município de Belém possui um relevo similar ao da Região Amazônica, onde se verifica a presença do igarapé, várzea e terra firme. Toda a área urbana está coberta por uma extensa rede de cursos d'água, porque o município se localiza na confluência da Baía do Guajará com a foz do Rio Guamá. Esses fatores tiveram grande importância no processo de ocupação urbana da RBM, na medida em que as áreas de terra firme foram sendo ocupadas pelas camadas de maior renda, restando somente as áreas alagadas para a população pobre (Figura 2). Essas características geográficas têm papel fundamental na forma como as questões socioespaciais estão imbricadas nas questões habitacionais, bem como na forma como a população de baixa renda busca suprir suas necessidades de moradia na cidade.

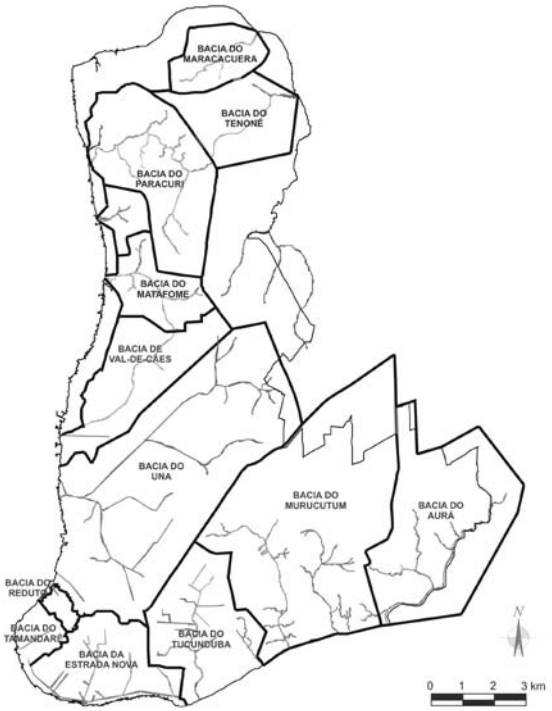


Figura 2 – Bacias hidrográficas no Município de Belém.
Fonte: PMB/SEGEP

Entre os anos 1960 e 1990, podem-se indicar três grandes vetores de periferização/metropolização da pobreza, intrinsecamente relacionados à questão da moradia, das lutas e mobilizações pelo direito de morar na RMB, das baixadas às invasões. Constata-se uma reprodução simultânea de subespaços físicos e sociais marcados pela segregação e pobreza urbana, entre os quais três se destacam: as baixadas, invasões de terras e conjuntos habitacionais.

Historicamente podem-se indicar dois grandes eixos de ocupação urbana: a BR-316, em direção aos municípios de Anaindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara, e a rodovia Augusto Montenegro, em direção aos distritos de Icoaraci, Outeiro, Val-de-Cans, Tenoné e Ilhas. As ocupações coletivas da população de baixa renda se articulam ao processo de periferização/metropolização da pobreza, com destaque para três vetores:

• as ocupações coletivas na área central da RMB, basicamente nas chamadas áreas de baixadas restritas ao município de Belém, nas décadas de 1960 e 1970 e, em menor volume, nas décadas de 1980 e 1990;

• as ocupações na chamada área de transição após o centro expandido do município de Belém, formação de bairros com famílias removidas das áreas urbanizadas no centro de Belém;

• a área de expansão urbana no sentido nordeste da RMB, envolvendo primeiramente os municípios de Ananindeua e ilhas e, posteriormente, os demais municípios que compõem a RMB. Em Ananindeua e distritos de Belém (Icoaraci e Outeiro), destacam-se as invasões a conjuntos habitacionais.

2.1.2. As baixadas de Belém e a política de remoção e reassentamento

À medida que os igarapés foram aterrados, surgiram outros bairros compondo a 1a Légua Patrimonial. As baixadas atingem cerca de 40% do município de Belém, aproximadamente 550 mil habitantes, quase 38% da população total. A rigor, as baixadas são várzeas, compondo cinco bacias hidrográficas: Una, Reduto, Armas, Comércio e Tuncunduba (Figura 3). São áreas constituídas por terras cujas curvas de nível não ultrapassam a cota de 4,00 metros. É também nessas áreas que ocorrem, nas décadas de 1960 e 1970, os maiores conflitos fundiários e as principais intervenções públicas da política habitacional marcada pelas estratégias de remoção e reassentamento. Pode-se dizer que essas estratégias têm sido o principal objetivo das políticas habitacionais até os nossos dias.

Surgem, então, nesses subespaços, movimentos populares, mobilizações, manifestações mais radicais, atos públicos, manifestos de todos os tipos. As principais reivindicações foram por urbanização, equipamentos coletivos e regularização fundiária. Dentro do município de Belém, os conflitos fundiários em torno da luta pela propriedade das áreas ocupadas sempre foi intensa. Ocupou-se um grande número de áreas alagadas: públicas e de particulares, da Igreja, principalmente áreas da Marinha e da Universidade Federal.

As baixadas surgem como alternativa de moradia da população de baixa renda. Atingem uma extensão de 39,21% do município de Belém, com densidade demográfica de 159,51 (hab/ha), envolvendo uma população total de 765,476 habitantes (IBGE, 1991). São descritas pela prefeitura como áreas de habita-

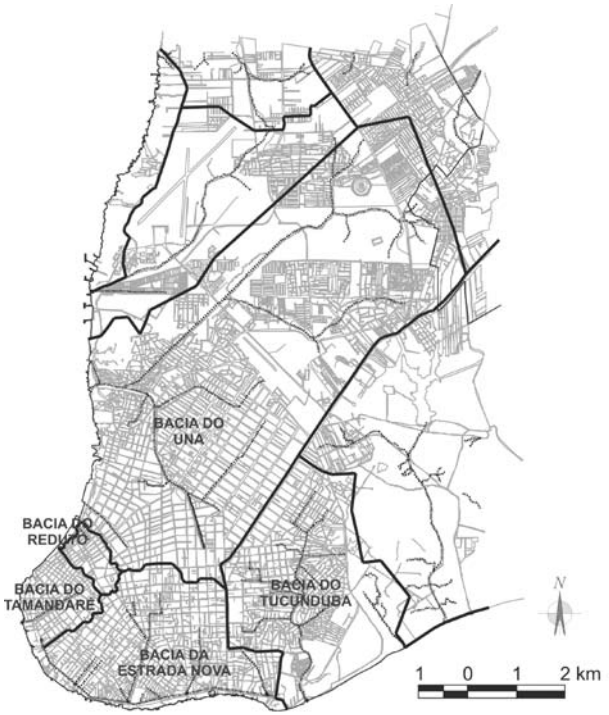


Figura 3 – Bacias urbanas no município de Belém.
Fonte: PMB/SEGEP

ção subnormal, acumulando uma série de carências (Figuras 4 e 5). A circulação e a acessibilidade dos moradores é feita por pontes de madeira, verdadeiras vias, quase sempre em mau estado de conservação devido às chuvas. Por isso, torna-se impossível a implantação de sistema de água e esgoto e de coleta de lixo e ainda de rede de energia elétrica. Com a impossibilidade da coleta de lixo, o mesmo é jogado nos canais, obstruindo-os e comprometendo cada vez mais a qualidade de vida dos moradores, expostos a diversas doenças. Ao lado disso, existe também a carência de equipamentos coletivos, escolas, postos de saúde, postos policiais etc.

As baixadas ou terras alagáveis abrangem praticamente todo o sítio urbano da cidade de Belém. Apresentam uma tipologia originalmente bastante segregada, grande densidade demográfica com base na autoconstrução de moradias (tipo palafitas) em terrenos públicos e/ou impróprias para ocupação edificada. São 28 canais que cortam a cidade de Belém (Figura 3), representando o primeiro vetor de periferização das camadas mais pobres da população. O saneamento básico é a principal carência desta área.

A partir da década de 1980, com os projetos de macro e microdrenagem das bacias hidrográficas, avançou a intervenção das políticas públicas de saneamento e reestruturação urbana das baixadas, acarretando a remoção de seus moradores para áreas mais distantes do núcleo urbano e a oferta de novos espaços infra-estruturados ao mercado imobiliário. Com a falta de investimento em políticas de habitação popular, ampliam-se o déficit habitacional e os conflitos fundiários pela terra de morar. As famílias expulsas das baixadas e os imigrantes de outros municípios encontram na prática das ocupações coletivas terras ociosas, também chamadas de invasões, a alternativa para suprir a carência de moradia, indicando um segundo vetor de periferização da população pobre.

A política de remoção e reassentamento, que permaneceu até o final da década de 1990, tem contribuído para mudar radicalmente a paisagem das baixadas. A intervenção do poder público, através de ações de macro e microdrenagem, em diferentes momentos históricos, contribui para a renovação urbana nestes subespaços.

Figura 4 – Área das baixadas de Belém. Fonte: Foto de Vitória Paracampo (2000).

Figura 5 – Condições de habitação em áreas de baixadas em Belém. Fonte: Foto de Ana Carolina Holanda (2000).

2.1.3. As invasões em Belém e Ananindeua e a política de urbanização e regularização fundiária

O crescimento urbano acelerado no município de Ananindeua, nas décadas de 1980 e 1990, deveu-se principalmente ao movimento organizado[9] das ocupações coletivas, atingindo a maior taxa de crescimento populacional da RMB, cerca de 16%, enquanto Belém cresceu somente 1,7%. Na década de 1990, a prática de ocupações coletivas se ampliou para os municípios próximos, levando à reconfiguração espacial da RMB, mas permanecendo a lógica de periferização e metropolização da pobreza (Figura 6).

[9]Não se trata de um movimento de ocupação espontâneo, família à família, como ocorreu com as baixadas de Belém nas décadas de 60 e 70. A prática de ocupações coletivas desenvolvida nas décadas de 80 e 90 se configuram como movimentos organizados por grupos sociais de diferentes interesses, políticos, especulativos ou necessidade de moradia. São áreas, na sua maioria, de propriedade do poder público, distante dos núcleos urbanos, acumulando praticamente as mesmas carências das baixadas. Em toda a RMB, são cerca de 400 áreas de ocupação atingindo quase 30% da população total.

Figura 6 – Desmatamento provocado pelas invasões em Ananindeua. Fonte: Aerofoto CODEM (1998).

Das baixadas às invasões se reproduzem espaços de desigualdades socioespaciais, de segregação residencial da população pobre, assim como o agravamento do problema da falta de saneamento básico, com implicações na qualidade de vida dos seus moradores.

Dentro da trajetória de ocupação urbana da RMB, as baixadas de Belém se destacaram como um dos primeiros vetores de apropriação do espaço urbano pelas classes populares para suprimento da necessidade de moradia. Os conflitos urbanos/fundiários, nos anos de autoritarismo das décadas de

1960 e 1970, emergiram, principalmente, das baixadas de Belém nos diversos bairros da 1ª Légua Patrimonial, onde começaram a ser organizados processos de mobilização coletiva pelo direito de morar, como parte da luta mais ampla pelo resgate da cidadania e da democracia.

Constata-se, assim, um quadro geral de grande carência e de precariedade das condições de vida da população residente nas áreas de baixadas, caracterizando-se como subespaços de segregação sócio-ambiental. Embora o fluxo migratório relacionado à ocupação das baixadas tenha sido mais intenso nos anos 1960 e 1970, a produção do espaço urbano em Belém está estreitamente relacionado à ocupação dessas áreas pela população pobre. As áreas de baixadas estão restritas aos bairros da 1ª Légua Patrimonial, mais próximas ao centro da cidade e da RMB, onde há a maior concentração dos serviços e equipamentos coletivos, apresentando uma grande densidade populacional.

As baixadas ocupam cerca de 40% da porção urbana do município de Belém e têm aproximadamente 550.000 habitantes, correspondente a 38% da população. Dentre esses, 34% moram em áreas alagadas, como pode ser verificado na Tabela 5, em que essas áreas aparecem distribuídas pelos bairros.

Nota-se, no entanto, que a paisagem urbana das baixadas sofreu várias modificações nas últimas décadas, em função da ação das políticas públicas urbanas e dos movimentos de bairros e seus moradores. A partir do crescimento da cidade, houve a necessidade de criação de vias de transporte, acarretando a incorporação das áreas baixas ao conjunto urbano de Belém e a consolidação dos contrastes urbanos no município. Durante a década de 1980, ocorreu um maior adensamento populacional nas áreas centrais de Belém através da verticalização, um processo que

Bairro	Extensão em hectares	Área alagável	%
Condor	170	170	41,24
Jurunas	226	192	84,96
Terra Firme	443	371	83,75
Sacramenta	367	251	68,39
Telégrafo	231	154	66,67
Guamá	395	231	58,48
Fátima	61	32	52,46
Cremação	149	77	51,68
Reduto	79	38	48,10
Cidade Velha	116	49	42,24
Batista Campos	144	50	34,72
Canudos	66	19	28,79
Umarizal	250	69	27,70
Pedreira	371	87	23,45
São Braz	167	26	15,57
Comércio	103	14	13,59
Marco	480	47	9,79
Marambaia	421	45	1,07
Souza	380	05	0,13
Nazaré	150	-	-
TOTAL	4.768	1.880	39,43

Tabela 5 – Bairros do município de Belém e suas áreas alagáveis. Fonte: Prefeitura Municipal de Belém / Companhia de Desenvolvimento e Administração da área Metropolitana de Belém.

se ampliou para as áreas de baixadas próximas, saneadas e valorizadas com os investimentos públicos e privados, garantindo maior estoque de terras infra-estruturadas ao mercado imobiliário local.

3. Ações de política habitacional no setor formal da RMB

3.1. Política habitacional no Brasil

A questão habitacional no Brasil remonta a uma trajetória problemática de razões estruturais, políticas e econômicas. Valença (2001) faz uma revisão histórica das políticas habitacionais desenvolvidas pelos sucessivos governos brasileiros desde o final do período militar até o final dos anos 1990, traçando observações classificadas como de dissolução do modelo nos finais dos anos 1970 ate o caos instalado na década de 1980. A partir de 1986 com o fechamento do BNH, alternam-se períodos de apatia e confusão.

Com o fechamento do BNH, a política habitacional é deixada de lado, embora o SFH continue ainda operando minimamente, sendo criada a Secretaria Especial de Ação Comunitária, ligada diretamente à Presidência, numa demonstração de clientelismo e uma política habitacional acéfala e sem normas claras. Com o governo Collor, (1990-92) o confisco de valores depositados em cadernetas de poupança por 18 meses prejudica seriamente o SFH, e instala-se o que Valença chama de confusão. O Ministério da Ação Social, através da Secretaria Nacional de Habitação, torna-se o órgão operador a CAIXA, lança programa habitacional para a área social, mas, devido à grande participação da iniciativa privada, muitas unidades habitacionais produzidas não haviam sido comercializadas até 1994 (preço incompatível com público-alvo). A partir de 1992, recessão e comprometimento do FGTS, paralisam aprovações para projetos de habitação.

A apatia volta com o governo Itamar Franco (1993-94), período marcado pela administração da crise e reforma da CAIXA No primeiro governo FHC (1995-98) ocorre a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), que, junto ao Ministério do Planejamento e Orçamento, propõe e administra a política habitacional, tendo como órgão executor a CAIXA, os principais programas são: Pró-Moradia, Pró-Credi e PAR (operação dos sistemas de caderneta de poupança e FGTS) cujas aplicações na RMB serão comentadas a seguir. Sobre os programas, Valença faz uma reflexão acerca da mudança de paradigma adotado pela política habitacional. As políticas anteriores tinham, como eixo principal da ação do governo, a produção de moradias; entretanto, o presidente FHC deixou de lado a produção e deu ênfase ao conceito de consumo de habitação. Desde o início do mandato, FHC privilegiou soluções de mercado em detrimento das políticas sociais. Na área habitacional, sua atuação se restringiu a operar, segundo as leis, os sistemas de cadernetas de poupança e FGTS.

3.2. Retrospectiva de ações da política habitacional na Região Metropolitana de Belém

Entre 1966 e 1986, a Companhia de Habitação do Pará (Cohab/PA) construiu 19.190 casas para a

população de baixa e média renda no estado – mercado popular. Em Ananindeua, as primeiras 118 unidades foram feitas em 1972, e o volume maior das construções, no período de 1977 a 1986. Daquele total, 16.004 casas (83%) foram construídas em Ananindeua. Depois de Ananindeua, Belém foi o município que mais se beneficiou com as construções da Cohab/PA, com 1.200 casas em Icoaraci e 1.542 na Marambaia. Por sua vez, a Caixa Econômica Federal – mercado econômico – construiu na RMB 8.672 unidades, sendo 3.566 casas (2.234 em Ananindeua) e 5.106 apartamentos (384 em Ananindeua).

Nos períodos assinalados, das 31.921 unidades habitacionais construídas pela Cohab/PA e CAIXA, na RMB, 59% delas, isto é, 19.059 se localizaram em Ananindeua. Na mesma época, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH)[10] financiou em todo o Pará aproximadamente 100 mil unidades habitacionais, longe ainda de atender ao déficit habitacional do estado. Segundo estimativas levantadas pela Cohab/PA (1990), em 1994, o déficit total era de 1.430.000 unidades (890.000, déficit quantitativo, e 540.000, déficit qualitativo)[11]; de Belém, será de 170.000 unidades (115.000, déficit quantitativo, e 55.000, déficit qualitativo); de Ananindeua, de 31.000 unidades (20.000, déficit quantitativo, e 11, déficit qualitativo).

3.3. Programas implementados em Belém entre 1996 e 2001

Conforme é possível observar no Quadro 1 e nas Figuras 7 e 8 onde aparecem os resultados da coleta de dados efetuada nos órgãos responsáveis por ações na área habitacional, há registros de dois agentes principais, o Governo do Estado e a Prefeitura Municipal de Belém. No nível estadual, destaca-se a Cohab, enquanto no nível local apenas a Prefeitura Municipal de Belém possui informações dentro de sua estrutura organizacional[12], tendo inclusive diversos órgãos constituídos no período em estudo como parte de um processo inicial visando a municipalização da política habitacional.

[10]O setor habitacional do Pará é atendido pela Cohab/PA (mercado popular), que atua na faixa de interesse social de famílias com renda entre um e 10 salários mínimos; pelo Instituto de Previdência de Estado do Pará e Caixa Econômica Federal (mercado econômico) e pelos agentes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), tais como Econômico, Bradesco, Banpará e Socilar (mercado médio).

[11]Déficit quantitativo: necessidades de novas moradias para atender às famílias que não dispõem de habitações; déficit qualitativo: necessidades de substituição das moradias que estão em precárias condicões de habitabilidade, sem nenhum serviço básico (Cohab/PA, 1990).

[12]A estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Belém (PMB) em 2001 era formada por dez secretarias, cinco fundações, três companhias, três autarquias, duas agências distritais e uma administração regional, além da chefia de Gabinete do Prefeito, a Guarda Municipal e a Coordenadoria de Comunicação Social. Em 1994, foi regulamentado o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, composto dos seguintes órgãos: 1) de planejamento: Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (Segep), Núcleos Setoriais de Planejamento (Nusp) e Núcleos Regionais de Planejamento (Nurp); 2) de gestão: os órgãos setoriais da administração direta e indireta, as administrações regionais e os conselhos: Conduma, conselhos setoriais e conselho regionais (Ibam, 1999).

Programa / ação	Instituição promotora	Natureza da provisão	Casos (localização)
PRÓ-MORADIA Programa da CEF para o setor público habitacional que objetiva o desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais. É implementado por meio da concessão de financiamentos com recursos do FGTS aos estados, Distrito Federal, municípios ou órgãos das respectivas administrações direta e indireta	Secretaria Municipal de Habitação (Sehab)	Projeto de Urbanização	**Eduardo Angelim I, II e III (Icoaraci-Belém)** Jardim Bom Futuro (Bengui-Belém) Laranjeiras (Jurunas-Belém) Malvinas (Sacramenta-Belém) Morada de Deus I, II (Icoaraci-Belém) Nova Belém I, II (Tenoné-Belém) Radional II (Jurunas-Belém) Raimundo Jinkings (Tapanã-Belém) São Gaspar (Tapanã- Belém)
	Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab)	Infra-estrutura em novos loteamentos e áreas invadidas	**Jardim Bela Vista (Belém)** **Res. Carneirinho (Belém)** **CDP I e II(Belém)** **Res. Marituba I (Marituba)** Res. Nova Jerusalém (Ananindeua) **Res. Tenoné (Belém)**
		Recuperação e/ou complementação de infra-estrutura dos conjuntos do Plano PAIH	Cj. Verdejante I, II, III e IV (Marituba) Cj. Carnaúba (Ananindeua) Cj. Grajaú (Ananindeua) Cj. Saint-Clair Passarinho (Ananindeua) Cj. Xingu (Ananindeua) Cj. Bela Manoela I e II (Belém) Cj. Raimundo C. Gaspar (Santa Izabel) Cj. Campos Elíseos (Castanhal) Cj. Izabel Flambot (Castanhal) Cj. Novo Horizonte (Castanhal)
PRÓ-CRED Programa da CEF para a implantação de conjuntos habitacionais utilizando como sistema de pagamento a chamada carta de crédito	Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab)	Implantação de conjuntos habitacionais para servidores públicos estaduais com renda entre 6 e 20 s.m.	Res. Araçari (Ananindeua) Res. Fernando Guilhon (Belém) Res. Jaçanã (Belém) Res. José Homobono I (Belém) Res. Ulysses Guimarães (Belém) Res. Xavante I, II e III (Belém)
PAR (Programa de Arrendamento Residencial) Programa da CEF em convênio com governos estaduais e municipais para a produção de unidades habitacionais através de compra do terreno e projeto com posterior arrendamento residencial	Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab)	Implantação de conjuntos habitacionais para servidores públicos estaduais até 5 s.m.	Res. Anísio Teixeira (Belém) Res. Enéas Resques (Belém)

Programa / ação	Instituição promotora	Natureza da provisão	Casos (localização)
Habitar-Brasil Programa realizado com os recursos previstos no contrato de empréstimo n. 1126 OC/BR, firmado entre a União Federal e o BID, com o objetivo de intervir em assentamentos subnormais	Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab)	Infra-estrutura em novos loteamentos	Ariri- Bolonha (Belém) Sabiá (Ananindeua) Beija-flor (Marituba) Uirapuru (Ananindeua)
		Infra-estrutura em áreas invadidas	Paracuri II (Icoaraci-Belém) Roraima - Amapá (Ananindeua)
			Canarinho (Belém) Rouxinol (Castanhal)
		Construção de equipamentos urbanos	Marambaia I e III (Belém) CDP I e CDP II (Belém)
	Prefeitura Municipal de Belém (PMB)	Infra-estrutura e lotes urbanizados	Riacho Doce (Guamá-Belém)
Morando Melhor Projeto da Sehab em parceria com ONGs para financiar sem juros material necessário à realização de pequenas obras de reforma, construção ou recuperação de habitações de famílias com renda mensal de um a três salários mínimos	Secretaria Municipal de Habitação (Sehab)	Empréstimo para a melhoria das condições habitacionais	Vila da Barca (Telégrafo-Belém) São Gaspar (Tapanã-Belém)
Regularização fundiária mediante regularização urbanística	Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (Codem)	Regularização Fundiária	Aldo Almeida (Tapanã-Belém) Parque União (Tapanã-Belém) 9 de Fevereiro (Belém)

Quadro 1 – Projetos habitacionais na Região Metropolitana de Belém – 1996-2001

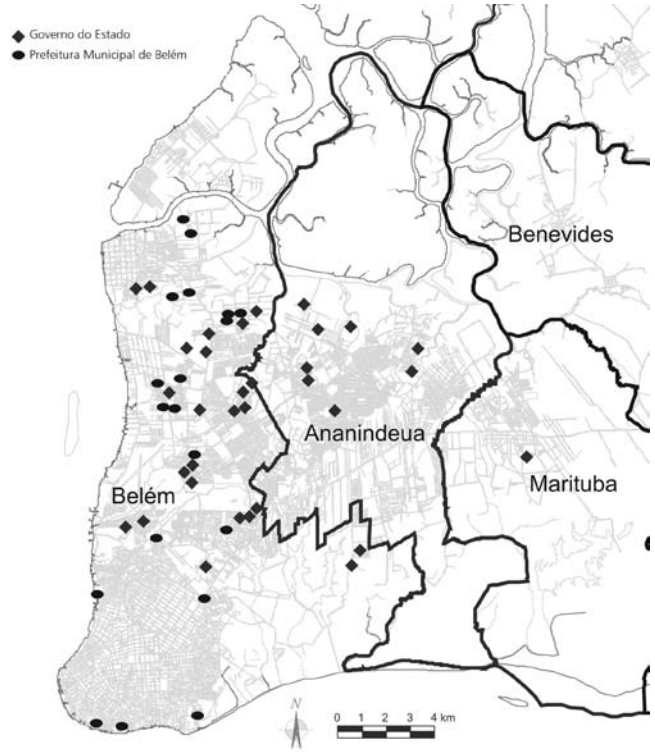


Figura 7 – Intervenções da política habitacional na Região Metropolitana de Belém segundo agente promotor.
Fonte: PMB/COHAB

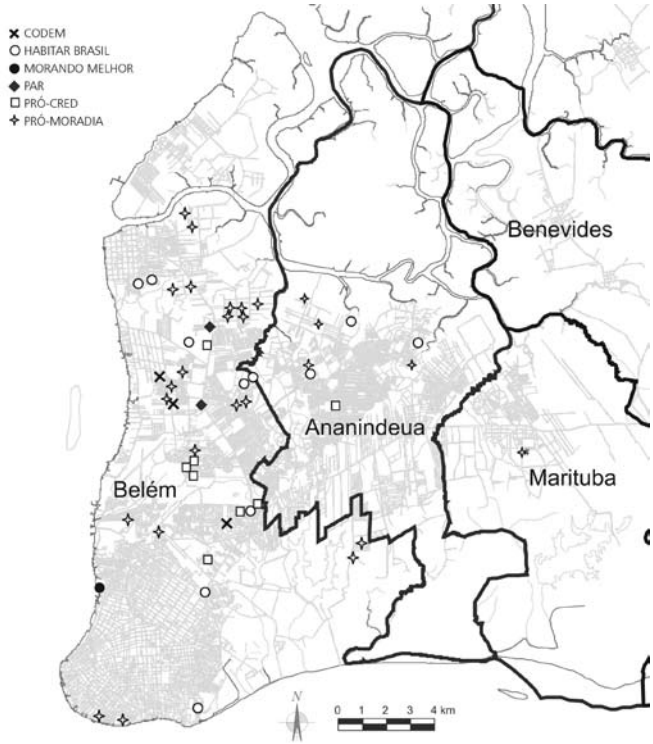


Figura 8 – Intervenções da política habitacional na Região Metropolitana de Belém segundo programa governamental.
Fonte: PMB/COHAB

Em 1998, a estrutura e as responsabilidades dos órgãos da PMB relacionadas com o setor de habitação e desenvolvimento urbano foram estabelecidas em seis unidades administrativas com atuação mais direta: Sehab, Seurb, Sesan, Saaeb, Codem e Segep. E outras em que a ação habitacional aparece como componente de suas intervenções: Funverde, Cinbesa e Funpapa (Quadro 2).

A Codem é responsável pela urbanização de áreas mediante convênio com terceiros, e pela atuação como agente promotor no planejamento e execução de obras ou serviços financiados com recursos do FGTS/OGU. Essa atribuição deveria ser repassada à Sehab, como órgão responsável pela política habitacional.

Órgão	Funções
Secretaria Municipal de Habitação (Sehab)	- Criada em 1998, seria responsável pelo "planejamento, coordenação, execução, controle e avaliação das atividades da política de habitação no Município" (Ibam, 1999, p. 5) - Enfrenta dificuldades em se estabelecer como a efetiva responsável por este setor porque as ações da política habitacional eram divididas anteriormente entre vários órgãos da prefeitura - Responsável pela fiscalização de obras de assentamento e habitação
Secretaria Municipal de Urbanismo (Seurb)	- Criada em 1992, tem como competência "o planejamento urbano: planejar, executar e conservar as obras públicas; analisar, aprovar e fiscalizar projetos de obras civis, parcelamento e uso do solo; e, ainda, controlar e preservar o meio ambiente geral, inclusive o patrimônio arquitetônico, histórico e artístico" (idem, p. 7). - Responsável pela elaboração e fiscalização de projetos de desenvolvimento urbano e pela aplicação da legislação urbanística - Emite licenciamentos para construções e loteamentos
Secretaria Municipal de Saneamento (Sesan)	- Responsável pela elaboração e fiscalização dos projetos de saneamento resíduos sólidos, drenagem urbana e sistema viário - Assume o planejamento, a execução, a coordenação, o controle e avaliação da política de saneamento básico e a administração do sistema viário do município
Serviço de Abastecimento de Água e Saneamento de Belém (Saaeb)	- Responsável das atividades administrativas e técnicas que se relacionem com os serviços públicos de água e esgotos, tem tido uma atuação em algumas áreas específicas dentro do município.
Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (Codem)	- Criada em 1971 com a responsabilidade básica da administração das terras do município, ou seja, a regularização fundiária. É a coordenadora da elaboração do mapa básico aerofotogramétrico e do cadastro multifinalitário. - Possui o pleno domínio de 65% das terras municipais (sistema enfitêutico), os outros 35% são áreas sob a jurisdição da União
Companhia de Informática de Belém (Cinbesa)	- Responsável por tratar de dados e informações referentes ao planejamento, especialmente dados financeiros, orçamentários e imobiliários (ainda existem dificuldades ao acesso destes dados).
Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (Segep)	- Regulamentada em 1994 tem por finalidade "o planejamento, a coordenação e a gestão da política global do desenvolvimento para o Município" (idem, p. 10). A direção desta unidade vem se esforçando e desenvolvendo medidas para trabalhar com suas competências efetivas. - Articuladora das ações da administração municipal com outros níveis de governo, tem a superposição da atribuição estabelecida para Codem, "subsidiando o processo de planejamento, supervisão e controle das atividades desenvolvidas pelos órgãos da PMB e entrosamento com Órgãos Federais, Estaduais e Municipais atuantes na área" (idem, p. 11).

Quadro 2 – Órgãos da PMB envolvidos com programas e ações na área da habitação – 2001

A Seurb e a Sesan elaboram os projetos de desenho urbano e/ou arquitetônicos e também realizam a fiscalização de obras. Caso o projeto envolva mais de um órgão, a fiscalização também se desdobra entre os órgãos envolvidos, ou de forma setorial. Com esta forma de trabalho, pode haver a sobreposição de ações, pois os projetos são acompanhados pela população através da Comissão de Fiscalização de Obras (Cofis). Segundo o Ibam (1999), com a inserção da Sehab em 1998, deveria ter havido uma revisão das funções entre os órgãos envolvidos, a fim de promover a readequação de competências.

Devido a problemas de recursos humanos, de forma diferenciada pelas unidades administradoras (Segep, Cinbesa, Codem), muitas ações, especialmente nos setores habitacionais, de saneamento e de desenvolvimento urbano, são executadas em conjunto. No entanto, o desenvolvimento dos projetos é realizado através de contratações de terceiros, sob a forma de consultoria ou prestação de serviços, restando às unidades o cargo de coordenadora. Com isso, a Sehab possui o papel de coordenadora dos programas e estudos de caso.

Dentre outros problemas, o trabalho do Ibam (1999) menciona dificuldades de atuação, principalmente na área de recursos humanos, organização de competências, aparelhos de informática. Acrescenta ainda que o nível de informatização dos órgãos encontrava-se desatualizado e o acesso entre as próprias unidades era restrito, porém havia uma rede privativa visando ao controle financeiro (já existente na gestão anterior), que disponibilizava dados da execução orçamentário-financeira.

As ações tomadas pela PMB, desde 1997, foram encaminhadas a partir do Congresso da Cidade, que procurava a integração das ações municipais com a participação popular. Em 2001 (primeiro ano do segundo mandato do Partido dos Trabalhadores – PT – em Belém), o Congresso da Cidade trouxe uma série de inovações para a administração local como forma de dar continuidade ao processo de participação popular iniciado no primeiro mandato com o orçamento participativo (Frente Belém Popular, 2000).

Desse modo, com a criação de equipes interdisciplinares, surgiram alguns conflitos na execução destas ações, como a falta de conhecimento da legislação urbanística, ocasionando contratempos na realização dos projetos que geralmente precisavam ser reformulados para atenderem às regulações, além da falta de coordenação sobre as decisões tomadas no orçamento participativo. Outro problema destacado foi a falta de disponibilidade técnica dos órgãos que resultava em poucos técnicos em muitos programas, desqualificando o tratamento e o andamento dos projetos.

3.4. Ocupações ilegais

Dadas as limitações de abrangência e de resolução do problema habitacional dentro do setor formal na RMB. O processo de ocupações coletivas visando a solução de moradia tornou-se bastante evidente na RMB durante a década de 1990. O problema da moradia se agravou em Belém, nas últimas décadas, face ao constante aumento dos preços das terras urbanas dos aluguéis e dos baixos salários e também pela falta de investimento público (setor ha-

bitacional) para a faixa salarial de até cinco salários mínimos. Assim, as classes populares foram, cada vez mais, levadas a ocupar áreas ociosas nas periferias de Belém, fato que, a partir do final da década de 1970, ganhou maior expressão, não só local, como nacional, porque essa ocupação não se fez mais de forma parcelada, passou a ocorrer em meio a choques com o aparato policial acionado pelos proprietários das terras urbanas. Essas ocupações coletivas de terras para moradia passaram a representar um foco de resistência da sociedade civil frente ao autoritarismo, envolvendo centenas de famílias, que, na época, de forma organizada e coletiva, ergueram suas casas e conquistaram o direito de morar.

As ocupações coletivas de áreas não ocupadas e de conjuntos habitacionais se deram mais acentuadamente em Ananindeua, onde se localizam cerca de 77% das áreas de terras desapropriadas, no Estado, e ainda, aproximadamente 55% das áreas não desapropriadas (Figura 9). É preciso ressaltar que muitas dessas ocupações ocorreram próximo aos conjuntos habitacionais, cujas estruturas físicas e equipamentos urbanos, principalmente o transporte coletivo, motivaram essa preferência. Isso se deu, com mais intensidade, em Ananindeua, conforme se observa nas Figuras 7 e 8.

Também contribuiu para esse avanço, rumo a Ananindeua, a urbanização das baixadas de Belém, na década de 1980, resultando na valorização do solo urbano, através dos projetos de macrodrenagem, principalmente, os das Bacias do Una e Tucunduba (Figura 2), bem como do projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (Cura)[13].

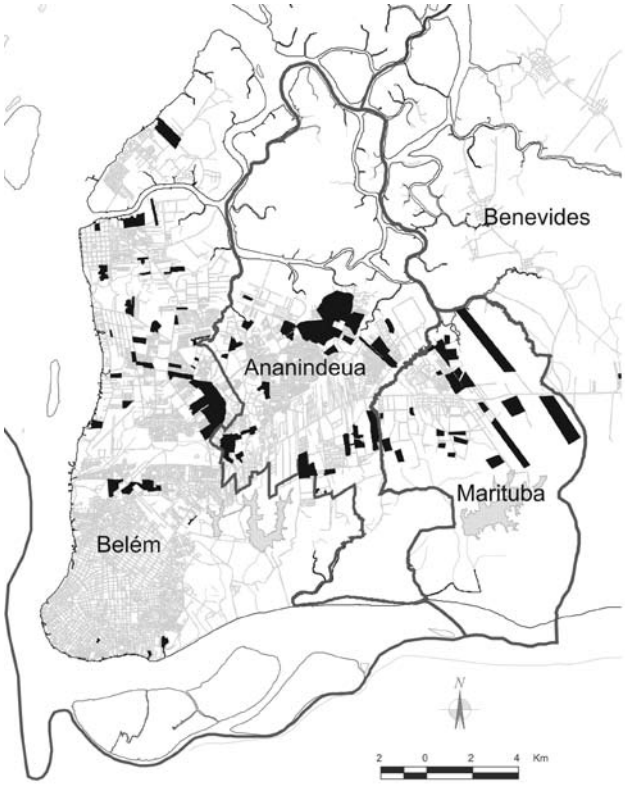


Figura 9 – Ocupações ilegais na Região Metropolitana de Belém.
Fonte: COHAB - PA

[13]O Cura é um projeto de serviço integrado de urbanização, incluindo sistema viário, calçamento, áreas de lazer, pequena parte de macrodrenagem etc., beneficiando os bairros do Marco e Pedreira.

Em Belém, a prática de ocupações coletivas de terras para moradia se legitimou nas contradições do contexto da realidade urbana, imprimindo inúmeras transformações nas relações entre Estado e classes populares. As lutas pela moradia, que emergiram dessa prática de ocupações coletivas, se politizaram como fatores de reorganização no resgate da cidadania, colocando o urbano como espaço socialmente produzido na correlação de forças da sociedade e gerando mobilizações de diferentes atores sociais.

A partir da metade da década de 1980, acelerou-se o movimento das ocupações coletivas, dirigindo-se em dois eixos básicos: via BR-316 e Rodovia Augusto Montenegro. As famílias expulsas das baixadas urbanizadas de Belém e os imigrantes de outros municípios e estalados passaram a ocupar áreas de terras ociosas na 2ª Légua Patrimonial da RMB. Intensificaram-se as ocupações de terras, e o poder público não removeu a população, nem investiu em desapropriações, o que resultou no agravamento das questões socioambientais].

Muitos dos conjuntos habitacionais construídos e não concluídos dentro da 2ª Légua Patrimonial foram ocupados por posseiros, que conseguiram permanecer em virtude da intermediação do Estado na desapropriação e negociação juntas às construtoras. Em 2001 havia registro de 21 conjuntos habitacionais ocupados por posseiros na RMB, todos com processos judiciais de desapropriação em andamento. A Tabela 6 abaixo mostra o universo de unidades comercializadas na década de 1990.

Imóveis	Unidades	%
Comercializados	1017	19,45
Ocupados	4213	80,55

Tabela 6 –-Demonstrativo de imóveis comercializados e ocupados – Região Metropolitana de Belém – década de 1990. Fonte: Cohab (1999); CAIXA (s.d.).

Em 1993, quando ocorreu a ocupação dos conjuntos habitacionais, o processo de construção em alguns conjuntos encontrava-se em fase de conclusão e abandonado pelas construtoras. O primeiro conjunto ocupado foi o Verdejante (Figura 10).

Figura 10 – Conjunto Verdejante. Fonte: Foto de Vitória Paracampo (2000).

No ato da ocupação de alguns conjuntos, a polícia de choque foi acionada para retirar os ocupantes, havendo violência e repressão. A maioria dos conjuntos ocupados fazia parte do plano PAIH, ainda em conclusão em Ananindeua: (Tauari, Verdejante I, II, III, IV, Xapuri, Mururé, Xingu, Icui-Guajará e Oásis)

e em Belém (Vila Sorriso I e II, Sevilha, Ana Fabiana, Zoe Mota Gueiros). Estavam concluídos: Carnaúba, Grajaú, Nova Marituba e Antônio Gueiros.

O conjunto Sevilha, constituído de 960 apartamentos, encontrava-se desprovido de infra-estrutura e saneamento básico. A maioria dos blocos não possuía janelas, portas; as escadas eram improvisadas com madeira, com alto grau de periculosidade. A energia era suprida por "gatos", com risco de acidentes devido ao emaranhado de fios elétricos. No caso da Vila Sorriso, praticamente, a própria população construiu algumas casas, passando pelas mesmas dificuldades do conjunto anteriormente citado.

O conjunto Oásis, um empreendimento construído para a classe média alta, foi ocupado pela Polícia Militar, demonstrando, assim, que o poder público não paga um salário digno que permita a seus funcionários adquirir casa própria. A ocupação desse conjunto realizou-se de forma organizada e foi planejada seis meses antes pelos ocupantes. No caso do Nova Marituba e do Caranaúba, quando ocorreu a ocupação dos imóveis, os proprietários já residentes e outros que, embora não estivessem morando no conjunto, pagavam prestações abandonaram seus imóveis e ocuparam outros porque não achavam justo pagar mensalidades, enquanto outros ocupantes moravam de graça.

Constata-se que, quando ocorreu o processo de ocupação, algumas unidades em vários conjuntos já haviam sido comercializadas, conforme mostra a Tabela 6. O percentual de comercialização, em relação ao de ocupação, foi baixo – 19,45% foram comercializados e 80,55%, ocupados. Dentre os conjuntos comercializados, o Verdejante foi o que mais unidades vendeu, com um total de 16,58% e, conseqüentemente, por ser o conjunto com o maior número de unidades, foi também o de mais elevada ocupação. O Vila Sorriso foi o que menos unidades negociou: somente um.

4. Projetos habitacionais na RMB, estudos de caso

4.1. O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una

O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una é um empreendimento do governo do Estado, com a participação da prefeitura municipal, com a finalidade de recuperar as baixadas do Una, através "da execução de diversas obras de drenagem pluvial necessárias para solucionar os graves problemas de inundações que ocorrem numa área de 798 ha, correspondente à região alagada da bacia hidrográfica do Una, onde vivem atualmente cerca de 160.000 pessoas de baixa renda" (Projeto Una, 1999).

Um dos principais objetivos do programa é eliminar o alagamento com a realização de obras de melhoramento e/ou abertura de sistemas de saneamento, vias e limpeza urbana, assegurando à população melhores condições de saúde, habitação, transporte e demais serviços de consumo coletivo.

A bacia do Una ocupa uma área de 3.664 ha, que corresponde a 60% da área de Belém, compre-

endendo uma porção de terra que se prolonga desde a Baía do Guajará até áreas de ocupações mais recentes próximas à Rodovia BR-316 e Av. Augusto Montenegro, o restante pertence às demais bacias. Além desses aspectos, as baixadas da Bacia do Una se constituem num espaço de precária qualificação urbana, entre outros fatores, por causa da ausência, em grande parte de suas áreas, dos principais serviços de consumo coletivo.

A Bacia do Una compreende 11 bairros – Telégrafo, Umarizal, Nazaré, Sacramenta, Pedreira, Fátima (ex-Matinha), São Brás, Marco, Souza, Marambaia e Bengüi. Em sua área de influência vivem mais de 500 mil pessoas, 1/3 dos habitantes de Belém. Dos 11 bairros compreendidos pela bacia, nove já foram atingidos pelo projeto, com exceção dos bairros de Nazaré e São Brás. Ao final do projeto, 4.824 famílias serão desapropriadas e 2.780 serão remanejadas.

Evidentemente que os 798 ha de área alagada não se apresentam de forma homogênea no interior da bacia. Os terrenos alagados são determinados, basicamente, pela localização dos cursos d'água (igarapés e canais). Desta forma, a recuperação dessas áreas requer obras específicas, de acordo com as características e natureza da região. De acordo com o Projeto Una (1999).

Serão implementadas através do Projeto obras de retificação dos igarapés e revestimento de suas margens; obras de microdrenagem com execução de sarjetas, caixas captadoras de águas pluviais, redes coletoras e demais dispositivos; obras de implantação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário; ampliação da coleta e remoção de lixo; implantação de sistema viário compatível e equipamentos comunitários importantes e necessários, além de outras.

O projeto tem como fonte de financiamento, além do governo do Estado, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O custo total para urbanizar a Bacia do Una está estimado em US$ 225 milhões, dos quais US$ 145 milhões equivalem aos recursos externos e US$ 80 milhões aos recursos adicionais.

Institucionalmente o projeto de macrodrenagem dividiu suas responsabilidades de atuação entre o governo do Estado e a Prefeitura, cabendo ao Estado a gerência do projeto, além das subgerências financeira, jurídica, de água e esgoto. À PMB coube a subgerência de relocação, drenagem e sistema viário.

Quanto à participação popular no projeto, estava vinculada ao momento de efervescência dos movimentos sociais, quando a mobilização pelo projeto agregou grupos da década de 1970. Na década de 1980, consolidou-se, a partir do Decreto Estadual 799 de 08/05/1992, tomando a forma institucionalizada de um comitê assessor (Quadro 3), legitimamente constituído por membros do governo, PMB, sociedade civil organizada, representantes das sete sub-bacias e a empresa consultora do projeto (Souza, 1998).

Ao comitê assessor cabia assessorar a gerência geral do projeto em relação às preocupações da comunidade, servir como órgão de consulta em relação ao desenho e urbanização dos lotes, verificar o cumprimento do código de normas mínimas de autoconstrução na produção das casas, escolas, parques e outra in-

Instância		Número de representantes
Poder Público	Governo Estado	Sectam (1 representante)
		Sespa (1 representante)
		Asipag (1 representante)
	Prefeitura Belém	Sesan (2 representantes)
		Codem (1 representante)
		Sesma (1 representante)
Sociedade Civil		Subáreas (7 representantes)
		Sopren (1 representante)
		Abes (1 representante)
Consultoria		Leme Engenharia (1 representante)

Quadro 3 – Composição do comitê assessor do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Uma. Fonte: Souza (1998).

fra-estrutura, promover ações de educação ambiental e deliberar sobre outras matérias de interesse direto da comunidade. Cabia também ao comitê promover campanhas de conscientização dos moradores para evitar a especulação imobiliária, através do exame de informações relativas aos custos imobiliários na área do projeto, assim como aprovar o Plano de Reassentamento das famílias que deveriam ser remanejadas como resultado das obras do projeto.

Para a execução do projeto, era necessário um número significativo de remanejamentos, estando prevista a indenização de todos os imóveis desapropriados. O valor das indenizações foi determinado por um levantamento socioeconômico e físico-territorial, através de visita às unidades habitacionais a serem remanejadas. Com o levantamento, os técnicos do projeto pretendiam conhecer a realidade social e econômica da população diretamente atingida, bem como identificar as características dos imóveis a serem remanejados.

Assim, o valor real de cada unidade foi determinado "com base na determinação do custo de reprodução e fatores da depreciação representada pelo uso e pela deterioração decorrente da não conservação" (Projeto Una, 1999). Porém é importante ressaltar que, para determinar o valor da indenização, leva-se em conta, ainda, a natureza do remanejamento. Se for total, o valor da indenização é igual ao valor calculado do imóvel. Se parcial ou com a necessidade de recuo da edificação, o valor da indenização varia.

Além da indenização e do lote, os usuários de imóveis remanejados totalmente teriam a opção de receber um lote de terra na bacia. Da mesma forma, lotes seriam viabilizados para serem ocupados por remanejados, que poderiam ainda dispor do material do imóvel demolido, ou parte deste. Para viabilizar

o transporte do material para o novo lote, no caso do remanejamento total, os usuários receberiam "o apoio de entidades com caráter de ação social", além de "acomodações para a família remanejada durante o período de reconstrução do imóvel, etc." (ibid.).

4.1.1. O Plano de Reassentamento no Projeto de Macrodenagem da Bacia do Una

A macrodrenagem prescindia de áreas infra-estruturadas para assentamentos de famílias. O maior impacto causado, neste tipo de intervenção no espaço urbano, dá-se pelo processo, muitas vezes necessário, de remanejar famílias para possibilitar a execução das obras previstas. No projeto de macrodrenagem, os remanejamentos se fizeram necessários para as obras de retificação dos canais e aberturas de novas vias.

A realização de remanejamentos estava sujeita a preocupações constantes de uma lista elaborada pelo Banco Mundial sobre os riscos de "pauperização, presentes em projetos que demandam remanejamento e reassentamento" (Gabriele, 1998, p. 317), listados a seguir:

• desapropriação fundiária;

• perda do trabalho remunerado;

• perda da casa/moradia – principalmente os que são inquilinos;

• marginalização – com a mudança pode ocorrer a inferiorização da situação econômica e do status social, devido à localização do novo assentamento;

• aumento do nível de mortalidade – principalmente entre crianças e idosos, provocado por stress, traumas, separação e por doenças no novo local provocadas pelo nível de saneamento;

• insegurança alimentar – até que se recomponha o sistema de produção;

• perda do acesso a bens de domínio público (o que algumas vezes pode funcionar como fonte de renda) – como rio, área de bosque;

• desarticulação social – destruição da coerção social e das relações informais de crédito.

Baseado nestes pressupostos, elaborou-se o Plano de Reassentamento, cuja principal determinação foi que a distância máxima entre o local de origem e o destino seria de até 1,5 km. Isto, porém, acabou não se concretizando totalmente, em função do custo elevado que acarretava a desapropriação de áreas, cujas localizações atendiam a essa exigência, uma vez que os bairros da Bacia do Una fazem parte da borda do território mais urbanizado de Belém sujeito à acirrada disputa imobiliária. E também por outras razões de ordem técnica, principalmente quanto à necessidade de melhoramentos nos terrenos identificados dentro deste limite. Ao total foram definidas 25 áreas de reassentamento, destinadas às famílias remanejadas, sempre respeitando o distanciamento máximo de 1,5 km, entre a localização inicial da família e a área de reassentamento, destino final da família.

Operacionalmente, o Plano de Reassentamento destinado às famílias atingidas pelas obras de macrodrenagem passa a ser sujeito aos princípios do Projeto de Qualificação Ambiental, utilizando-se, na prática, de uma definição do Plano Nacional de Habitação publicado em 1996. Adotou-se a forma auto-

construtiva no provimento habitacional, enquanto representação do abandono aos modelos padrão, amplamente difundidos nos conjuntos habitacionais. Havia também em acordo com o Crea, órgão de normatização profissional, a isenção de qualquer taxação para o projeto e a execução de residências com área construída menor ou igual a 60 m², sem laje (Ferreira, 1999).

Na prática, o procedimento adotado para as áreas de reassentamento baseava-se na orientação técnica individualizada para cada família remanejada. Esta orientação era feita por dois engenheiros civis e um engenheiro chefe integrante da equipe do Projeto Uma, por intermédio de um escritório responsável pelo gerenciamento da obra, constituído por um subgerente, indicado pelo governador do Estado, assessoria jurídica, área técnica e área social, englobando orientação para planta baixa, planta de estrutura, instalação hidrossanitária e elétrica (Projeto Una, 1997).

No entanto, este procedimento vinha sendo comprometido pela operacionalização que se fazia necessária, em função das várias áreas de reassentamento, além do necessário deslocamento da família remanejada até o escritório do Projeto Una, para que a família ou chefe da família pudesse ser atendido. Além disso, fruto deste mesmo problema quantitativo, a fiscalização das obras se fazia de maneira muito descomprometida com o que havia sido definido pelos técnicos no nível de projeto arquitetônico, sanitário e construtivo, o que gerava uma baixa qualidade social das construções – entendida como melhores condições urbanísticas, de conforto e sanitárias (Ferreira, 2001), não caracterizando uma melhoria das condições de vida da população.

Tendo em vista essas dificuldades de operacionalização e a necessidade de se delimitar uma área capaz de evidenciar todo o empenho do governo do Estado na realização das obras, é que uma das áreas destinadas ao assentamento, denominada à época de Loteamento CDP, atualmente identificada por Paraíso dos Pássaros, passou a assumir uma importância significativa para os diferentes órgãos e setores da sociedade participantes do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una.

4.2. O Loteamento CDP: Conjunto Paraíso dos Pássaros

4.2.1. Histórico

Dadas as dificuldades iniciais para o reassentamento de famílias em loteamentos localizados segundo os critérios do projeto, optou-se pela concentração dos reassentamentos no loteamento hoje denominado Paraíso dos Pássaros, situado no bairro de Val-de-Cans, no Distrito Administrativo da Sacramenta (Dasac). A área está localizada nos limites da 1a Légua Patrimonial, limitada, ao norte, pelos conjuntos Promorar/Providência; ao sul, por uma ocupação ilegal sem identificação conhecida; a oeste por uma área pertencente à Tropigás e Paragás – que ainda preserva alguma vegetação originária, embora muito degradada pelas próprias empresas –; e a leste, pela ocupação denominada Santos Dumont. Este desloca-

mento atingiu cerca de 28,3% das famílias a serem remanejadas (Projeto Una, 1997).

O loteamento CDP, logo após o início dos remanejamentos, passou a ser conhecido como Conjunto Paraíso dos Pássaros. Os acessos se restringem a duas possibilidades: a mais utilizada atualmente é a partir da Júlio César, pela Rua Santo Amaro, originariamente uma via periférica, parte do sistema viário do Conjunto Providência. O outro acesso pode ser feito pela Rodovia Arthur Bernardes, passando por dentro do Promorar, até chegar à entrada do conjunto.

A área destinada ao loteamento CDP era originariamente de propriedade de uma empresa de distribuição de combustíveis, a Petróleo Sabba, que tinha utilizado há muito tempo atrás o terreno como depósito do seu combustível. A desapropriação por parte do governo do Estado se deu pelo Decreto n. 901 de 08/05/1993, declarando a área de utilidade pública e interesse social para fins de desapropriação. Posteriormente, com o ajuizamento da ação de desapropriação, foi concedida pela Justiça a emissão de posse da área (Projeto Una, 1997). A desapropriação, no entanto, não correspondeu às expectativas geradas em torno do montante pretendido de terra para o reassentamento das famílias, embora o fato não tenha chegado a inviabilizar por completo o seu universo de atendimento das famílias.

O primeiro embate ocorrido em torno do projeto a ser executado na área ocorreu antes mesmo de serem iniciados os serviços de terraplanagem, em função das modificações necessárias para a adequação do desenho proposto, uma vez que não ocorreu a desapropriação de toda a área pretendida pelo governo do Estado. O primeiro projeto apresentado foi completamente rejeitado pelos movimentos populares representados no comitê assessor, principalmente pela falta de definição dos equipamentos que seriam construídos na área, pelo tamanho e adensamento dos lotes que seriam disponibilizados para as famílias.

Os lotes tinham área média de 100 m², com 5 m de testada por 20 m de fundo. Tais medidas não possibilitam afastamentos laterais, o que inviabiliza o atendimento de condições de habitabilidade peculiares, como o melhor aproveitamento da ventilação natural para amenizar o desconforto natural gerado pelas características de clima quente-úmido da cidade de Belém (Hertz, 1998).

Assim mesmo o governo do Estado ainda disponibilizou cerca de 142 lotes, formando a denominada CDP IV. Enquanto se resolvia o que fazer, as pessoas remanejadas estiveram completamente abandonadas pelo projeto, foram atendidas com uma péssima infra-estrutura instalada nesse setor do conjunto, o que redundou no abandono de lotes e na improvisação de construções que prejudicava muito as famílias remanejadas.

Foi nesse mesmo período que o comitê assessor ao Programa de Apoio a Reforma Urbana (Paru), vinculado à Universidade Federal do Pará, fez o convite para que esta, utilizando-se do seu quadro técnico – basicamente professores e alunos de arquitetura e urbanismo, profissionais e estagiários de serviço social, direito e engenharia civil que pres-

tavam assessoria em determinadas questões propusesse uma contra-proposta ao governo do Estado. Assim, surgiu uma proposta alternativa, desenvolvida por alunos como trabalho de conclusão de curso, que buscava traduzir para o desenho urbano as demandas levantadas pelo comitê assessor[14]. Este o aprovou e o levou até a Cohab, que, partindo desse trabalho, apresentou um terceiro projeto tentando consolidar as novas demandas com o que era prioritário para a própria empresa.

A implementação do projeto aprovado e executado requer atendimento de demandas por equipamentos urbanos, como creches, feiras, posto de saúde, escolas e áreas de lazer. No caso das feiras e creches, a localização deveria ser de forma desconcentrada a fim de não dificultar o acesso das pessoas a esses locais.

Outro problema constatado está relacionada à configuração morfológica dos projetos propostos para o conjunto, que, inicialmente, evidenciaram pouca consideração a questões referentes à densidade urbana pretendida pelos estudos. Até mesmo o projeto aprovado não apresentou um resultado satisfatório em comparação, por exemplo, a parâmetros desenvolvidos por Acioly e Davidson (1998) em outras experiências de assentamentos.

Comparando-se o primeiro projeto proposto e o efetivamente implementado, percebem-se melhorias significativas na relação do morador com o espaço em que habita, capaz de atender às suas necessidades básicas, evidenciadas por dois fatores: o percentual de uso com fins habitacionais de 88% passou a 50%; o tamanho dos lotes de 96m² (5,00 m x 19,00 m) passa a 108 m² (6,00 m x 18,00 m).

Em meados de 1997, o projeto definitivo foi aprovado pelo comitê assessor, estabelecendo-se que a Cohab seria responsável pela elaboração de projetos arquitetônicos, pela assessoria na construção e na implantação, pelo gerenciamento das famílias na área, além de buscar a participação da Universidade para que esta desempenhasse um papel crítico e reflexivo naquele cenário (UFPA, 1998).

4.2.2. O Convênio Cohab/UFPA-Paru/Fadesp: conceitos e princípios

A partir do Paru, foi firmado o Convênio de Cooperação Técnica conhecido como Cohab/UFPA-Paru/Fadesp, em junho de 1998, com atuação prevista para seis meses, estendido até janeiro de 2000. Entre suas atribuições, houve uma nova estratégia de ação, em que buscou desenvolver e implementar novas práticas, baseadas numa interdisciplinaridade, com o objetivo de valorizar a identidade individual e coletiva das famílias na cidade.

A atuação do convênio foi pautada na interdisciplinaridade sugerida como proposta de atuação apresentada pelo Paru para a gestão do provimento

[14]Sobre o projeto alternativo, ver Rocha, Reis e Pinheiro (1997).

habitacional do conjunto Paraíso dos Pássaros, baseando-se num trabalho integrado entre professores, técnicos e estudantes de arquitetura e urbanismo, serviço social e engenharia civil. Para sua efetivação, foi constituído um escritório de atendimento na própria área do conjunto, com o intuito de dar a orientação necessária em cada especialidade aos moradores que vinham remanejados das áreas do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una.

O objetivo geral era "orientar técnica e academicamente, a forma e a organização de espaços residenciais e de equipamentos urbanos, tendo em vista o aprimoramento e o desenvolvimento dos indivíduos e da comunidade em termos sociais, culturais, físicos e ambientais" (UFPA, 1998). Para isso, foram formulados subprojetos de atuação de cada especialidade, em que se especificou a responsabilidade de cada um na gestão do conjunto habitacional.

A proposta de gestão apresentada e executada pela equipe do convênio buscou não se distanciar dos programas e dos objetivos gerais declarados tanto pelo BNH de 1996, no que tange, por exemplo, à questão participativa, à gestão descentralizada dos assentamentos humanos, ao abandono dos padrões preestabelecidos de habitação para estas áreas, à necessidade das parcerias, tampouco se dissociar do Programa Lote Urbanizado, que vinha sendo implementado pela Companhia de Habitação do Estado.

A interação das especialidades, serviço social, arquitetura e engenharia civil, é outro fator que assume uma fundamental importância ao se dissociar da prática setorizada, ainda hoje muito observada na atuação pública. Mesmo com todas as discussões em torno da descentralização, não só nos assuntos urbanos, mas na própria gestão administrativa dos órgãos públicos, ainda é complicada essa cobrança no interior da estrutura administrativa existente, vista muito mais como um objetivo a ser alcançado, talvez o mais difícil, pelos vícios acumulados ao longo dos anos de atuação.

4.2.3. Projeto de Qualificação Espacial Interativo

Para explicar a origem do conceito identificador do que seja o Projeto de Qualificação Espacial Interativo proposto pelo convênio, é necessário recorrer a alguns princípios assumidos pelo BNH, por ocasião da sua publicação, visando a demonstrar à sociedade que o governo federal estava em sintonia, no discurso, com as discussões ocorridas em Istambul, por ocasião da II Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos.

Buscou-se, na aplicação do conceito e na metodologia implementada, utilizar princípios como o abandono dos modelos preestabelecidos no atendimento à demanda por habitações sociais, o trabalho em parceria e a efetiva participação da população alvo nas decisões espaciais individuais e coletivas (UFPA, 1998).

Na realidade, era necessário que se valorizasse a identidade da família remanejada com o ambiente de um conjunto habitacional, distante da realidade que estava acostumada a viver. Para que isso fosse conseguido, utilizava-se a efetiva participação da família no processo projetual da casa, partindo-se do pressuposto de que o atendimento individualizado

com consulta a quadros esquemáticos representativos dos novos "padrões e subpadrões", tipologicamente preestabelecidos pelos técnicos, deveria demonstrar mais claramente à população a possibilidade do reconhecimento dessas famílias da necessidade de legalidade urbanística (UFPA, 1998).

A produção dos quadros esquemáticos, como parte constituinte do Projeto de Qualificação Espacial Interativo, serviu para melhor orientar a população no processo projetual das residências evidenciado por seis temas: legislação pertinente; ocupação dos lotes; conforto ambiental; instalações hidrossanitárias, elétricas e construtivas; tipologia arquitetônica e relação custo/benefício.

À primeira vista, ou analisando-se de forma isolada os princípios envolvidos na base de atuação do Projeto de Qualificação Espacial Interativo, percebe-se a falta de correspondência ao contexto real da vida dessas pessoas, uma vez que é difícil, para uma população acostumada a traçar suas "normatizações" a partir de "acordos" ou de relações diretas de vizinhança, exigir-se uma adequação às novas normas ou novos conceitos de "qualidade espacial" que não partiram dessa produção espontânea de valores.

O contato direto e efetivo entre os profissionais e a população assistida determina um maior comprometimento da equipe como um todo, com os resultados que poderão ser alcançados pela experiência, sejam eles positivos ou negativos. Isto só o tempo poderá dizer. Apesar deste condicionante, a gestão proposta é completamente distinta da gestão que vinha sendo implementada em outras áreas destinadas ao reassentamento das famílias, onde não poderia haver um comprometimento gerado pela vivência mais direta da realidade.

4.2.4. Intervenção social

O trabalho social do convênio na assessoria às famílias remanejadas estava pautado na preocupação da equipe em despertar o sentimento de cidadania nos moradores ao se perceberem como sujeitos partícipes da construção de um espaço coletivo com equipamentos urbanos e sociais de qualidade e capacidade para atender as demandas sociais.

O objetivo específico do segmento de atuação social seria contribuir com o processo de participação e organização social de famílias em área de reassentamento visando à sua melhor inserção no novo espaço de moradia e na cidade.

O primeiro contato da equipe com as famílias em via de assentamento ocorria com a participação na Reunião de Sorteio de Lotes, promovida pela subgerência de Relocação do Projeto Una, com o objetivo de apresentar às famílias as atividades desenvolvidas pela equipe do Convênio Cohab/Fadesp/UFPA na área e as informações necessárias sobre o espaço físico do Loteamento CDP, com os respectivos equipamentos e serviços existentes. Desta forma, reafirmava-se a disponibilidade da assessoria técnica da equipe no processo de produção de sua nova moradia. Nesse momento a equipe social destacava a importância da participação e organização comunitária para a garantia de uma moradia digna e com qualidade de vida.

O acompanhamento das famílias no pós-assentamento se dava continuadamente no atendimento que a equipe prestava diariamente no barracão localizado na própria área, onde um plantão social registrava os mais variados conflitos, problemas e demandas do cotidiano dos moradores do Loteamento CDP.

O Planejamento de Ação do Serviço Social da equipe social do convênio estava pautada numa proposta metodológica que congregava as principais demandas dos moradores, incluindo cinco eixos de intervenção, a saber: organização comunitária, educação formal e ambiental, geração de renda e esporte/cultura/lazer.

O estímulo à participação e à organização comunitária dos moradores configurava-se como o elemento dinamizador de todos os demais eixos de intervenção. As atividades desenvolvidas em função da organização social concretizavam-se principalmente em reuniões de base (por quadras), reuniões específicas com representantes de quadra e em reuniões ampliadas com entidades e organizações.

As reuniões por quadra, coordenadas pela equipe social do convênio, visavam a fomentar o entrosamento, fortalecer os laços de vizinhança e despertar o sentido da co-responsabilidade coletiva na melhoria das condições de moradia, encaminhando-se o processo organizativo através da eleição dos representantes de quadra e suplentes. As reuniões objetivavam a continuidade do processo de organização comunitária, com o incentivo à responsabilidade dos assentados na formação de novas lideranças que pudessem construir coletivamente um ambiente saudável de moradia.

Dando continuidade às etapas metodológicas, realizavam-se reuniões específicas (por bloco) com os representantes de quadras, garantindo assim o aspecto qualitativo da experiência, através da capacitação destas lideranças para o bom desempenho de seu papel no encaminhamento dos trabalhos coletivos da comunidade.

A equipe social procurava assessorar a organização dos representantes de quadras, no sentido de garantir sua autonomia no encaminhamento das demandas comunitárias através de ações integradas e específicas. Nessa via eram realizadas reuniões por bloco de quadras para capacitação e definição de ações prioritárias.

As reuniões gerais com toda a comunidade eram as mais variadas, principalmente no que se refere ao envolvimento da população no acompanhamento da instalação dos equipamentos sociais e urbanos na área, fazendo-se a articulação/parceria com os órgãos responsáveis para veicular informações e agilizar a instalação dos referidos equipamentos. Acompanhar a disposição desses serviços era uma das ações do trabalho social. Para isso, discutia-se com os moradores e representantes de quadra a implementação de comissões temáticas em torno de questões específicas, tais como geração de renda, segurança pública, transporte coletivo etc.

A equipe também participava de reuniões relacionadas ao acompanhamento citado, na qualidade de convidada, como um dos atores presentes na di-

nâmica organizativa da área. Registrava-se a participação em eventos, tais como as reuniões com a Polícia Militar – para avaliação e proposição por parte da população quanto ao serviço de segurança pública – e as reuniões com a Secretaria de Economia da Prefeitura de Belém – para discutir com a população a instalação de um equipamento de feira na área.

Além das demandas programadas e previstas pela equipe, as chamadas demandas espontâneas, ou seja, demandas já decorrentes da participação efetiva da comunidade de forma organizada, vislumbraram uma possibilidade concreta de sustentação do conjunto após a saída da equipe. Dentre as demandas levantadas, estiveram em pauta o movimento por taxas de energia elétrica e de água compatíveis com as condições socioeconômicas dos moradores, segurança pública, conflitos familiares e transporte coletivo (Instituição Selo de Mérito, 1999). Nessas situações, coube à equipe de Serviço Social, as devidas orientações para que, em contato com os órgãos responsáveis, encaminhassem suas reivindicações.

Uma das ações mais importantes, e que certamente reflete o diferencial deste tipo de experiência, foi a realizada no âmbito da geração de emprego e renda. A partir da atuação do convênio, em julho de 1998, foi realizada uma pesquisa socioeconômica com o intuito de verificar a situação das famílias moradoras no conjunto. Os dados foram alarmantes, uma vez que, das 487 pessoas entrevistadas, apenas 150 tinham algum tipo de renda. Destas, apenas 88% possuíam uma renda na faixa de 0 a 3 salários mínimos, o que revelava a baixa qualidade de vida da população (Tabela 7).

Faixa salarial	Número absoluto	Percentual
0 a 1 salário mínimo	57	38%
1 a 3 salários mínimos	75	50%
3 a 5 salários mínimos	15	10%
Mais de 5 salários mínimos	3	2%
TOTAL	150	100%

Tabela 7 – Níveis salariais da população residente. Fonte: Relatório Convênio Cohab/UFPA-Paru/Fadesp, jul. 98 (Cohab, 1999).

A ação desempenhada pela equipe, na tentativa de minorar esta situação, foi esclarecer, ou melhor, informar sobre os órgãos existentes nas diferentes esferas de governo, que prestassem algum tipo de treinamento de baixo custo objetivando a qualificação profissional. A seguir, foi estabelecida uma parceria com a Secretaria de Estado do Trabalho e Promoção Social (Seteps)/Unidade Val-de-Cans, para o encaminhamento de moradores do conjunto aos cursos oferecidos pela instituição. Além disso, a equipe também conseguiu articular a garantia de vagas em outros projetos desenvolvidos pela Seteps, como o Comunidade Solidária, destinada a jovens em situação de risco. Garantiu também a participação de moradores da área na seleção de candidatos ao Projeto Sem Choque, voltado para o conserto de eletrodomésticos, e no Projeto Indústria da Alegria, direcionado à criação e confecção de artigos relativos a uma Escola de Samba de Carnaval.

Outro ponto positivo foi a constituição de um cadastro de mão-de-obra desenvolvido pela equipe de engenharia civil, em resposta a uma demanda levantada pelos representantes de quadra que, juntamente

com a equipe social, foi levado até as empresas responsáveis pela implantação das infra-estruturas do conjunto que ainda estavam sendo realizadas, como o asfaltamento de ruas e a construção de sarjetas, para que estas viessem a aproveitar a mão-de-obra dos moradores da própria área.

Neste sentido, foram procuradas duas empresas, a Andrade Gutierrez, que aceitou e se utilizou deste cadastro a partir de julho de 1999, e a Estacon Engenharia, que não quis nem conversar sobre o assunto.

Mesmo que estas ações tenham um universo temporário de atuação, o que fica e é visto como um ponto positivo é a disposição dos próprios moradores em buscar uma solução para o problema, ressaltando-se a orientação dada pela equipe, uma vez que de nada valeria apenas a vontade em buscar soluções para os problemas, sem conhecer onde e como buscar, o que fica sempre mais difícil de se conseguir

4.3. Projeto de urbanização da área do Paracuri II

A área do Paracuri II configura-se como resultado do processo de urbanização brasileira e, em particular, do processo de ocupação da Região Metropolitana de Belém. Dentre as 262 invasões registradas pela Cohab, a área do Paracuri II está localizada no Distrito de Icoaraci, tem uma superfície de 210.000 m², distante 13 km do centro de Belém, que se encontra habitada por 506 famílias (dados de 1996).

Em janeiro de 1996 o terreno foi invadido, com imediata retirada dos ocupantes que logo depois voltaram ao local. Em março desse mesmo ano, o local foi destinado pela Cohab para o remanejamento das famílias que haviam ocupado uma área do entorno do Estádio Edgar Proença (Mangueirão).

Em dezembro de 1996, a Cohab elaborou uma Proposta Social de Intervenção, com o objetivo geral de "contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população através da oferta de lotes e reorganização do espaço físico e ao mesmo tempo garantir o exercício da cidadania" (Cohab, 1999).

O Projeto Paracuri II foi financiado com o orçamento geral da União, com contrapartida do governo do Estado. As obras iniciaram em abril de 1997 com o fim previsto para dezembro de 1998, no entanto, só foram concluídas em junho de 1999.

A Cohab, através de convênio com a UFPA, disponibilizou equipes de engenheiros, arquitetos e assistentes sociais, para a viabilização do projeto. Além disso, a área do Paracuri II foi dotada de equipamentos, tais como delegacia, reservatório elevado, escola de pré-escolar, quadra poliesportiva e creche.

A partir de um levantamento socioeconômico apresentado à Cohab, em forma de relatório elaborado pela assessoria do Serviço Social Paru/UFPA, onde se constatou alto índice de precariedade na área, em junho de 1997, propôs-se desenvolver alternativas tendo, como proposta básica, a oferta de lotes urbanizados para população com renda de 1 a 5 salários mínimos e outra proposta constando de lotes urbanizados com cestas básicas de material para a construção de casa em regime de autoconstrução para população com renda de 2,5 a 12 salários mínimos. Dentre estas alternativas, está presente o Projeto Integrado de Ações Governamentais na Urbanização da

Área do Paracuri II (Figura 11).A situação atual é que os lotes já foram comercializados, houve a titulação provisória da terra, a construção do Centro Comunitário e de uma escola de ensino fundamental.

Figura 11 – Projeto de urbanização da área do Paracuri II.
Fonte: Foto de Maria Elvira Sá (2000).

A meta era implementar um Projeto Piloto de Assentamento de 506 famílias (2.530 habitantes), dotado de infra-estrutura física e social na Área do Paracuri II, no período de julho a dezembro de 1997. O objetivo geral do projeto era contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população, através da integralização das ações governamentais, garantindo o exercício da cidadania.

O projeto tinha os seguintes objetivos específicos:

• reordenar o espaço físico da área através da oferta de 506 lotes urbanizados e financiamento de cesta de material;

• organizar as famílias para viabilizar a construção de moradia em regime de autoconstrução;

• proporcionar à comunidade contemplada pelo projeto ações para assegurar padrão satisfatório de saúde educação e segurança;

• viabilizar o reassentamento das famílias já residentes na área bem como daquelas que serão atendidas pelo projeto.

4.3.1. Dados socioeconômicos das famílias

As famílias residentes na área são predominantemente constituídas de paraenses (72%) apresentam situação socioeconômica precária, com apenas 14% de empregados e 4% de aposentados ou pensionistas. Quanto à escolaridade, 60% dos moradores apresentam níveis variando entre ensino fundamental incompleto e ensino médio completo, sendo que 11% são declaradamente analfabetos.

Quanto às moradias, verifica-se que 13% são de alvenaria, 70% de madeira e 17% de outras soluções improvisadas. Destas, 97% são ocupadas como residências; 52% possuem um cômodo, 18% dois cômodos e 6% três cômodos. As condições de saneamento são precárias, 93% das famílias possuem poços e apenas 22% tem fossa séptica.

As necessidades básicas e as suas principais reclamações por ordem de importância são: segurança (91%); saúde (78%); educação (77%); transporte (74%); saneamento (72%); lazer (72%); vias de acesso (43%).

Os seguintes órgãos, com as respectivas competências, estão envolvidos em parceria institucional no projeto:

• Caixa Econômica Federal – viabilização de financiamento através de recursos do Programa Habitar Brasil.

• Secretaria Estadual de Segurança Pública (Segup)

e Polícia Militar do Pará 4º CIPM-Icoaraci – implementação do Projeto Povo, com policiamento ostensivo volante, bem como do Projeto S.A.C. (Serviço de Atendimento do Cidadão) pela Polícia Militar.

• Secretaria Estadual de Educação (Seduc/DEN/DEAF) – implementação do Projeto Integração Escola/ Comunidade.

• Secretaria de Estado de Saúde do Estado do Pará (Sespa) – ações dentro do Programa saúde Preventiva

• Secretaria de Estado de Agricultura/Centrais de Abastecimento do Pará (Sagri/Ceasa) – Projeto Compras Associadas, Projeto Mercearia do Povo e Varejão Móvel, os quais deverão ser discutidos com a comunidade com vista à viabilidade de suas implementações.

• Secretaria de Estado e Promoção Social (Seteps) – implementação do projeto de capacitação de recursos humanos da área visando à geração de renda – Seteps/Seju – Implementação do Projeto Cidadania/Justiça itinerante.

• Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab/PA) – responsável por toda a execução técnica e prática do projeto.

• Ação Social Integrada ao Palácio do Governo (Asipag) – responsável por articular com as instituições governamentais, buscando parceria na execução do Projeto Piloto na Área do Paracuri II.

• Universidade Federal do Pará – Programa de Apoio à Reforma Urbana (Paru/UFPA) – elaboração de diagnósticos na área inerentes aos aspectos socioeconômicos da população e de arquitetura e urbanismo.

4.4. A comunidade da Vila da Barca: caracterização geral

A comunidade da Vila da Barca localiza-se às margens da Baía de Guajará, no bairro do Telégrafo, na cidade de Belém do Pará, compreendendo uma área de 50.100 m². Seu acesso principal é pela Rua de Belém, sendo limitada pela Travessa Padre Julião, pelas instalações da Companhia de Embarcações Jonasa e pela Baía do Guajará.

Seguindo o levantamento realizado pela PMB, a comunidade possui uma população estimada para o ano de 1999 em 1.400 habitantes – dos quais aproximadamente 48% são constituídos pelo sexo feminino e 52% pelo sexo masculino. Apesar dos dados oficiais levantados, o Jornal Vila da Barca afirma existirem 3.000 moradores distribuídos em 600 domicílios.

A Comunidade da Vila da Barca possui uma associação de moradores organizada há 17 anos. Segundo o Jornal Vila da Barca (2000), além da associação de moradores, encontram-se em funcionamento entidades comunitárias da Pastoral e um Centro Comunitário, bem como a Associação Carnavalesca Mocidade Unida da Vila da Barca, que existe há 11 anos. Há ainda pequenos templos religiosos, católicos e evangélicos.

Ainda de acordo com o jornal da comunidade, há um pequeno comércio na comunidade caracterizado por alguns bares e pequenas mercearias, lojas de venda de frutas e outros alimentos que são comprados no mercado do Ver-o-Peso e levados para o consumo local da população.

Entre as atividades desenvolvidas na comunidade, encontram-se a de cabeleireiro, venda de açaí e a pesca – a principal delas. O peixe é pescado na própria Baía de Guajará, onde alguns moradores lançam as redes de seus pequenos barcos, alimentam suas famílias e o vendem de forma itinerante ou por encomenda, tendo-se informações sobre a existência da prática da economia de escambo, em que o peixe é trocado por outros produtos, como arroz e feijão.

Apesar das informações do Jornal da Vila da Barca apontarem para o uso comercial e de subsistência do rio, o levantamento da Prefeitura de Belém indica que o rio é destinado mais para o lazer e transporte, supondo-se então que a atividade pesqueira é realizada dentro deste primeiro objetivo, não excluindo, no entanto, seu destino econômico. Existe também a criação de pequenos animais, como aves e porcos, existindo inclusive um matadouro na Vila, no qual os suínos, assim como os peixes são trocados por outros produtos ou comercializados dentro e fora da Vila.

Quanto à situação de trabalho, predomina o comércio informal, havendo poucos trabalhadores com vínculo empregatício. Segundo os dados da Prefeitura, há o predomínio do trabalho autônomo, a maioria relacionada com serviços gerais e domésticos e serviços de construção e reparos de residências, e um grande número de moradores classificados como "desocupados", sendo que 45,6% da população tem renda mensal de somente um salário mínimo e 28% de um a dois salários mínimos. Os dados sobre os graus de escolaridade apontam para 75,2% da população com o ensino fundamental grau incompleto e 12,4% com ensino médio incompleto.

A partir das análises das fotografias aéreas e da observação in locu sobre a morfologia urbana e tipologia habitacional do espaço da Vila da Barca, pode-se afirmar que este é caracterizado por um conjunto de habitações em sua grande maioria com tipologias palafíticas, situadas sobre uma área alagada/alagável, que possui um sistema de circulação desenvolvido sobre estivas de madeira que conformam um traçado não regular.

Utilizando como base o levantamento realizado pela PMB, verifica-se que 91,7% das habitações são construídas em madeira, 4,3% em madeira e alvenaria. O restante é construído com materiais mistos como zinco e madeira, taipa e madeira, plástico e madeira e somente 0,4% são construções exclusivamente em alvenaria. Em relação ao número de cômodos das habitações, 27,5% destas possuem mais de quatro cômodos, 17,6% quatro cômodos e 25% três cômodos. Este é um fator a ser aprofundado na pesquisa de campo, já que geralmente nessas áreas as habitações possuem um número menor de cômodos.

A construção do sistema de circulação sobre estivas de madeira que permitem a localização das habitações cada vez mais distantes da terra firme e em direção da Baía de Guajará surpreende pela técnica e imprevisibilidade dos traçados, constituindo espaços de domínio da população habituada a tal solução e que já conhece os trajetos.

4.4.1. Origem e construção do espaço

O jornal O Liberal (2000), em entrevistas com moradores antigos, cita que a Vila da Barca surgiu quando famílias de ribeirinhos e agricultores, em es-

pecial oriundos de Igarapé Mirim e Abaetetuba, buscaram morar próximos à estação de trem que existia na Avenida Pedro Álvares Cabral, há cerca de 60 anos, para comercializar frutas, verduras e legumes cultivados nas ilhas. Inicialmente, no local onde hoje se situa a comunidade, foram construídas barracas para a venda dos produtos e depois de algum tempo estas famílias deixaram de voltar para suas localidades de origem, construindo habitações próximo a uma "barca encalhada", surgindo, então, a referência ao nome da comunidade.

Porém, o Jornal Vila da Barca (2000) afirma que a Vila existe há 50 anos, citando a construção de habitações próximo a uma embarcação, que nunca foi encontrada, e que, segundo o jornal, existiria somente na imaginação dos moradores. O relato de alguns moradores contém informações que apontam para o vínculo existente entre a origem da Vila da Barca e as ilhas próximas. Das ilhas teria vindo o material construtivo utilizado pelos moradores para fazer as primeiras pontes de tronco de açaí e a cobertura das habitações.

Na dinâmica do processo de ocupação da Vila da Barca, devem ser considerados não somente a atuação da comunidade na natureza, mas também os processos naturais ocorridos pela ação da maré em uma área de orla, ou seja, há uma tensão ou diálogo entre o avanço da comunidade em direção à água e o avanço da água em direção à área ocupada pela comunidade. Este seria um dos pontos a serem analisados nas condicionantes do processo de configuração espacial.

4.5. O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Tucunduba

A Bacia do Tucunduba abrange a totalidade dos bairros de Canudos e Terra Firme, e se estende por parte dos bairros do Guamá, São Braz, Marco e Curió-Utinga, influenciando diretamente a qualidade de vida de parte significativa dos moradores do Distrito Administrativo do Guamá (Dagua), além de atingir o Distrito Administrativo do Entroncamento (Daent) e o Distrito Administrativo de Belém (Dabel). Possui uma área total de 10,55 km², dos quais 54% é alagável. É constituída de 13 canais que juntos somam 14.175 m; deste total, 6.040 m são naturais, 5.700 m já foram retificados de alguma forma, e apenas 1.823 m foram revestidos. A espinha dorsal da Bacia é o Canal do Tucunduba, com uma extensão de 3.900 m, sendo 100% em estado natural, mesmo habitado por um contingente populacional significativo e influenciando na qualidade de vida desses cidadãos.

Como o canal do Tucunduba é o principal da bacia, recebe efluentes dos demais para o lançamento final no Rio Guamá. No entanto, este lançamento está sendo prejudicado por obstruções, seja em decorrência de barreiras hídricas (movimento das marés), seja pela existência de moradias no leito do canal e/ou lançamentos de detritos no mesmo.

Como conseqüência, devido também a precipitações pluviométricas, a bacia não oferece a vazão necessária para o rápido escoamento de todo o efluente captado na área de abrangência, causando alagamento de grandes áreas, provocando graves prejuízos na qualidade de vida dos moradores que habitam no leito e na faixa de domínio do canal.

Segundo um levantamento inicial produzido por entidades populares que exercem atividades na área, e por técnicos do Dagua, foi constatada a existência de aproximadamente 1.400 domicílios localizados no leito e margens direita e esquerda do Canal (Figura 12).

Figura 12 – Canal do Tucunduba. Fonte: Foto de Vitória Paracampo (2000).

4.5.1. O Processo de Remanejamento no Projeto Tucunduba

O Projeto Tucunduba é um projeto de saneamento que contempla a execução de obras em aterro, drenagem e pavimentação do trecho da Avenida Perimetral até a Rua Celso Malcher. Atualmente está sendo executado o primeiro trecho que se estende da Avenida Perimetral à Rua São Domingos. A execução do projeto é financiada pela CAIXA em parceria com a PMB, tendo como órgão executor a Secretaria Municipal de Saneamento (Sesan).

A Sesan, através de uma comissão de remanejamento, iniciou as negociações com as famílias a serem atingidas pelo projeto no ano de 1999, se estendendo até o ano atual. Em 1997 foram cadastradas pela Sesan 1.252 benfeitorias construídas na faixa de domínio de abrangência do projeto.

Até o ano de 2001 foram indenizadas pela Prefeitura Municipal/Sesan um total de 468 benfeitorias localizadas na área de domínio do Projeto Tucunduba, estando assim distribuídas quanto à sua localização: Riacho Doce (Av: Perimetral à Rua da Paz) – 148 benfeitorias; Av. Barão de Igarapé-Miri – 6 benfeitorias; R. José Priante à R. São Domingos: 95 benfeitorias; Ilha Pantanal – 163 benfeitorias e Passagem Tucunduba II – 56 benfeitorias.

Do total das 468 benfeitorias indenizadas, foram atendidas 692 famílias aproximadamente. No que se refere ao destino das famílias remanejadas, a Comissão de Remanejamento destaca que há dificuldades em se obter o controle total dos novos endereços, pelo fato de que, após a assinatura do acordo e o recebimento da indenização no setor financeiro da Secretaria, perde-se o contato direto com o morador. Entretanto, há informações de que há preferência das famílias em permanecerem no mesmo bairro ou em bairros próximos da área ou, como em alguns casos, retornarem ao município de origem. Do total de benfeitorias indenizadas existe o controle apenas de 171, o que corresponde a 36,54% do universo total (Tabela 8).

No que diz respeito ao procedimento referente à forma como essas famílias foram indenizadas pelo Projeto Tucunduba, a Sesan utilizou inicialmente duas opões de remanejamento: primeira: as famí-

Destino das famílias	Nº de benfeitorias	%
Mesmo bairro	94	20,09
Outro bairro	24	5,13
Outro município	30	6,41
Cj Eduardo Angelin	23	4,91
Sem informação	297	63,46
TOTAL	468	100,00

Tabela 8 – Origem das famílias remanejadas no programa de Macrodrenagem do Projeto Tucunduba. Fonte: Relatório SocioTécnico SESAN (Belém, 2002).

lias optavam por receber um lote de 8,00 x1 2,00 m², mais uma unidade habitacional em alvenaria construída pela PMB no Conjunto Eduardo Angelim, localizado na Rodovia Augusto Montenegro km 13; segunda: as famílias optavam por receber uma indenização de acordo com avaliação da sua benfeitoria para que pudessem comprar uma outra em um novo endereço. Esta segunda forma é a adotada atualmente pela Sesan.

4.5.2. O Plano de Desenvolvimento Local (PDL)

As ações a serem executadas no projeto previstas para o período de janeiro 2002 a março 2004:

• realização do processo de consultas sociais: visitas domiciliares, assembléias por rua e quadras;

• composição do Conselho de Controle Social e das comissões de fiscalização;

• implantação de infra-estrutura urbana: 3.120 m de vias públicas, 320 postes de concreto para iluminação pública; 4.976 m de rede coletora de esgoto; 4.370 m de rede de abastecimento de água; 1.986,50 m de rede de drenagem urbana; 38.523 m³ de aterro de vias e miolos de quadra e terraplenagem do terreno destinado à construção das unidades habitacionais;

• construção de 473 unidades unifamiliares, sendo 89 em autoconstrução, 15 unidades multifamiliares com oito apartamentos e adaptação de oito benfeitorias já existentes;

• remanejamento de 609 famílias em situação de risco ambiental, para área contígua ao local de origem;

• construção de equipamentos urbanos e comunitários: dois centros comunitários, uma creche com capacidade para atender 150 crianças, um posto de saúde Casa Família, duas praças e cinco play-grounds;

• recuperação de área degradada com implantação de área verde de 2 ha de revegetação com árvores típicas da Amazônia;

• execução do trabalho social por meio de cinco subprogramas;

• mobilização, organização e controle social, geração de trabalho e renda, educação sanitária e ambiental, acompanhamento social às famílias remanejadas, serviços de atendimento e informação.

5. Conclusão

Este texto busca traçar um panorama de ações habitacionais na RMB, levados a efeito entre 1996 e 2001. Na análise do contexto local, tanto do plano

físico-estrutural como do setor político-institucional, aspectos ligados à provisão do habitat social demonstram pontos que merecem destaque e crítica mais aprofundada. Percebe-se a existência de paralelos entre esquemas formais de solução do problema do déficit habitacional, construção de novas unidades ou de lotes infra-estruturados, e políticas de provisão de representativo percentual para a solução de problemas em áreas ocupadas informalmente. As soluções urbanísticas, fundiárias ou financeiras, em última instância, institucionais, para não dizer políticas, ainda estão por serem pesquisadas com rigor capaz de mostrar pontos do estrangulamento, causas e conseqüências de má atuação pública no setor.

Neste plano político-institucional, nota-se uma falta de coesão entre as unidades governamentais, necessitando uma readequação de competências e a restrição de suas atuações, que provêm da falta de articulação e de uma coordenação geral das operações realizadas. Outro problema observado é a falta de capacitação técnica; não há verificação das qualificações; apenas são realizados, eventualmente, programas de atualização e treinamentos de equipes.

Referências

ACIOLY, Cláudio Jr.; DAVIDSON Forbes. **Densidade Urbana**: Um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

BELÉM (Prefeitura Municipal - Secretaria Municipal de Saneamento - Núcleo Setorial de Planejamento - Comissão de Remanejamento). **Relatório sócio-técnico**. Belém, jan. 2002.

CAIXA (Caixa Econômica Federal). **Financiamentos habitacionais concedidos pela Caixa no Estado do Pará nos últimos 5 anos**. Belém, [s.d.]. (Documento fornecido pela Gerência de Mercado da CAIXA).

_____. **Desenvolvimento urbano**. Disponível em: <http//www.caixa.gov.br>.Acesso em: 27 nov. 2001.

COHAB (Companhia de Habitação do Estado do Pará). **Relação dos conjuntos habitacionais ocupados na R.M.B.**.CAIXA/Cohab. Relatório anual da Cohab, 1988-1989-1990.

_____. **Relatório do biênio 91-92**. 1992. Mimeo.

_____. **Programa de participação comunitária em projeto e autoconstrução de baixa renda – CDP/Belém (PA)**. Trabalho apresentado ao concurso "Instituição Selo de Mérito" da Associação Brasileira de Cohabs. Belém, 1999.

_____. **Relação das obras implantadas pela Cohab no período 1995-2000**. Belém, 2001. Fotocópia.

FERREIRA, Hamilton. **Clima e Gestão em Área de Assentamentos Humanos**: o caso CDP (PA). Trabalho de Conclusão do Curso de Arquitetura e Urbanismo. Belém, 1999. (Não publicado).

_____. **Gestão e reforma urbana em área de assentamentos humanos**: convênio COHAB/UFPa-PARU/FADESP. Monografia (Especialização) – Belém, CESUPA, 2001.

FRENTE BELÉM POPULAR. **O próximo passo, qualidade de vida por uma Belém criança, diretrizes programáticas, 2001-2004**. Belém, 2000.

GABRIELE, M. Cecília Filgueiras Lima. Assentamentos humanizados e qualidade de vida: uma contribuição à reforma urbana. In: AMIM, Mário Miguel; XIMENES, Tereza. (Org.). **Habitat nos países amazônicos**. Belém: NAEA/UFPA, 1998. p. 296-395.

HERTZ, John B. **Ecotécnicas em arquitetura**: como projetar nos trópicos úmidos do Brasil. São Paulo: Pioneira, 1998.

IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). **Diagnóstico institucional para apoiar a elaboração do plano estratégico municipal para assentamentos subnormais em Belém**. Rio de Janeiro, 1999. Fotocópia.

LIMA, José Júlio. **Do plano diretor ao Congresso da cidade**: por um projeto para Belém. 2001. Trabalho apresentado no II Encontro "Democracia, igualdade e qualidade de vida: o desafio para as cidades no século XX", 2001. (Não publicado).

PARACAMPO, Maria Vitória. **Cidadania e direito de mora**: a prática de ocupações coletivas e o movimento de posseiros. Belém, 1992. Dissertação (Mestrado) – UFPA/PLADES/NAEA, Belém, 1992.

PNUD-IPEA/UFPA/NAEA/DAU. **Levantamento e análise dos problemas da gestão do uso e da ocupação do solo e proposição de políticas públicas Região Metropolitana de Belém**. Belém, 1997. (Relatório n. 2).

PRADO JÚNIOR, Caio. História Econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1983.

PROJETO UNA. **Plano de Reassentamento**: atualização - 1997. Belém: BID Cosanpa, 1997.

_____. **Estudo longitudinal de avaliação dos impactos sócio-econômicos**: Governo do Estado do Pará. Belém: Cosanpa, 1999.

ROCHA, Danielle Tavernard; REIS, Myrna Castelo; PINHEIRO, Waltency Pereira. **Projeto alternativo de reassentamento**: "CDP". Belém, 1997. Trabalho (Conclusão de curso) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo, UFPA, Belém, 1997.

SACCHS, Céline. **São Paulo**: políticas públicas e habitação popular. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Edusp, 1999.

SEHAB (Secretaria Municipal de Habitação). **A política habitacional do Governo do Povo**. Belém, 2001. Folder fotocopiado.

SOUZA, Norma M. Bentes de. **Participação popular**: reflexões sobre o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una. Belém, 1998. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional/UFRJ, Rio de Janeiro, 1998.

_____. **Gestão Urbana x Participação Popular**: reflexões sobre o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una – Belém-Pará. In: CONGRESSO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA AMAZÔNIA, 3., 2001, Belém; ENCONTRO REGIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL, 1., 2001, Belém. Livro de Teses. Anais... Belém, CRESS 1ª região, 2001. p. 35-38.

UFPA S**uporte metodológico para projeto e autoconstrução habitacional de baixa renda em área de expansão urbana – CDP/Belém (PA)**. Belém: UFPA-Paru, 1998.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Globabitação**: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

6.

6.

Política Municipal de Habitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte

Maria Helena de Lacerda Godinho, Marinella Machado Araújo, Rachel de Castro Almeida, Renato Godinho Navarro e Victor Rene Villavicencio Matienzo

No Brasil, a questão social da habitação configura-se urbana. Essa percepção é corroborada pela taxa de 81,23% da população brasileira vivendo em cidades, conforme dados do Censo Demográfico da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE, 2000). Outro aspecto que sobressai refere-se à concentração dessa população urbana nas regiões metropolitanas. Em 1991, 42 milhões e meio dos 147 milhões de brasileiros residiam nas regiões metropolitanas, o que equivalia a mais de 28% da população total. Já em 2000, também segundo o Censo Demográfico do IBGE, 57.999.322 dos 169.590.000 brasileiros residiam nessas regiões, equivalendo a 34,20% da população total.

Cardoso e Ribeiro, na década de 1990, defendem que a habitação configura-se uma mercadoria impossível para grande parcela dos brasileiros.

O Banco Nacional de Habitação (BNH), apesar de suas falhas, incluía uma política de moradia popular. Com a sua extinção, o governo federal não definiu com clareza um padrão de política pública habitacional e popular a ser implementado, tampouco definiu com clareza o gestor federal das ações no âmbito da política habi-

tacional popular. Nesse contexto dois fatos sobressaem: de um lado, os programas de habitação popular são alocados em vários ministérios e secretarias; de outro, vários municípios assumem a implementação de ações no âmbito da moradia popular.

Cardoso e Ribeiro empenharam-se numa avaliação dos processos de municipalização de políticas habitacionais, no período 1993-6. O resultado desse estudo comprovou a existência de ações habitacionais significativas inovadoras e descentralizadas. Tomamos essa conclusão como ponto de partida e, no presente trabalho, buscamos identificar esse "movimento de descentralização" e as experiências "significativas e inovadoras" no âmbito das políticas e/ou ações habitacionais praticadas nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), em 2002.

Partimos do pressuposto que a experiência dos governos municipais progressistas da capital mineira, na década de 1990, teria caminhado no sentido de consolidar uma política democrática de habitação, comprometida com o enfrentamento das necessidades habitacionais da população de baixa renda. Essa política teria sua visibilidade no Sistema Municipal de Habitação já em funcionamento há 11 anos.

Adotamos também, como hipótese inicial, o fato de a capital mineira, cidade-pólo da RMBH, revelar uma baixa capacidade de exportar sua experiência para os outros municípios da própria região geográfica em que se encontra.

Na primeira parte do texto, apresentamos as heterogeneidades e desigualdades intermunicipais na RMBH, destacando as necessidades habitacionais da população de baixa renda[1], expressas na evolução do Déficit Habitacional Ajustado (1991-2000) e no quadro de habitações inadequadas. Na segunda parte, apresentamos visão panorâmica do estágio em que se encontra o Sistema Normativo Habitacional praticado nos municípios da RMBH, à luz das normas constitucionais e do Estatuto da Cidade. Na terceira parte, elaborada a partir de um levantamento junto às próprias prefeituras em 2002, caracterizamos a atuação dos governos municipais, na RMBH, sob a forma de política municipal de habitação e/ou de ações isoladas no âmbito habitacional. Nas considerações finais, destacamos a singularidade da experiência de Belo Horizonte no contexto da RMBH, o que, de alguma forma, confirmou a hipótese inicial de não exportação desta experiência para outros municípios da RMBH. Ao mesmo tempo, apontamos a existência de experiências habitacionais que merecem um estudo mais aprofundado, em virtude de seu potencial

[1]Para definição da população de baixa renda adotamos as mesmas faixas de renda mensal das famílias urbanas, utilizadas pela Fundação João Pinheiro, quando da elaboração do Déficit Habitacional Ajustado 1991-2000, que vão até cinco salários mínimos, totalizando 140.100 famílias na RMBH-2000. Para esta faixa adotamos, também, a mesma subdivisão da FJP: até três salários mínimos, que concentra, na RMBH-2000, cerca de 94% das famílias com renda mensal familiar de até cinco salários mínimos.

inovador, em termos de gestão democrática e/ou de adoção de tecnologias alternativas.

1. Heterogeneidades, desigualdades intermunicipais e necessidades habitacionais da população de baixa renda

Observamos na RMBH que a ampliação contínua do espaço geográfico não tem representado fator preponderante em seu incremento demográfico. Criada em 1973 com 14 municípios, chega ao ano de 1991 com 18, a 2000 com 33 e a 2002 com 34. Dos 15 municípios agregados entre 1991 e 2000, seis foram incorporados a partir da emancipação de distritos dos municípios da própria RMBH e, portanto, já apresentando sua população contabilizada como pertencente à RMBH, no Censo Demográfico de 1991. Os nove municípios agregados à RMBH, no período 1991-2000, mostravam, segundo o mesmo Censo Demográfico de 2000, um aumento de cerca de 90.262 pessoas, o que representa apenas 2,66% de aumento de sua população em relação ao resultado encontrado em 1991 (Tabela 1).

Na Figura 1, no território da RMBH, em 2000, identificamos uma concentração da população na capital e nos municípios que a circundam. Essa disparidade na distribuição da população permite-nos supor que a questão social da habitação, materializada sob a forma de diferentes situações de necessidade habitacional, concentra-se na capital e nas cidades mais densamente povoadas da região, entre as quais se destacam: Betim, Contagem, Ibirité, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia, todas com mais de 100.000 habitantes.

Para uma caracterização, ainda que panorâmica, da gravidade da questão social da habitação na RMBH, no início do século XXI, selecionamos duas entre as várias situações de necessidade habitacional[2]: a necessidade de provisão de moradias, apontada pelo Déficit Habitacional Ajustado 1991-2000, e a necessidade de recuperação das moradias inadequadas[3].

1.1. Considerações sobre o Déficit Habitacional Ajustado na RMBH-2000, em relação ao conjunto metropolitano e ao Brasil

A Fundação João Pinheiro (FJP) identifica a necessidade de provisão de moradias com base no cálculo do déficit habitacional. No presente trabalho, recorremos ao Déficit Habitacional Ajustado (2000), também desenvolvido pela FJP, que permite a comparação das estimativas do déficit habitacional, entre 1991 e 2000, obtidas a partir da soma da coabitação familiar, das habitações precárias e do ônus excessivo com o aluguel.

[2]O universo de atuação de uma política habitacional inclui o atendimento a várias situações de necessidade. Navarro e Godinho (2000) identificaram 21 situações de necessidade que deveriam ser atendidas pela Política Municipal de Habitação em Belo Horizonte.

[3]Ambos criados pela FJP. O Déficit Habitacional Ajustado permite comparar a tendência do déficit no período 1991-2000.

Municípios da RMBH	Data da criação do município	Data incorporação à RMBH	População dos municípios - RMBH 1991	População dos municípios - RMBH 2000
Baldim	27/12/1948	1999	**	8.155
Belo Horizonte	17/12/1893	1974	2.020.161	2.238.526
Betim	17/12/1938	1974	170.934	306.675
Brumadinho	17/12/1938	1989	19.308	26.614
Caeté	29/01/1714	1974	33.251	36.299
Capim Branco	12/12/1953	1999	**	7.900
Confins	21/12/1995	1995	*	4.880
Contagem	30/08/1911	1974	449.588	538.017
Esmeraldas	16/09/1901	1989	25.298	47.090
Florestal	30/12/1962	1997	**	5.647
Ibirité	30/12/1962	1974	78.090	133.044
Igarapé	30/12/1962	1989	15.957	24.838
Itaguara	31/12/1943	1999	**	11.302
Itatiaiuçu	s/i	2002 2000	**	8.517
Jaboticatubas	17/12/1938	1993	**	13.530
Juatuba	27/04/1992	1974	*	16.389
Lagoa Santa	17/12/1938	1995	26.641	37.872
Mario Campos	21/12/1995	1989	*	10.535
Mateus Leme	17/12/1938	1999	17.597	24.144
Matozinhos	31/12/1943	1974	**	30.164
Nova Lima	05/02/1891	1999	52.400	64.387
Nova União	30/12/1962	1974	**	5.427
Pedro Leopoldo	07/09/1923	1974	41.594	53.957
Raposos	27/12/1948	1974	14.242	14.289
Ribeirão das Neves	12/12/1953	1974	143.853	246.846
Rio Acima	27/12/1948	1997	7.066	7.658

Municípios da RMBH	Data da criação do município	Data incorporação à RMBH	População dos municípios - RMBH 1991	População dos municípios - RMBH 2000
Rio Manso	30/12/1962	1974	**	4.646
Sabará	17/07/1711	1974	89.740	115.352
Santa Luzia	18/03/1847	1995	139.825	184.903
S. Joaquim de Bicas	21/12/1995	1993	*	18.152
São José da Lapa	27/04/1992	1995	*	15.000
Sarzedo	21/12/1995	2000	*	17.274
Taquaraçu de Minas	30/12/1962	1974	**	3.491
Vespasiano	27/12/1948		48.012	76.422
População total			3.393.557	4.357.942

* Em 1991 esses municípios ainda não existiam. Trata-se de distritos de municípios já pertencentes à RMBH que se emanciparam depois da realização do Censo Demográfico do IBGE de 1991, estando, portanto, sua população já incluída naquele Censo Demográfico.
** Refere-se a municípios que foram agregados a RMBH após o Censo Demográfico de 1991.

Tabela 1 – Composição e população dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte - 1991 e 2000. Fonte: Fundação João Pinheiro (1998). Dados do Censo Demográfico do IBGE (1991-2000), trabalhados pelo Observatório das Metrópoles/Núcleo Minas Gerais – Proex/PUC Minas - Fase.

A noção de coabitação familiar, adotada pela FJP, inclui a soma de famílias conviventes em um mesmo domicílio. A família convivente secundária diz respeito a duas ou mais pessoas residindo em um mesmo domicílio com a família denominada principal."No caso de domicílios com famílias conviventes, considera-se apenas a renda da família principal" (FJP, Centro de Estatística e Informação (CEI), Belo Horizonte, jun. 2002, p. 3).

A habitação precária, também, segundo a FJP, inclui os domicílios rústicos:

> aqueles que não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, representando não só desconforto para seus moradores, mas também risco de contaminação por doenças, em decorrência de suas condições de insalubridade, devendo, portanto serem repostos; domicílios improvisados: locais construídos sem fins residenciais servindo como moradia, como debaixo de pontes, em barracas, prédio em construção, etc., indicando diretamente a carência de novas moradias (FJP, 2002, p. 2).

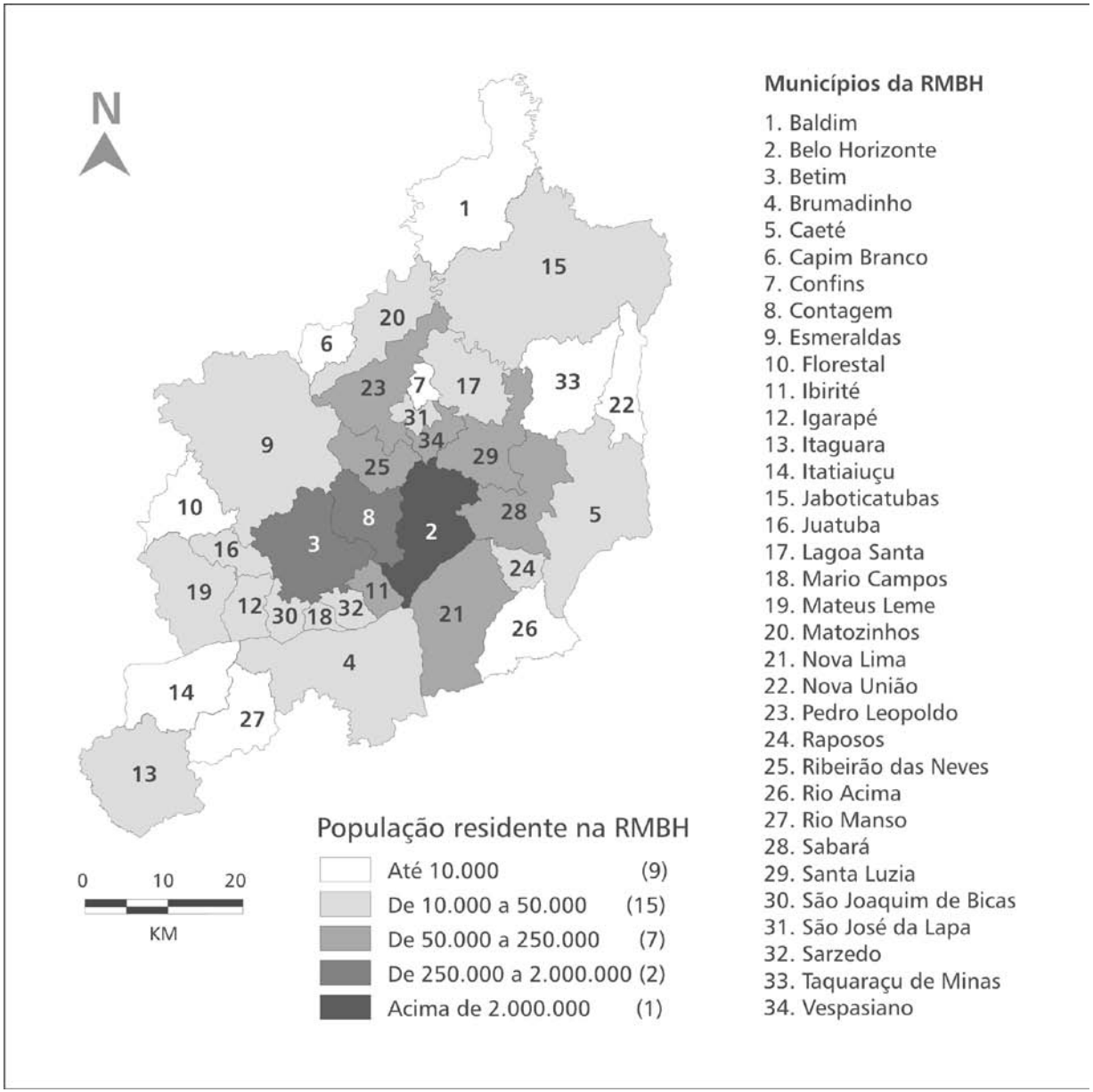


Figura 1 - População residente nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte
Fonte: IBGE - 2000/ Dados trabalhados pelo OPUR/RMBH - PUCMinas

No período compreendido entre 1991 e 2000 houve, no Brasil, um acréscimo de 21,7% na demanda por novas moradias, enquanto no conjunto das regiões metropolitanas esse índice subiu para 34,3%, indicando, portanto, um agravamento da questão habitacional nessas regiões. Na RMBH o aumento do Déficit Habitacional Ajustado, no mesmo período, foi muito significativo, passando de 100.275 unidades, em 1991, para 151.860, no ano de 2000, o que representa um aumento percentual de mais de 50% em uma década, conforme podemos observar na Tabela 2.

Áreas	Estimativa do Déficit Habitacional Ajustado - número de unidades		Estimativa do Aumento do Déficit Habitacional Ajustado	
	1991	2000	Número	%
RMBH	100.275	151.860	51.585	51,44
Total das RM(s)	1.404.615	1.886.794	482.179	34,3
Brasil	5.374.380	6.539.528	1.165.148	21,7

Tabela 2 – Estimativa do Déficit Habitacional Ajustado – 1991-2000. Fonte: FJP (2002).

O ônus excessivo com o aluguel aparece como o grande vilão, no que diz respeito à análise do peso de cada componente do Déficit Habitacional Ajustado, no agravamento da questão habitacional, tanto na RMBH quanto no conjunto metropolitano e no Brasil.

O índice de comprometimento máximo de 30% de renda familiar foi utilizado tendo em vista parâmetro tradicional do antigo Banco Nacional da Habitação e, atualmente, da própria Caixa Econômica Federal, que considera essa percentagem o máximo tolerável de gasto direto com a habitação. (...) sendo considerados apenas as casas e apartamentos urbanos (FJP, 2002, p. 3).

Conforme registra a Tabela 3 caíram, no período de 1991 e 2000, os índices de habitação precária e de coabitação familiar nas três áreas de abrangência em tela.

Componentes	% em1991			% em 2000		
	RMBH	RM(s)	Brasil	RMBH	RM(s)	Brasil
Habitação precária	5,2	18,8	34,6	3,0	9,3	24,0
Coabitação familiar	78,1	69,8	58,2	63,7	65,4	56,1
Ônus excessivo com o aluguel	16,7	11,5	7,2	30,9	22,0	18,2

Tabela 3 – Participação percentual de cada componente no Déficit Habitacional Ajustado. Fonte: FJP (2002).

Do ponto de vista da participação do Déficit Habitacional Ajustado no total dos domicílios particulares permanentes, observamos um decréscimo entre 1991 e 2000 para o conjunto do Brasil, caindo de 15,4% para 14,6%. Constatamos a mesma situação para o conjunto metropolitano, embora o decréscimo seja, ainda, menor do que o observado para o Brasil. No conjunto metropolitano houve uma queda de apenas 0,3% da participação do Déficit Habitacional Ajustado no total de domicílios permanentes, caindo de 13,6% para 13,3%; no caso da RMBH, a situação se inverte, apresentando um acréscimo de 0,7%, passando de 12,2% para 12,9%. Mesmo com este aumento, a taxa estimada em 2000, para a RMBH, é inferior às estimadas para o conjunto metropolitano e para o Brasil, tanto em 1991 como em 2000. A Tabela 4 espelha essa situação.

Regiões	% em 1991	% em 2000
RMBH	12,2 %	12,9 %
Regiões Metropolitanas	13,6 %	13,3 %
Brasil	15,4 %	14,6%

Tabela 4 – Participação percentual do Déficit Habitacional Ajustado no total dos domicílios particulares permanentes. Fonte: FJP (2002).

Um indicador do agravamento da desigualdade socioeconômica revela-se quando identificamos uma forte relação das faixas de rendimento mensal domiciliar e familiar com as estimativas de habitações precárias e com as estimativas de coabitação familiar; quanto menor a renda, maior o percentual de habitação precária ou coabitação familiar.

A Tabela 5 mostra que a habitação precária e a coabitação familiar, em sua maioria absoluta, atingem os domicílios com rendimento médio mensal domiciliar de até dois salários mínimos, seja em 1991 ou 2000.

A situação da RMBH, entretanto, é menos desconfortável que a do conjunto metropolitano ou do Brasil: o aumento de 7,3% na RMBH é menor quando comparado aos 7,8% para o conjunto das regiões metropolitanas, ou aos 8,7% para o conjunto do Brasil entre 1991 e 2000.

Por outro lado, quando destacamos a faixa de renda entre 2 e 5 salários mínimos, observamos que a RMBH é a que teve maior queda percentual na estimativa de habitação precária e da coabitação familiar urbana, no período 1991-2000, diminuindo em

Faixas de renda	% em1991			% em 2000		
	RMBH	RM(s)	Brasil	RMBH	RM(s)	Brasil
Até 2 salários mínimos	59,7	50,7	55,2	67,0	58,5	63,9
De 2 a 5 salários mínimos	27,1	28,8	29,1	22,9	29,1	25,2
Mais de 5 salários mínimos	13,2	20,4	15,7	10,1	12,4	10,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,2

Tabela 5 – Estimativas da habitação precária e da coabitação familiar urbana por faixa de rendimento mensal domiciliar. Fonte: FJP (2002).

torno de 4,2%; no conjunto das RMs, esse mesmo percentual aumentou em 0,3%; para o conjunto do Brasil, o percentual caiu 3,9%.

Esse fato talvez tenha sua explicação na política municipal de habitação praticada na capital, Belo Horizonte, a partir de 1993, conforme poderemos observar nos itens seguintes.

Observando a Tabela 6, outro indicador reforça a tese do agravamento da desigualdade. Evidencia-se na RMBH a partir de dois componentes: a) o número de domicílios urbanos particulares vagos dobrou em uma década, passando de 84.609 moradias, em 1991, para 170.479, em 2000; b) quando comparamos informações oriundas das mesmas fontes (IBGE 1991-2000), relativas ao Déficit Habitacional Ajustado, com o número de domicílios urbanos particulares vagos, verificamos que o número de domicílios urbanos particulares vagos na RMBH, em 2000, supera em mais de 10% o déficit habitacional estimado em 151.860 domicílios. Esses números indicam que a solução do déficit habitacional não se reduz ao incremento da política de provisão de moradias, de uma forma genérica. Trata-se de incrementar uma política de provisão de moradias para população de baixa renda, de forma especial para aquelas famílias com rendimento médio domiciliar não ultrapassando dois salários mínimos.

Áreas	2000			
	Déficit Habitacional Ajustado	Domicílios urbanos particulares vagos	Déficit Habitacional Ajustado	Domicílios urbanos particulares vagos
RMBH	100.275	84.609	151.860	170.479
RM(s)	1.404.615	1.084873	1.886.794	1.757.595
Brasil	5.374.380	2.962.815	6.539.528	4.580.147

Tabela 6 – Déficit Habitacional Ajustado versus domicílios urbanos particulares vagos. Fonte: FJP (2002).

1.2. Considerações sobre o quadro de habitações inadequadas na RMBH

A inadequação habitacional diz respeito aos domicílios que não proporcionam a seus moradores condições básicas de habitabilidade, mas podem ser recuperados, não precisando ser substituídos. A FJP (2002) classifica como domicílios inadequados:

> os que apresentam carência de serviços de infra-estrutura, entendida como ausência de ao menos um dos seguintes serviços básicos: energia elétrica, rede de abastecimento de água com canalização interna, rede coletora de esgoto ou fossa séptica e lixo coletado direta ou indiretamente, sem levar em conta a renda de seus moradores;
>
> os que apresentam adensamento excessivo de moradores medido através da densidade de moradores por dormitório; foram considerados dormitórios todos os cômodos da unidade habitacional, excetuando-se a cozinha e o banheiro;
>
> os que apresentam inadequação fundiária urbana,

caracterizada pelo domicílio próprio, quando o proprietário declara não possuir a posse do terreno. Esse componente foi adotado com o objetivo de identificar o problema da posse da terra em favelas, vilas e áreas ocupadas;

os que apresentam inexistência de unidade sanitária domiciliar interna, expressa na ausência de instalação sanitária de uso exclusivo do domicílio;

os depreciados em função da idade da edificação; enquadram-se nesse componente parcela das edificações com mais de 50 anos em 2000, em uso residencial e considerada potencialmente necessitada de cuidados especiais para sua manutenção. (FJP, 2002, p. 4)

Os números da Tabela 7 indicam o nível da inadequação habitacional na RMBH no ano de 2000. Os dados permitem observar a carência de infra-estrutura como fator preponderante, o que reflete a deficiência de serviços públicos na região.

2. Considerações sobre o quadro normativo da política habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte

Apesar de o direito à moradia[4] ser expressamente reconhecido pelo artigo 6º da Constituição Federal de 1988[5] como direito fundamental de ordem social, e tanto a Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989 (artigo 11, inciso IX) quanto a Lei Orgânica de Belo Horizonte de 1990 (artigo 13, inciso IX) definirem, entre as competências públicas, a promoção de programas de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico em seus respectivos territórios, não se pode dizer que este seja um direito efetivo, garantido pelo Estado

Critérios de inadequação	RMBH	RM(s)	Brasil
Adensamento excessivo	77.882	985.852	2.024.939
Inadequação fundiária urbana	46.395	760.245	1.508.744
Carência de infra-estrutura	227.589	2.525.443	10.261.076
Inexistência de unidade sanitária interna ao domicílio	23.200	359.738	1.466.701
Inadequação por depreciação	21.447	367.674	836.669

Tabela 7 – Domicílios urbanos duráveis com algum tipo de inadequação – 2000. Fontes: Dados básicos: FJP, Centro de Estudos Políticos e Sociais (Ceps), Déficit habitacional no Brasil, 1995 – IBGE, Sinopse Preliminar do Censo Demográfico, 2000. Elaboração FJP (2002).

[4]Apesar de não definir direito à moradia, a Constituição do Estado de Minas Gerais determina que este compreende o acesso a equipamentos urbanos – rede de água, luz, esgoto sanitário, vias de circulação, entre outros – (artigo 246, § 1º), deixando claro que o direito à moradia vai além da simples construção de unidades habitacionais.

[5]A moradia foi incluída entre os direitos sociais pela Emenda Constitucional n. 26, de 2000.

brasileiro a seu cidadão. Essa afirmativa justifica-se, sobretudo, pela ausência de políticas públicas eficazes, direcionadas à promoção do acesso à terra, em especial ao solo urbano, onde vive a maior parte da população brasileira, e ao déficit habitacional ajustado, que, em 2000, foi estimado pela Fundação João Pinheiro em 6.539.528 moradias no Brasil.

Nesse contexto, os municípios da RMBH seguem a regra e não representam exceção. Dos 34 municípios[6] que atualmente a compõe, apenas cinco[7] possuem políticas habitacionais instituídas por lei, sendo a legislação da cidade-pólo, Belo Horizonte, a que apresenta a política habitacional mais consistente e, em conseqüência, onde se concentram as experiências alternativas de habitação popular e os programas habitacionais mais sustentáveis[8]. São exemplos: o Programa Municipal de Regularização de Favelas – Profavela[9], instituído pela Lei n. 3.532, de 6 de janeiro de 1983; o Programa de Estruturação em Áreas de Risco (Pear), com seus Grupos Executivos de Áreas de Risco – Gear(s), regulados pelo Decreto n. 10.812, de 28 de setembro de 2001; os Planos Globais Específicos – PGE(s), instituídos pela Lei n. 8.137, de 21 de dezembro de 2000; o Orçamento Participativo da Habitação – OP da Habitação, com a sua Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo – Comforça; as Zonas Especiais de Interesse Social destinadas à reestruturação de conjuntos habitacionais – Zeis-3, instituídas pela Lei n. 7.166, de 27 de setembro de 1996, Plano Diretor de Belo Horizonte.

Essa tendência é igualmente observada no governo metropolitano, que, até hoje, mais de trinta anos da criação da RMBH[10], ainda sofre as conseqüências socioeconômicas e urbanísticas da ausência de política habitacional regional, intersetorial e intergovernamental, capaz de garantir soluções sustentáveis para os problemas habitacionais existentes em seu território.

[6]A conformação originária da RMBH, estabelecida pela Lei Complementar n. 14, de 1973, incluía os municípios Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasino. Em 1993, a Lei Complementar estadual n. 26 incorporou os municípios de Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé, Juatuba, Mateus Leme e São José da Lapa. Em 1997, a Lei Complementar n. 49 incorporou os municípios de Confins, Florestal, Mário Campos, Rio Manso, São Joaquim de Bicas e Sarzedo. Em 1999, a Lei Complementar n. 53, incorporou os municípios de Baldim, Capim Branco, Itabirito, Itaguara e Matozinhos. Em 2000, a Lei Complementar n. 56 incorporou os municípios de Nova União e Taquaraçu de Minas. Em 2002, a Lei Complementar estadual n. 63 incorporou o município de Itatiaiuçu e excluiu o município de Itabirito.

[7]Esses municípios são Belo Horizonte, Betim, Contagem, Nova Lima e Santa Luzia. Observe-se que, a exceção de Nova Lima, a legislação própria sobre política habitacional foi produzida com participação popular.

[8]O termo 'sustentabilidade' é empregado no texto para designar ações destinadas a promover espécie de desenvolvimento econômico que aliam inclusão social e harmonia ambiental.

[9]O Profavela foi o primeiro programa brasileiro de urbanização de favelas. Seu âmbito de abrangência foi ampliado para áreas caracterizadas como Zeis-1 e Zeis-3 pela Lei n. 8.137, de 21 de dezembro de 2000, que promoveu a primeira revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte, Lei n. 7.165, de 27 de setembro de 1996, e da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, Lei n. 7.166, de 27 de setembro de 1996.

[10]A Região Metropolitana de Belo Horizonte foi instituída pela Lei Complementar Federal n. 14, de 8 de junho de 1973.

Em verdade, é a partir de 1989 que a Constituição do Estado de Minas Gerais passa a mencionar expressamente a habitação entre as funções públicas de interesse comum, atribuídas às regiões metropolitanas mineiras (artigo 43, inciso IX), até então presente na legislação nacional e mineira, em razão de interpretação extensiva da expressão "uso do solo metropolitano". Apesar disso, é inquestionável a preocupação do legislador constitucional mineiro em garantir a participação do Estado no processo de elaboração de planos diretores municipais, que se observa, por exemplo, na priorização de liberação de recursos financeiros estaduais para municípios, mediante planos diretores que estabeleçam diretrizes de "urbanização, regularização e titulação das áreas deterioradas, preferencialmente sem remoção de seus moradores" (artigo 245, § 1º, inciso V).

Não obstante a existência, desde o início da década de 1980, de leis estaduais importantes para a área habitacional, o levantamento, efetuado em 2002 junto às prefeituras, não conseguiu capturar reflexos significativos de sua aplicação na RMBH. Entre elas, podemos citar: a instituição do Conselho Estadual de Política Habitacional[11] pelo Decreto n. 22.516, de 3 de dezembro de 1982, órgão responsável pela elaboração da política habitacional do Estado; a criação do Fundo Estadual de Habitação pela Lei n. 11.830, de 6 de julho de 1995, destinado a garantir suporte financeiro aos programas habitacionais de interesse social direcionados à população de baixa renda, atualmente desativado; a atuação da Companhia de Habitação de Minas Gerais (Cohab), autorizada pela Lei n. 3.403, de 2 de julho de 1965.

Recentemente, observamos no cenário político-administrativo mineiro o renascimento de nítida preocupação com planejamento e gestão metropolitanos participativos e estruturados em articulação interinstitucional[12]. São exemplos dessa tendência a criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana[13] pela Lei Delegada n. 49, de 2 de janeiro de 2003, regulada pela Lei Delegada n. 106, de 29 de janeiro de 2003, e a realização, em novembro de 2003, do "Seminário Legislativo: Regiões Metropolitanas", que promoveu ampla discussão entre sociedade civil, setor público e iniciativa privada sobre os rumos das políticas públicas, do planeja-

[11]O Conselho Estadual de Política Habitacional foi posteriormente transformado no Conselho Estadual de Habitação pela Lei n. 10.624, de 16 de janeiro de 1992.

[12]Atualmente, o planejamento da RMBH cabe à Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte (Ambel), composta por representantes dos Poderes Executivo e Legislativo municipais e estadual, e com assessoramento técnico e executivo realizado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru) e pela Fundação João Pinheiro, nos termos do artigo 43 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 e da Lei Complementar n. 26, de 14 de janeiro de 1993, e suas alterações.

[13]Em linhas gerais, as atribuições da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana previstas na Lei Complementar n. 106, de 2003, estão em sintonia com as normas gerais sobre política urbana, estabelecidas pela Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, sobretudo em matéria de planejamento e gestão democráticos e articulações interinstitucionais regionais.

mento e da gestão metropolitanos em Minas Gerais, em especial na RMBH. O resultado foi o encaminhamento à Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e a aprovação em audiência pública de 194 propostas[14], das quais, cerca de 60, destinadas à habitação. Outro resultado prático do seminário foi o fortalecimento da articulação interinstitucional, visando a elaborar o plano diretor metropolitano da RMBH, consolidada pela publicação da Portaria n. 11, de 22 de janeiro de 2004, editada pelo Comitê Executivo da Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte.

Contudo, em geral, os municípios que compõem a RMBH, à exceção de Belo Horizonte, ainda apresentam grande distanciamento entre ações governamentais e a ordenação sustentável do espaço urbano, ou seja, capaz de viabilizar as funções sociais da cidade e da propriedade, como preconiza o Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988, artigos 182 e 183, regulado pela Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Essa constatação deriva da observação do inexpressivo número de municípios que utilizam efetivamente os instrumentos de política urbana contidos no Estatuto da Cidade. Entre os municípios que compõem a RMBH, verificou-se que apenas 11 utilizavam instrumentos de política urbana, conforme demonstrado no Quadro 1.

3. Política habitacional popular e/ou ações isoladas praticadas nos municípios da RMBH em 2002

Para caracterizar a política habitacional, destinada à população de baixa renda, praticada nos municípios da RMBH, em 2002, visitamos e entrevistamos os responsáveis pela área habitacional em 30 dos 34 municípios que compõem a RMBH. Apesar de várias tentativas, não conseguimos entrevistar o responsável pelas ações no âmbito habitacional nos seguintes municípios: Confins, Sarzedo, Itatiaiuçu e Nova União.

Mediante a aplicação de um questionário, procuramos identificar: a) o sistema normativo em vigor no município, no ano de 2002, incluindo as normas do sistema de financiamento no âmbito habitacional; b) estrutura funcional disponível na prefeitura para exercer sua função de gestora da política habitacional; c) as prefeituras que afirmam ter uma política habitacional para população de baixa renda; d) as diversas ações implementadas nos municípios, no âmbito da habitação para população de baixa renda, independentemente de terem ou não política municipal de habitação formalizada; e) a existência de participação da sociedade, seja no planejamento e/ou implementação das ações habitacionais.

[14]Documento final do "Seminário Legislativo Regiões Metropolitanas: Pensando no futuro". Revista do Legislativo Mineiro, Belo Horizonte, n. 37, p. 24-35, jul./dez. 2003.

Instrumento urbanístico	Descrição	Embasamento legal	Municípios que aplicam *
Regularização Fundiária			Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Pedro Leopoldo, Sabará.
Contribuição de Melhoria	Tributo cobrado em razão da valorização imobiliária decorrente da realização de obra pública municipal, estadual ou federal. Destina-se a recuperar, ainda que parcialmente, os gastos públicos com a construção.	Decreto-lei n. 195, de 24 de fevereiro de 1967. Art. 4º, inciso IV, alínea "b", do Estatuto da Cidade.	Belo Horizonte, Contagem, Pedro Leopoldo, Sabará, Santa Luzia.
Solo Criado Outorga Onerosa do Direito de Construir	Potencial construtivo suplementar com utilização condicionada à entrega ao Poder Público municipal de contrapartida em dinheiro ou em terreno equivalente ao valor em m^2 da área a ser edificada.	Arts. 4º, inciso V, alínea "n", 28 a 31 do Estatuto da Cidade.	Belo Horizonte, Betim, Taquaraçu de Minas, Santa Luzia.
Transferência do Direito de Construir Transferência de Potencial Construtivo	Utilização de potencial construtivo não utilizado em área urbana, privada ou pública, em razão de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, realização de programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social, preservação do patrimônio cultural ou ambiental, em imóvel diverso.	Art. 35 do Estatuto da Cidade.	Belo Horizonte, Caeté, Contagem.
Operação Interligada Operação Urbana Operação Urbana Consorciada	Conjunto de intervenções e medidas coordenada pelo Poder Público municipal, com participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.	Arts. 4º, inciso V, alínea "p", 32 a 34, do Estatuto a Cidade.	Belo Horizonte, Betim, Contagem, Taquaraçu de Minas.
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios **	Obrigação legal e compulsória de parcelamento, edificação ou utilização de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, localizado em área prevista em plano diretor, em razão de interesse social que viabilize o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.	Art. 182, § 4º, da ConstituiçãoFederal de 1988. Art. 5º do Estatuto da Cidade.	Esmeraldas, São José da Lapa, Sabará.
Consórcio Imobiliário	Acordo firmado entre município e proprietário de imóvel objeto de parcelamento e edificação compulsórios, pelo qual este transfere o imóvel para o Poder Público municipal realizar as obras necessárias ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade, recebendo o proprietário, ao final, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.	Art. 46 do Estatuto da Cidade.	

Quadro 1– Instrumentos urbanísticos nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte – 2002. Fonte: Pesquisa Observatório das Metrópoles/Núcleo Minas Gerais – Proex/PUC Minas - Fase (2002).

Instrumento urbanístico	Descrição	Embasamento legal	Municípios que aplicam *
IPTU Progressivo no Tempo	Utilização do IPTU, visando ao cumprimento da função social da propriedade urbana. Consiste na majoração, por cinco anos consecutivos, da alíquota do imposto, em razão do descumprimento dos prazos e condições estabelecidas para o parcelamento e edificação compulsórios para área prevista no plano diretor.	Art. 182, § 4º, da Constituição Federal de 1988. Art. 7º do Estatuto da Cidade.	
Desapropriação para Fins de Reforma Urbana	Desapropriação punitiva, realizada pelo Poder Público municipal, após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, com pagamento em títulos da dívida pública.	Art. 182, § 4º, da Constituição Federal de 1988. Art. 8º do Estatuto da Cidade.	
Desapropriação	Expropriação do direito de propriedade em razão de utilidade pública.	Decreto-lei n. 3.365, 21 de junho de 1941.	Belo Horizonte, Betim, Contagem, Esmeraldas, Pedro Leopoldo, Sabará, Santa Luzia.
Zonas de Especial Interesse Social - Zeis	Áreas urbanas, descritas em lei, destinadas à regularização fundiária ou à implantação de programas habitacionais para população de baixa renda.	Art. 4º, inciso V, alínea "f", do Estatuto da Cidade. Art. 2º, § 6º, da Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, alterada pela Lei n. 9.785, de 1999.	Belo Horizonte, Betim, Contagem, Pedro Leopoldo, Santa Luzia, Taquaraçu de Minas.
Áreas de Especial Interesse Social- Aeis	Ato administrativo que concede o direito de utilização de imóvel público ocupado por população de baixa renda.	Art. 4º, inciso V, alínea "h", do Estatuto da Cidade. Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001.	Contagem, Taquaraçu de Minas.
Concessão/Permissão de Uso Especial para Fins de Moradia	Cessão contratual do direito de utilização de terrenos públicos ou privados destinados a urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outro fim de interesse social.	Art. 7º do Decreto-lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967.	Betim, Contagem, Sabará.
Concessão de Direito Real de Uso	Modo de aquisição do direito de propriedade em razão da ocupação por mais de cinco anos de área ou edificação urbana de até 250 m², ininterruptamente e sem oposição, para fins de moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.	Art. 183 da Constituição Federal de 1988. Art. 9º a 14 do Estatuto da Cidade.	Belo Horizonte, Mateus Leme Sabará, Taquaraçu de Minas.

Instrumento urbanístico	Descrição	Embasamento legal	Municípios que aplicam *
Usucapião Urbano	Modo de aquisição coletiva do direito de propriedade em razão da ocupação de áreas urbanas acima de 250 m², utilizadas por população de baixa renda para sua moradia, por 5 anos, ininterruptamente e sem oposição, em que não seja possível precisar individualmente as confrontações das áreas ocupadas e desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.	Art. 10 a 14 do Estatuto da Cidade.	Mateus Leme.
Usucapião Coletivo	Direito real de uso da superfície de solo, subsolo ou espaço aéreo relativo a terreno urbano, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.	Art. 21 do Estatuto da Cidade.	Mateus Leme, Pedro Leopoldo.
Direito de Superfície	Direito de preferência conferido ao Poder Público municipal para aquisição de imóvel urbano, localizado em área prevista em plano diretor, objeto de alienação onerosa entre particulares, em razão de necessidade de regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, expansão urbana, proteção do patrimônio cultural e ambiental.	Arts. 25 e 26 do Estatuto da Cidade.	Pedro Leopoldo, Sabará.
Direito de Preempção Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos		Art. 4°. inciso V, alínea "r", do Estatuto da Cidade.	Belo Horizonte, Betim, Contagem, Esmeraldas, Pedro Leopoldo, São José da Lapa,Taquaraçu de Minas.
Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA)		Resolução n. 01, de 23 de janeiro de 1986, Conama.	Belo Horizonte, Betim, Contagem, Pedro Leopoldo, Sabará, Santa Luzia, Taquaraçu de Minas.
Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV)	Estudo técnico-urbanístico das condições de adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana, e patrimônio cultural e ambiental de determinada área que vincule a expedição de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de atividades.	Arts. 36 e 37 do Estatuto da Cidade.	Betim, Contagem, Pedro Leopoldo, Taquaraçu de Minas.

* Este quadro baseia-se na resposta formulada pelos 15 municípios da RMBH que preencheram esse item no questionário da pesquisa. ** O aproveitamento do imóvel poderá ser alcançado, a critério do Poder Público municipal, mediante consórcio imobiliário a que se refere o artigo 46 do Estatuto da Cidade.

3.1. Sistema normativo da habitação popular nos municípios da RMBH em 2002

O sistema normativo da política municipal habitacional integra naturalmente o sistema normativo do município; sua lei maior é a Lei Orgânica do Município, conhecida como LOM.

A articulação da LOM com a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Luos) e com o Plano Diretor ocorre sob várias formas. No caso de Santa Luzia, não conseguimos captar essa articulação, apesar de tratar-se de um dos municípios que afirmaram ter Política Municipal de Habitação regulamentada por Lei Municipal.

O caso de Belo Horizonte merece um destaque especial, pelo caráter democratizante, subjacente ao processo desencadeado desde a reformulação da LOM, no período pós 1988. Os vereadores, apoiados pelos movimentos e organizações da sociedade civil, desempenharam um papel decisivo na aprovação da LOM, em 1990, que contém os fundamentos, os princípios, os eixos e diretrizes para uma gestão democrática da cidade.

A LOM determina que o processo do desenvolvimento urbano inclua a urbanização, a regularização e a titulação das áreas ocupadas por população de baixa renda e, também, que o parcelamento do solo e o adensamento sejam condicionados à disponibilidade adequada de infra-estrutura e de equipamentos urbanos e comunitários.A LOM estabelece ainda que o Plano Diretor inclua, como áreas especiais de regularização, aquelas ocupadas por população de baixa renda, definindo critérios especiais para sua urbanização e priorizando nessas áreas a implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

A tramitação do Plano Diretor na Câmara Municipal de Belo Horizonte, aprovado em 1996 pela Lei Municipal 7.166/96, configurou-se como um processo bastante polêmico, visto que os movimentos sociais consideravam insuficientes as normas para as Zonas de Especial Interesse Social, classificadas como: Zeis 1 (as que correspondem às vilas/favelas), Zeis 2 (as que dizem respeito às áreas para futuros (re)assentamentos) e Zeis 3 (as que correspondem aos conjuntos habitacionais populares degradados). Desse processo resultou uma Resolução da Câmara Municipal determinando ao Executivo Municipal a tarefa de elaborar um Plano Estratégico de Urbanização de Favelas e de enviá-lo ao Legislativo Municipal para análise e aprovação.

Na primeira Conferência Municipal de Habitação, realizada em 2000, foi aprovada uma Resolução que propôs um detalhamento do Plano Estratégico que incluísse: a) melhor caracterização do Plano Estratégico quanto a princípios, diretrizes e normas gerais para todas as vilas/favelas e conjuntos habitacionais populares de Belo Horizonte; b) exigência de elaboração de um Plano Global Específico (PGE) para cada área a ser urbanizada sob a coordenação da Urbel. O PGE tem o objetivo de, a partir de um diagnóstico de cada favela, projetar as ações necessárias para sua regularização e urbanização.A intenção era fazer do PGE um instrumento facilitador da melhoria da qualidade vida nas favelas, buscando, também, integrá-las física, jurídica e socialmente à cidade formal.

3.2. Os instrumentos urbanísticos nos municípios da RMBH em 2002

Belo Horizonte, Contagem e Betim contam com uma série de instrumentos urbanísticos para facilitar a intervenção em assentamentos ilegais: Zeis, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita, para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, e a concessão de direito real de uso.

Apesar de Sabará não contar com uma política habitacional oficializada, encontram-se, neste município, além de um número significativo de instrumentos urbanísticos, um amplo e variado leque de programas habitacionais populares.

Santa Luzia registra um número reduzido de instrumentos urbanísticos, entre os quais se destacam a contribuição de melhoria e o estudo prévio de impacto ambiental.

Em Taquaraçu de Minas e Pedro Leopoldo, é significativo o número de instrumentos urbanísticos. O primeiro com: Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis), solo criado, usucapião urbano, permissão de uso para fins de moradia, assistência jurídica gratuita, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), sem possuir, entretanto, regularização fundiária; em Pedro Leopoldo, encontramos Aeis, desapropriação, regularização fundiária, assistência jurídica gratuita, EIA e EIV, além de contribuições de melhoria, direito de superfície e direito de preempção.

No âmbito da indicação dos instrumentos urbanísticos adotados, mereceu atenção o fato de 23 municípios não terem respondido a essa questão, o que permite supor a inexistência de tais instrumentos naqueles municípios, conforme se observa na Figura 2.

3.3. As fontes de financiamento

Quanto ao financiamento da habitação para população de baixa renda nos municípios da RMBH, identificamos seis municípios que afirmam possuir o Fundo Municipal de Habitação: Belo Horizonte, Contagem, Betim, Santa Luzia, Pedro Leopoldo e Nova Lima. No entanto, as informações sobre esses fundos não são homogêneas. Cinco desses fundos acham-se regulamentados por Lei Municipal.

Já em Pedro Leopoldo, consideram-se como Fundo Municipal da Habitação as contas bancárias específicas, abertas pela prefeitura, para depositar sua contra-partida e para depositar os recursos financeiros da Caixa Econômica Federal destinados a cada programa e/ou projeto habitacional.

Em Contagem, apesar de o Fundo ter sido criado por Lei Municipal e ter sido aberta uma conta bancária específica, não vêm sendo repassados recursos financeiros oriundos do Tesouro municipal para o Fundo; quando do levantamento realizado em 2002, a prefeitura informou que, naquele momento, não estava ocorrendo aplicação financeira na área habitacional e que não existiam prioridades claramente definidas.

A situação em Nova Lima é semelhante à de Contagem, diferindo apenas quanto à afirmativa de que neste município existem prioridades claramente definidas, embora, na data do levantamento, nenhum

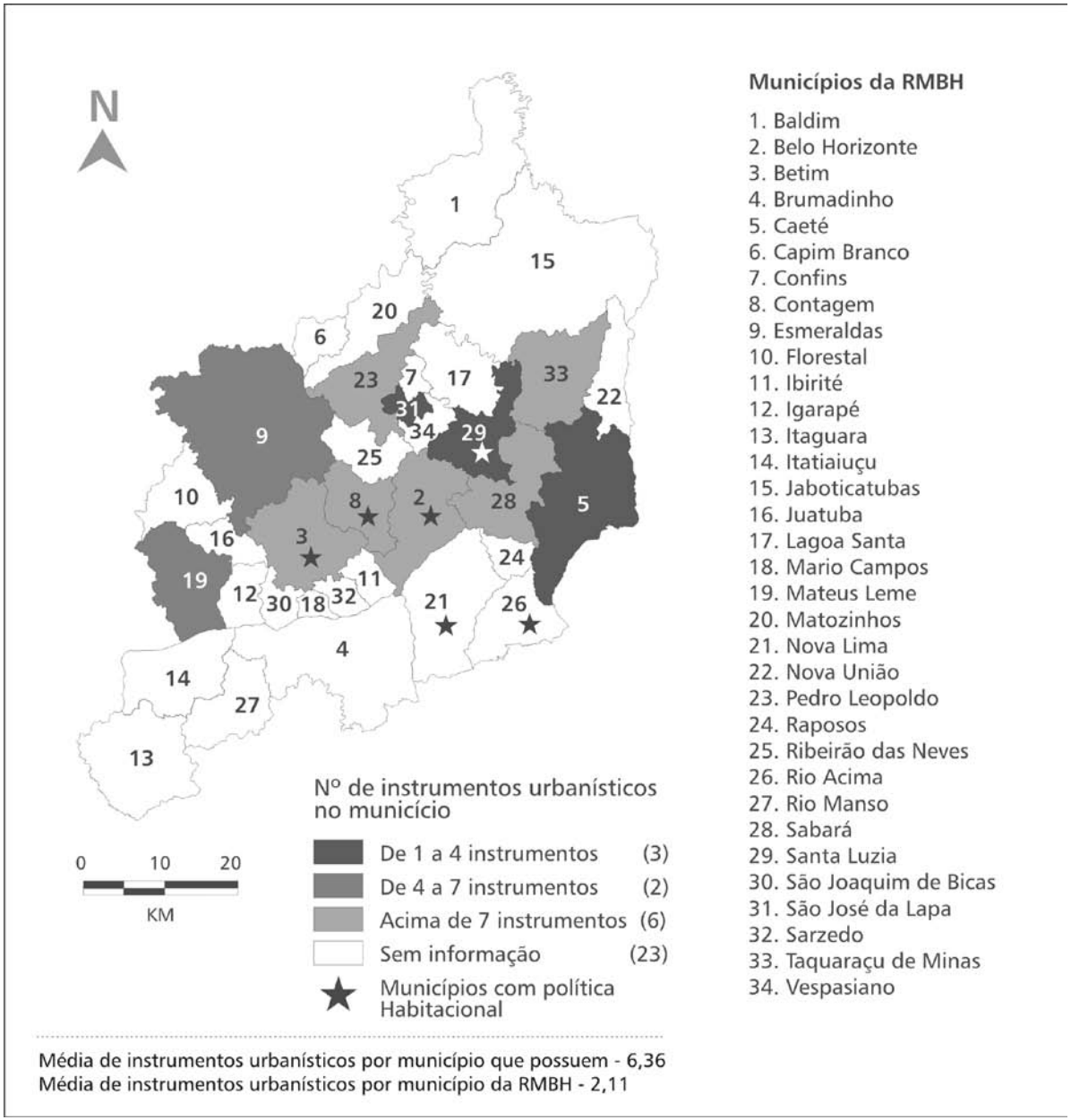


Figura 2 – Número de instrumentos urbanísticos por município da Região Metropolitana de Belo Horizonte – 2000.
Fonte: OPUR/RMBH - PUCMinas

programa estivesse sendo implementado com recursos oriundos do tesouro municipal.

Em Betim, a especificidade encontra-se no fato de o Fundo ter deixado de funcionar a partir do início da administração municipal 2000-2004. Na atual administração, as prioridades são claramente definidas, mas os recursos financeiros saem do orçamento geral da prefeitura.

Na ótica do conjunto das prefeituras da RMBH, a participação, seja do governo federal e/ou estadual, é pouco significativa. Apenas cinco municípios, em 2002, Belo Horizonte, Juatuba, Santa Luzia, Raposos e Nova Lima, admitiram existir alguma forma de parceria, no âmbito habitacional, do governo estadual com o federal. Essa parceria foi admitida pelo município de Belo Horizonte, em dois programas, e pelos municípios de Juatuba, Esmeraldas, São José da Lapa, Ribeirão das Neves, Mateus Leme e Ibirité, em apenas um programa. Belo Horizonte declara ainda receber recursos financeiros internacionais, oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), destinados à construção de conjuntos habitacionais.

Belo Horizonte destaca-se em relação ao conjunto dos municípios, inclusive em relação àqueles que declararam possuir um Fundo Municipal da Habitação. No caso da capital, o Fundo, criado por legislação municipal, acha-se em funcionamento, mediante conta bancária específica que recebe recursos financeiros oriundos do tesouro municipal e de outras fontes. A destinação dos recursos financeiros existentes é decidida pela sociedade, por meio do Conselho Municipal de Habitação, que tem caráter deliberativo, e pelo Orçamento Participativo da Habitação (OPH). Uma das reivindicações do Conselho Municipal da Habitação refere-se à definição de um percentual mínimo orçamentário para a habitação popular. A Figura 3 destaca os municípios da RMBH com Fundo Municipal de Habitação.

3.4. A estrutura funcional nas prefeituras da RMBH no âmbito da habitação popular em 2002

A estrutura funcional existente nas prefeituras municipais da RMBH para enfrentamento das necessidades habitacionais se apresenta muito diferenciada. Mesmo no chamado eixo econômico da RMBH, constituído pelos municípios de Belo Horizonte, Betim e Contagem, que abriga, segundo o IBGE-2000, 3.083.218 pessoas, ou seja, mais de 80% da população da RMBH, identificamos, em 2002, diferentes estruturas organizacionais no âmbito habitacional.

A capital apresenta uma estrutura funcional mais complexa e detalhada no âmbito da Política Municipal de Habitação (PMH). Durante a década de 1990, o gestor da PMH era uma empresa pública, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), abarcando, no entanto, um universo de atuação constituído pelas favelas. Em 2000, fruto de uma ampla Reforma Administrativa Municipal, foi criada a Secretaria Municipal de Habitação (SMHAB), e esta, por sua vez, encontra-se subordinada à Secretaria Municipal de Política Urbana e Ambiental (Scomurbe).

A SMHAB tem por finalidade coordenar a elaboração e implementação da política de moradia no município, obedecidas as diretrizes da política muni-

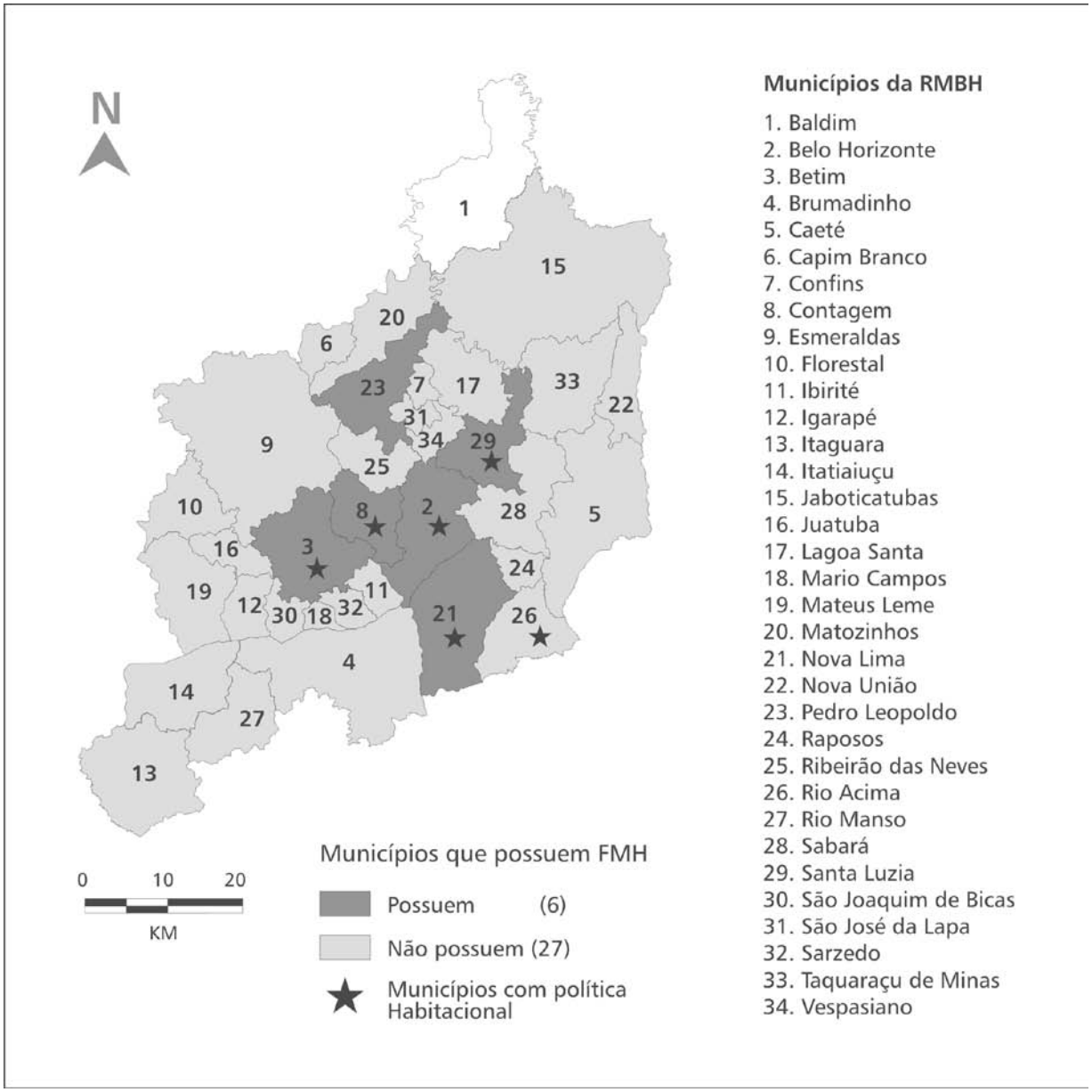


Figura 3 – Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte que possuem Fundo Municipal de Habitação – 2002.
Fonte: OPUR/RMBH - PUCMinas

cipal formuladas pelo Conselho Municipal de Habitação. Foram definidas como suas competências:

· Coordenar a elaboração da estratégia de intervenção social em vilas e favelas;

· Coordenar e executar projetos e obras de urbanização de vilas e favelas, em colaboração com as secretarias municipais da Coordenação de Gestão Regional;

· Coordenar a elaboração de projetos de conjuntos habitacionais de interesse social e as atividades de produção de moradia em autogestão;

· Coordenar a estratégia de intervenção em áreas de risco no Município;

· Coordenar programas intersetoriais de intervenção em vilas e favelas, em colaboração com as secretarias municipais da Coordenação de Gestão regional;

· Normatizar, monitorar e avaliar as ações de intervenção em conjuntos habitacionais de interesse social, áreas de risco, vilas e favelas no Município;

· Prestar suporte técnico e administrativo ao Conselho Municipal de Habitação;

· Desenvolver outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos (Decreto 10.549/2001)[15].

A Urbel continuou a existir, porém de forma vinculada à SMHAB.

No município de Betim identificamos a Superintendência Municipal de Habitação como órgão gestor da Política Municipal de Habitação, ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito. Já no município de Contagem, o gestor da habitação tem o formato de uma coordenadoria vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, de Obras Públicas, de Meio Ambiente e de Habitação. Nesse município não foi possível identificar o formato de tais mecanismos; as poucas informações à nossa disposição referem-se a dados secundários que apontam na direção da existência de mecanismos formais, porém não adotados na prática.

Constatamos, nos demais municípios da RMBH, uma grande variedade de órgãos que se responsabilizam pelas ações no âmbito habitacional, em sua maioria ligados diretamente ao Gabinete do Prefeito, tais como: Secretaria Municipal de Obras e Atividades Urbanas; Secretaria de Saúde através do Departamento de Assistência Social; Secretaria de Obras; Prefeitura (sem definição de órgão específico); Secretaria de Planejamento; Secretaria Municipal de Governo; Diretoria de Habitação; Secretaria de Assistência Social; Secretaria de Promoção Social; Secretaria de Desenvolvimento Social. Até a Caixa Econômica Federal chegou a ser citada por uma prefeitura, como gestora da política habitacional.

[15]Diário Oficial do Município (DOM). Belo Horizonte, 10 mar. 2001.

Tipo de Gerência	Atribuições	Estrutura interna de cada Gerência	
Gerência de Planejamento e Informações Técnicas - Gepi	Planejar as atividades da PMH da SMHAB em consonância com as diretrizes da Scomurbe e aprovação do Conselho Municipal de Habitação Popular; Orientar, promover e executar estudos técnicos, econômicos e sociais, projetos e programas para atender aos objetivos de planejamento da PMlH; Coordenar e fiscalizar a elaboração dos Planos Globais Específicos (PGEs) de Vilas e Favelas; Coordenar a elaboração de planos e projetos de captação de recursos; Coordenar a manutenção de informações georreferenciadas; Coordenar e fiscalizar a elaboração de estudos ambientais e de áreas de risco; Repassar às Scomurbes as diretrizes de atendimento dos programas da PMH.	Gerência de Planos e Programas - Gepap	
		Gerência de Planos Globais - Geglo	
		Gerência de Risco e Meio Ambiente - Gerima	
		Geoprocessamento	
Gerência Executiva - Geex	Planejar e executar, em colaboração com as Scomurbes, o Orçamento Participativo Regional e seus respectivos Fóruns; Coordenar e fiscalizar a implementação das diretrizes da PMH, dos PGEs e das obras referentes à implantação de conjuntos habitacionais de interesse social; Coordenar programas de intervenção estrutural, normatizar e fiscalizar a elaboração de projetos e obras que serão executados pelas Scomurbes; Fiscalizar projetos e obras de construção de conjuntos habitacionais de interesse social por gestão pública e autogestão; Implementar o Proas; Promover as ações de regularização fundiária até a titulação definitiva dos moradores de vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social; Prestar apoio técnico ao Conselho Municipal de Habitação Popular.	Gerência Operacional - Geopi:	Segurança do Trabalho
			Programação e controle
			Contatos externos
		Gerência de Projetos Geproj	
		Gerência de Obras - Geobra	
		Gerência do Programa de Reassentamento - Geproas	
		Gerência de regularização Fundiária - Geref	
Gerência de Programas Habitacionais - Gehab	Coordenar a execução dos programas habitacionais para produção de novas moradias; Promover e implementar novas alternativas habitacionais; Aperfeiçoar os mecanismos de participação popular na PMH; Consolidar a política de financiamento.	Gerência de Autogestão - Geaut	
		Gerência de Gestão Pública - Gegep	
		Gerência de Novos Programas - Genpro	
		Programa de Financiamento	

Quadro 2 –Estrutura interna da SMHAB em Belo Horizonte – 2002. Fonte: Disponível em: <www.pbh.gov.br>. Acesso em: 2002.

Tipo de Gerência	Atribuições	Estrutura interna de cada Gerência
Gerência de Monitoramento e Avaliação - Gemo	Monitorar e avaliar a normatização e a execução dos programas habitacionais da PMH; Trabalhar a informação técnica e dados cadastrais dos beneficiários da PMH; Acompanhar a execução orçamentária e físico-financeira dos empreendimentos a cargo da SMHAB; Normatizar os procedimentos técnico-opracionais da PMH e prestar apoio técnico aos agentes das Scomurbes; Normatizar o fluxo de informações cadastrais acerca dos beneficiários da PMH internamente: demandas das gerências da SMHAB; e externamente: demandas de órgãos da prefeitura de Belo Horizonte (PBH), associações comunitárias das vilas, favelas e conjuntos habitacionais e movimentos dos sem-casa, alvos da PMH; Monitorar e avaliar o desempenho técnico e social dos processos de projetos e de execução de obras, no tocante às novas tecnologias e à qualidade dos processos propostos; Analisar os indicadores de impacto da PMH; Monitorar o orçamento da SMHAB apropriando-se dos custos finais de seus produtos e serviços; Elaborar e fiscalizar a utilização dos relatórios de acompanhamento do cronograma físico-financeiro dos empreendimentos; Desenhar e manter o banco de dados cadastrais de beneficiários da PMH; Manter e atualizar a rede municipal e os softwares; Prestar apoio técnico ao CMH.	Gerência de Normas e Controle Orçamentário e de Qualidade - Genco Banco de Dados e Informações Cadastra

Quadro 2 (cont.)

Em síntese, identificamos que a estrutura funcional para enfretamento da questão da habitação, na maioria dos municípios da RMBH, é coordenada, predominantemente e de forma direta, pelo prefeito ou pelo seu gabinete; as ações habitacionais (projetos, programas) são, muitas vezes, identificadas com as atividades de realização de obras e/ou objeto de intervenção da Assistência Social.

3.5. A política habitacional[16] e/ou ações isoladas nos municípios da RMBH para população de baixa renda em 2002

Seis dos municípios pesquisados admitiram a existência de uma política municipal de habitação: Belo Horizonte, a capital, Betim, Contagem, Santa Luzia, Rio Acima e Nova Lima. Esses municípios encontram-se no entorno da capital, e a soma de seus

[16]Aqui entendida como um conjunto de ações de responsabilidade da esfera pública governamental, regulamentado por Lei Municipal e que visa a suprir as necessidades habitacionais básicas de pessoas e/ou famílias às quais foi e/ou é negado o acesso total ou parcial a condições habitacionais adequadas, em decorrência da ausência de condições para, por conta própria, superarem essa situação. Deveria contar com a participação da sociedade e, de forma especial, com a participação dos usuários dessa política municipal em nível de deliberação sobre o que fazer e, também, em nível de fiscalização das ações implementadas. Ao município competiria a sistematização de suas necessidades específicas, a formulação de propostas de intervenção, a destinação de recursos financeiros próprios e a gestão das ações no âmbito da habitação popular, como também a gestão dos recursos financeiros oriundos dos outros níveis de governo (estadual e federal).

habitantes constitui a maior parte da população da RMBH, perfazendo um total de 3.268.121 pessoas em 2000. Os quatro primeiros dispõem de legislação municipal regulamentando a política habitacional.

Belo Horizonte destaca-se no conjunto desses municípios. A política habitacional municipal foi institucionalizada, já de forma participativa, pela Resolução n. II do Conselho Municipal de Habitação em dezembro de 1994, a qual define o Sistema Municipal de Habitação (SMH) composto: a) pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), com competências de órgão gestor e operador do sistema; b) pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH), com competências de deliberação e de curadoria do Fundo Municipal de Habitação; c) pelo Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP). Esse Sistema passou por modificação no ano 2000 conforme apontado no item anterior, em face da criação da Secretaria Municipal de Habitação, porém sem a extinção da Urbel e com a manutenção dos demais componentes do Sistema Municipal de Habitação implantado e em funcionamento desde 1994, tais como Conselho, Conferências Municipais, Plenárias e pressão popular através das Associações de Moradores de Bairros, favelas, Movimento dos Sem-Casa, lideranças comunitárias, corpo técnico da prefeitura, Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo (Comforça). A política habitacional mostra-se articulada com o Plano Diretor que define as diretrizes gerais da habitação; a articulação com a política ambiental ocorre à medida que a aprovação para construção de conjuntos habitacionais passa pelo licenciamento ambiental; e no âmbito da Luos, essa Lei é a que define as Zonas de Especial Interesse Social - Zeis 1, Zeis 2 e Zeis 3.

Em Betim a política habitacional municipal foi oficializada pela Lei Municipal n. 2.225, de 17 de agosto de 1992, e por leis municipais complementares que instituíram um sistema municipal de habitação muito parecido com aquele de Belo Horizonte e que se manteve em funcionamento até 2000. A mudança na linha política municipal acarretou, também, modificações no sistema habitacional, entre as quais destacamos a desativação do funcionamento do Fundo Municipal de Habitação. Quanto à participação da sociedade, esta continua ocorrendo, porém, de forma não institucionalizada, mediante a reivindicação de grupos. Foram destacados como atores do processo participativo em 2002: organizações não governamentais, associações de moradores de bairros e favelas, associações empresariais. Existe articulação entre Plano Diretor e política habitacional. O Plano Diretor estabelece as áreas de maior e de menor adensamento e as diretrizes para a urbanização de áreas ocupadas.

No município de Contagem, a Lei Municipal n. 3.213, de 12 de julho de 1999, inclui no Sistema Municipal de Habitação: a) Companhia Municipal de Habitação, Obras e Serviços de Contagem (órgão operador; b) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU – órgão gestor); c) Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP); d) Conselho Munici-

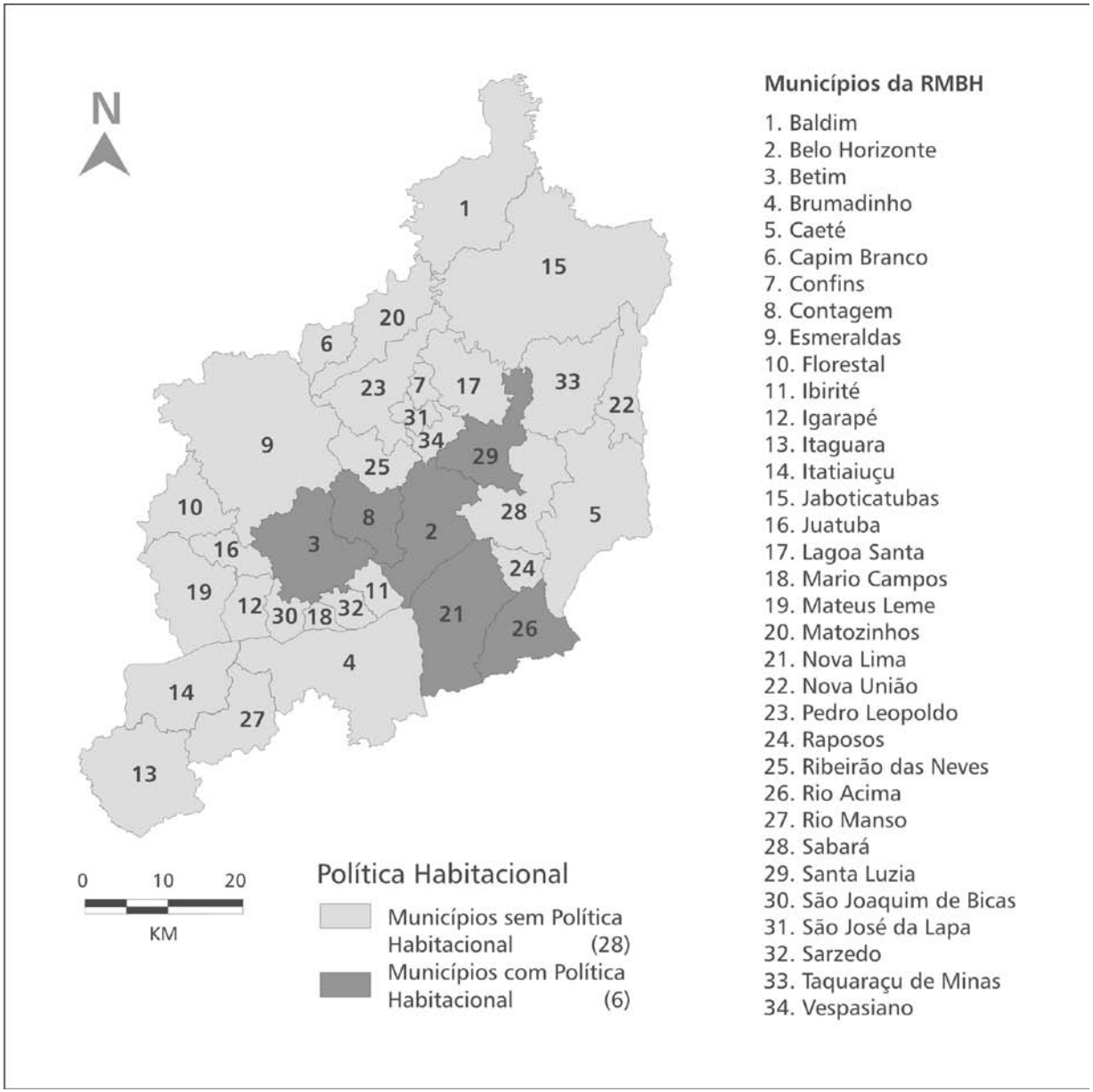


Figura 4 – Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte que possuem Política de Habitação – 2002. Fonte: OPUR/RMBH - PUCMinas

pal de Habitação Popular (CMHP – órgão deliberativo). Embora a urbanização e regularização fundiária para vilas e favelas estejam previstas, as informações obtidas permitem supor apenas a existência de ações pontuais, "flexibilizando" os parâmetros da Lei.

Em Nova Lima, em 2002, a legislação municipal no âmbito da habitação encontrava-se em processo de formulação na Câmara Municipal; segundo informações do representante do Executivo Municipal, a sociedade não estava participando.A proposta de elaboração dessa legislação está restrita às participações do Gabinete do Prefeito, do secretário e de consultores. O representante da prefeitura admitiu articulações entre a política habitacional e outras políticas urbanas, sociais e ambientais; essas articulações são entendidas numa perspectiva bastante restrita, como a implantação de horta comunitária, praças e locais de lazer. O Plano Diretor e a Luos encontravam-se, também, em processo de reformulação.

Já o município de Rio Acima, apesar de afirmar que tem uma política municipal de habitação, não tinha, em 2002, legislação municipal própria, não explicitou quais setores ou órgãos do poder municipal participaram da formulação da política municipal de habitação; admitiu, porém, que não houve participação da sociedade, e o Plano Diretor da cidade vinha, na época, sendo elaborado por uma empresa terceirizada; admitiu articulação entre a chamada política habitacional e a Luos, porém sem explicitar as formas dessa articulação.

Na Figura 4, destacam-se os municípios da RMBH com Política de Habitação.

3.6. Programas, projetos e ações habitacionais nas prefeituras da RMBH

Identificamos apenas quatro municípios da RMBH com uma política de habitação para população de baixa renda, segundo a noção adotada neste estudo. Também, constatamos que existe uma variedade de ações no âmbito habitacional, materializadas sob as formas de programas e ou projetos isolados na maioria absoluta dos municípios (o Quadro 3 e as Figuras 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 confirmam essa percepção).

Municípios	Construção de moradias	Reconstrução de moradias	Reformas de moradias	Financiamento de material de construção	Relocalização	Oferta de lotes	Urbanização Assentamentos Populares Vilas/favelas	Regularização fundiária
Baldim	X							
Belo Horizonte	X	X		X	X		X	X
Betim	X	X	X	X	X		X	
Brumadinho						X		
Caeté			X				X	
Capim Branco	X							
Contagem	X				X	X	X	X
Esmeraldas	X							X
Florestal	X							
Ibirité	X						X	X
Igarapé	X							
Itaguara	X							
Jaboticatubas	X	X						
Juatuba	X							
Lagoa Santa				X				
Mário Campos						X		
Mateus Leme	X					X	X	
Matozinhos	X		X		X		X	
Nova Lima	X							
Pedro Leopoldo	X						X	
Raposos								
Ribeirão das Neves	X							
Rio Acima	X						X	
Rio Manso	X							
Sabará	X	X	X	X		X	X	X
Santa Luzia	X							
São Joaquim de Bicas	X					X		
São José da Lapa	X							X
Taquaraçu de Minas		X						
Vespasiano								

Quadro 3 – Municípios versus categorias de intervenção em habitação popular na Região Metropolitana de Belo Horizonte – 2002

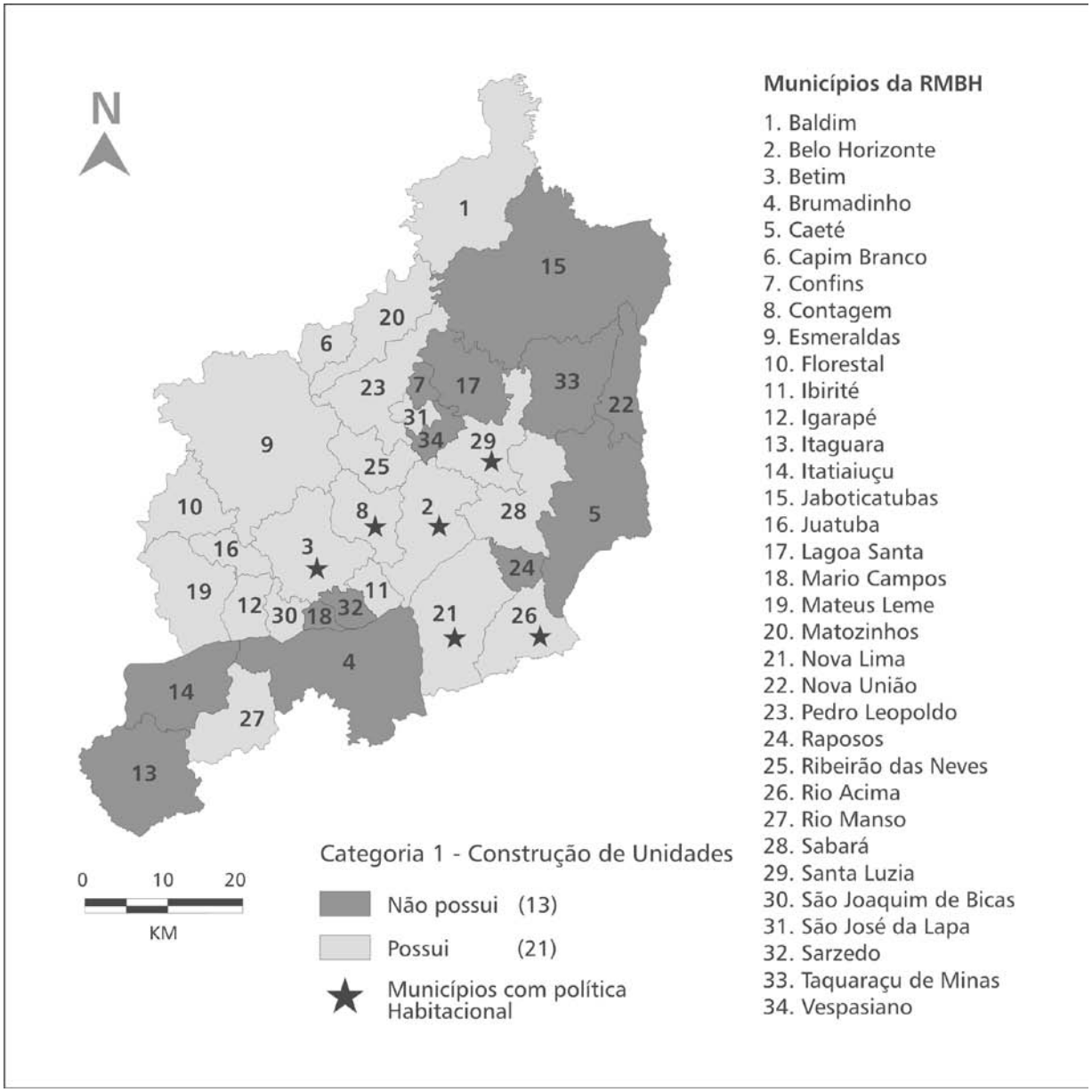


Figura 5 – Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte que possuem Programa de Construções de Unidades Habitacionais – 2002.
Fonte: OPUR/RMBH - PUCMinas

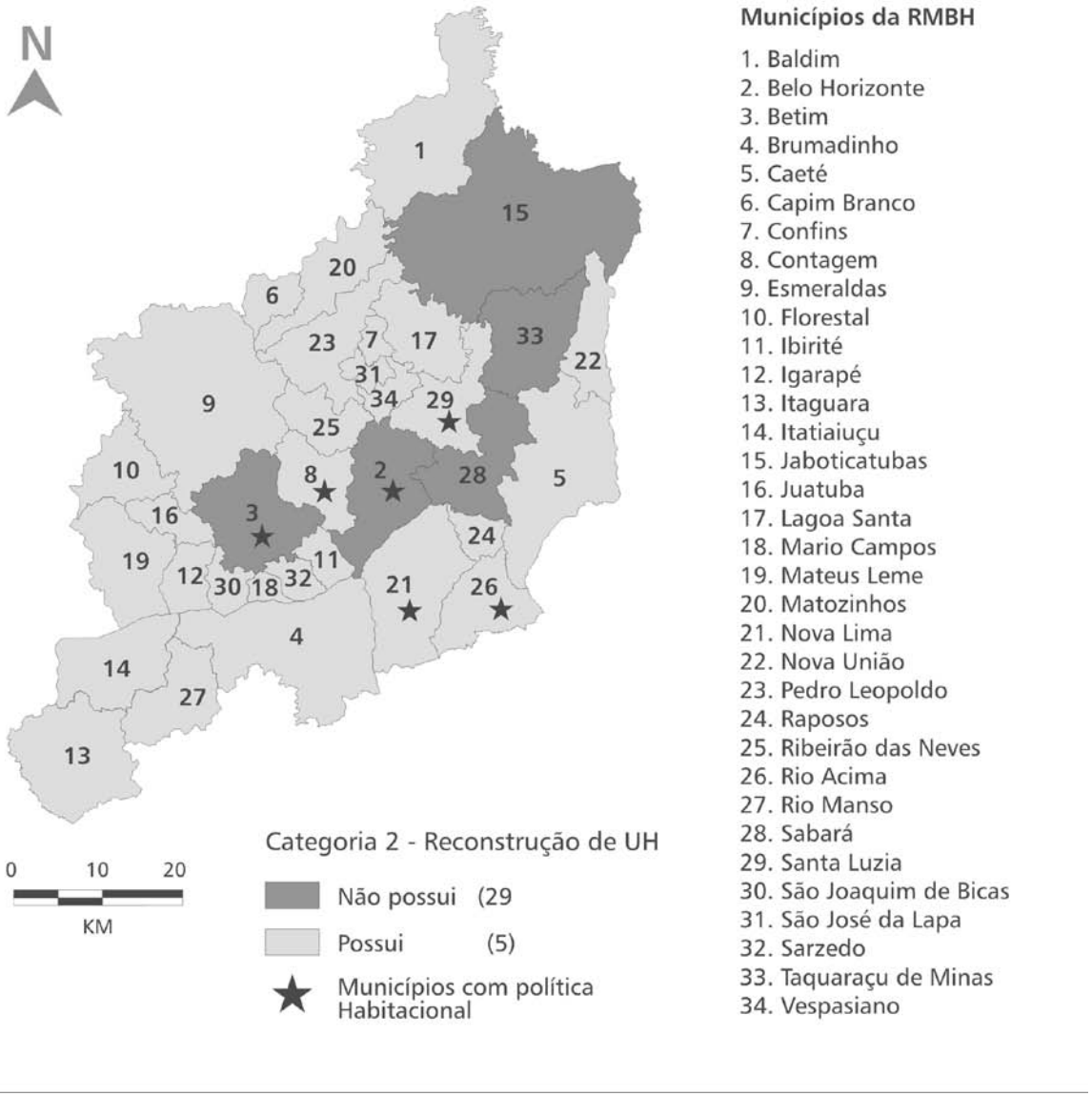


Figura 6 – Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte que possuem Programa de Reconstrução de Unidades Habitacionais – 2002. Fonte: OPUR/RMBH - PUCMinas

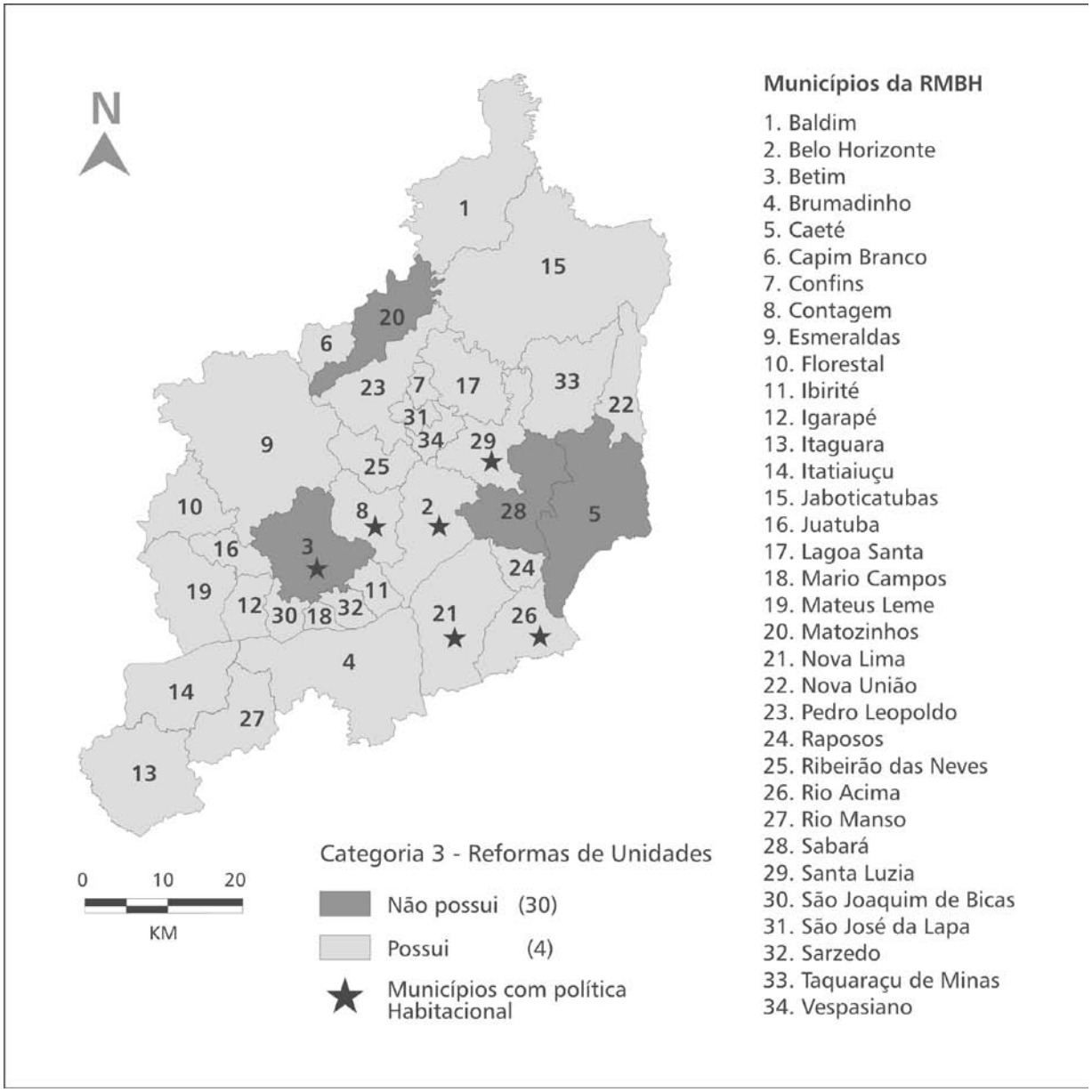


Figura 7 – Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte que possuem Programa de Reforma de Unidades Habitacionais – 2002.
Fonte: OPUR/RMBH - PUCMinas

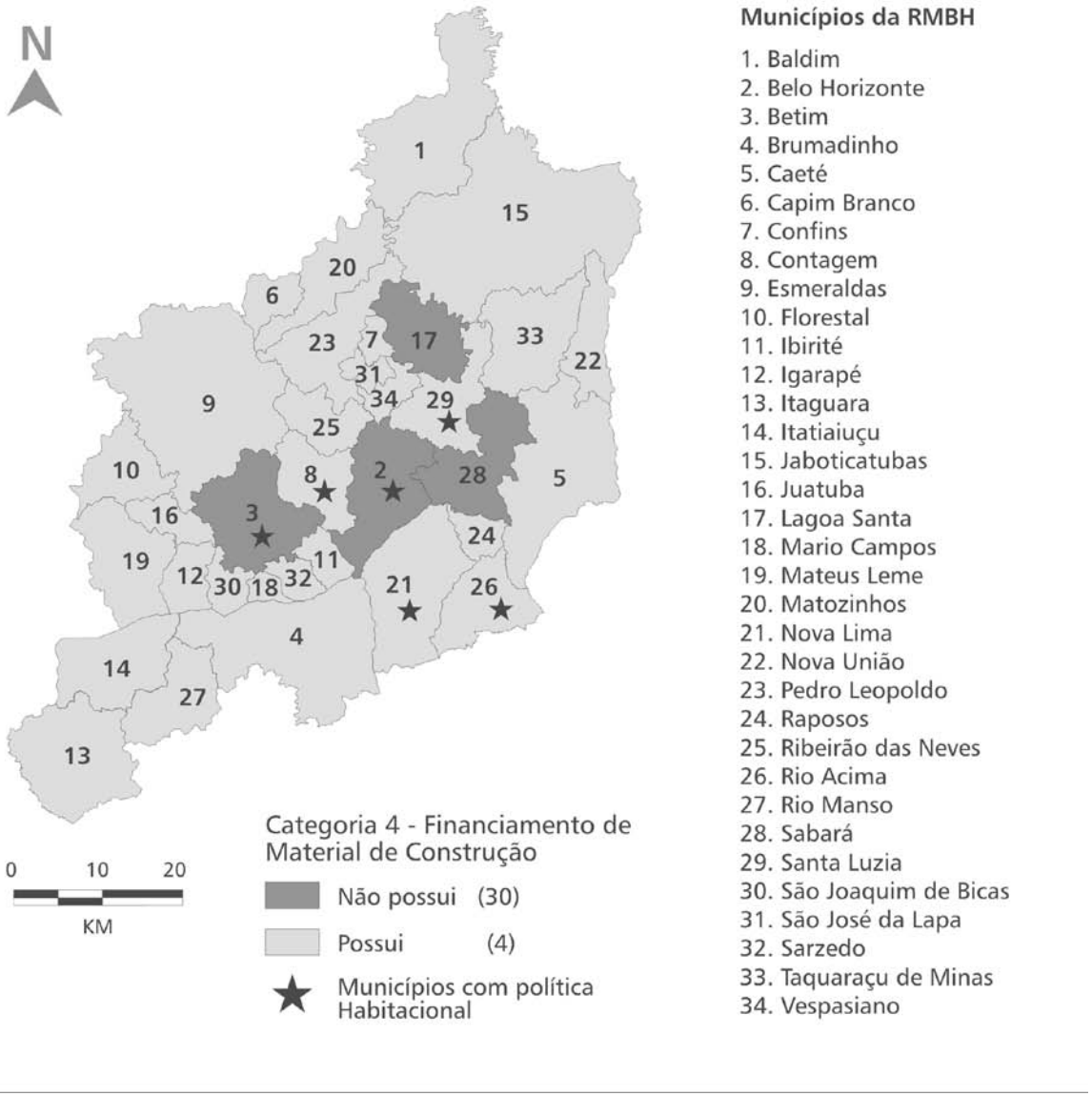


Figura 8 – Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte que possuem Programa de Financiamento de materiais de construção – 2002. Fonte: OPUR/RMBH - PUCMinas

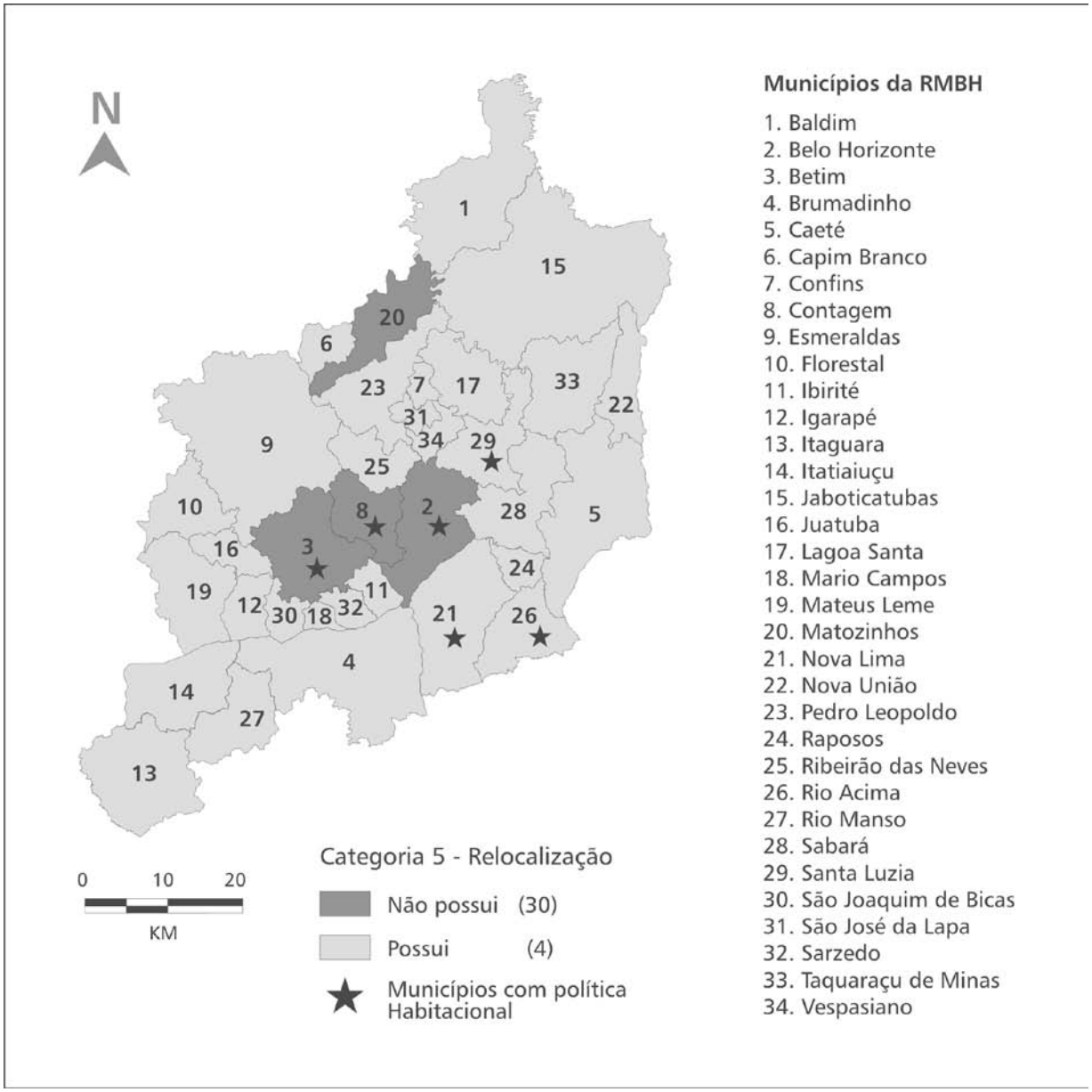


Figura 9 – Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte que possuem Programa de Relocalização – 2002. Fonte: OPUR/RMBH - PUCMinas

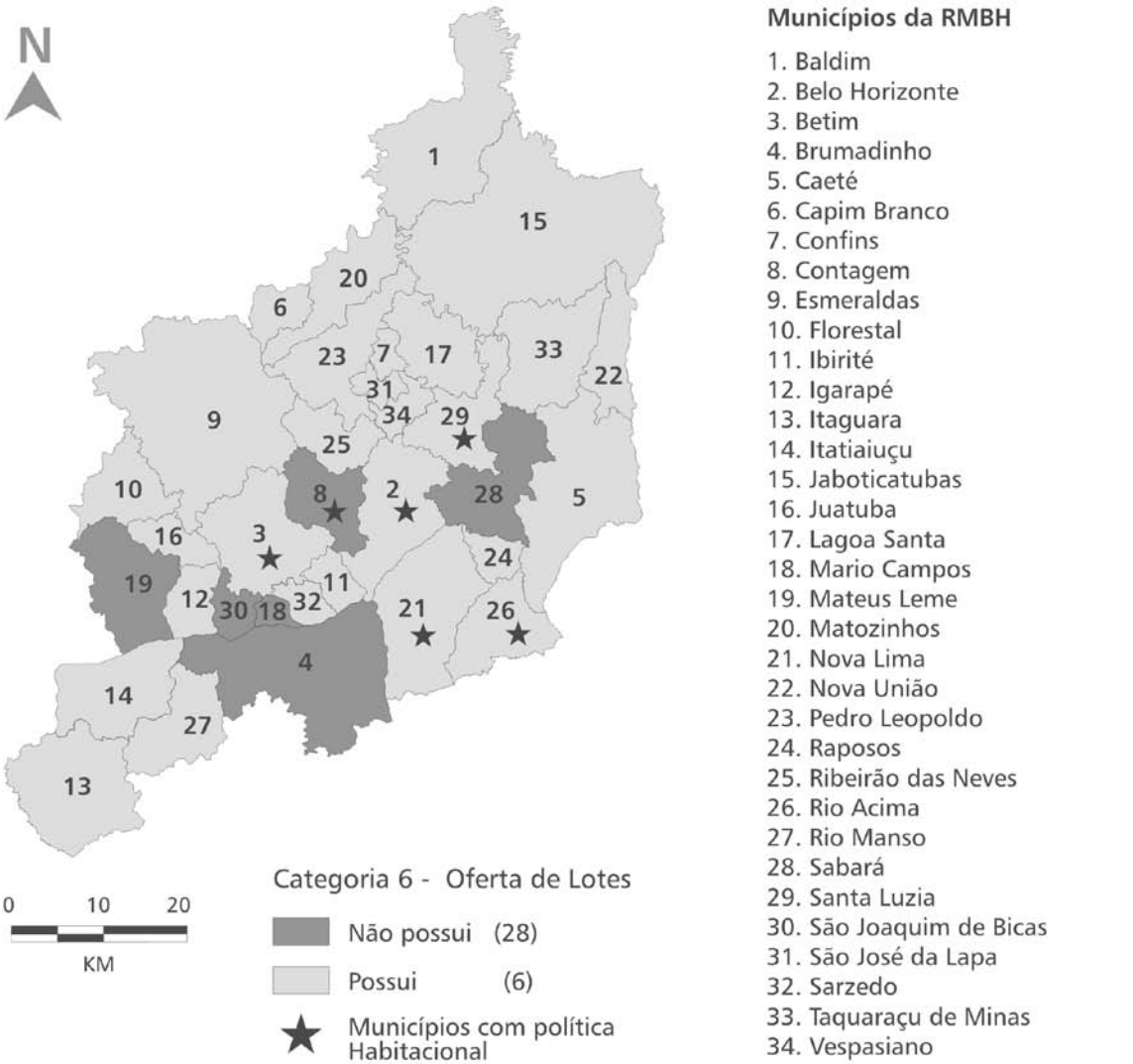


Figura 10 – Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte que possuem Programa de Oferta de Lotes – 2002. Fonte: OPUR/RMBH - PUCMinas

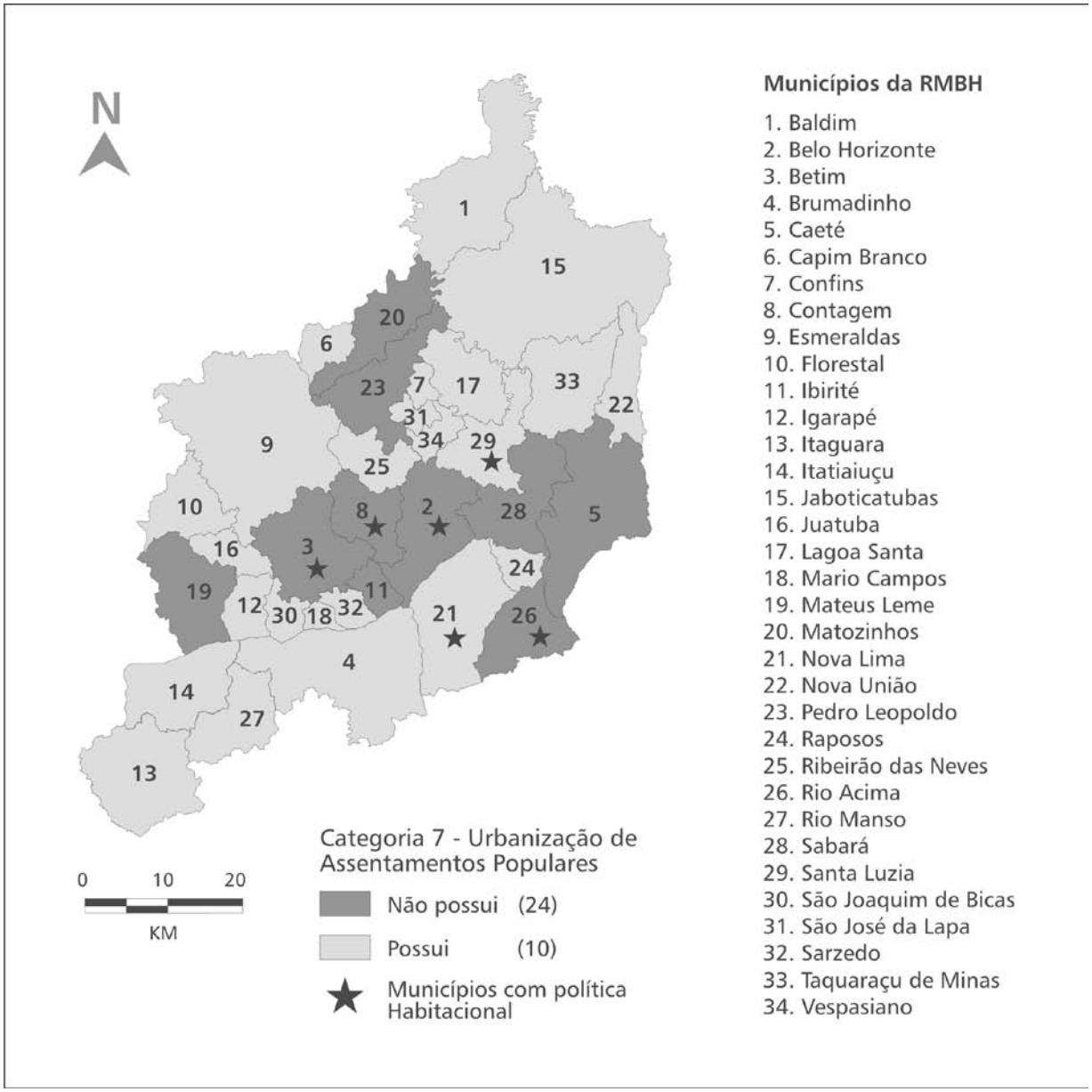


Figura 11 – Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte que possuem Programa de Urbanização de Assentamentos Populares – 2002. Fonte: OPUR/RMBH - PUCMinas

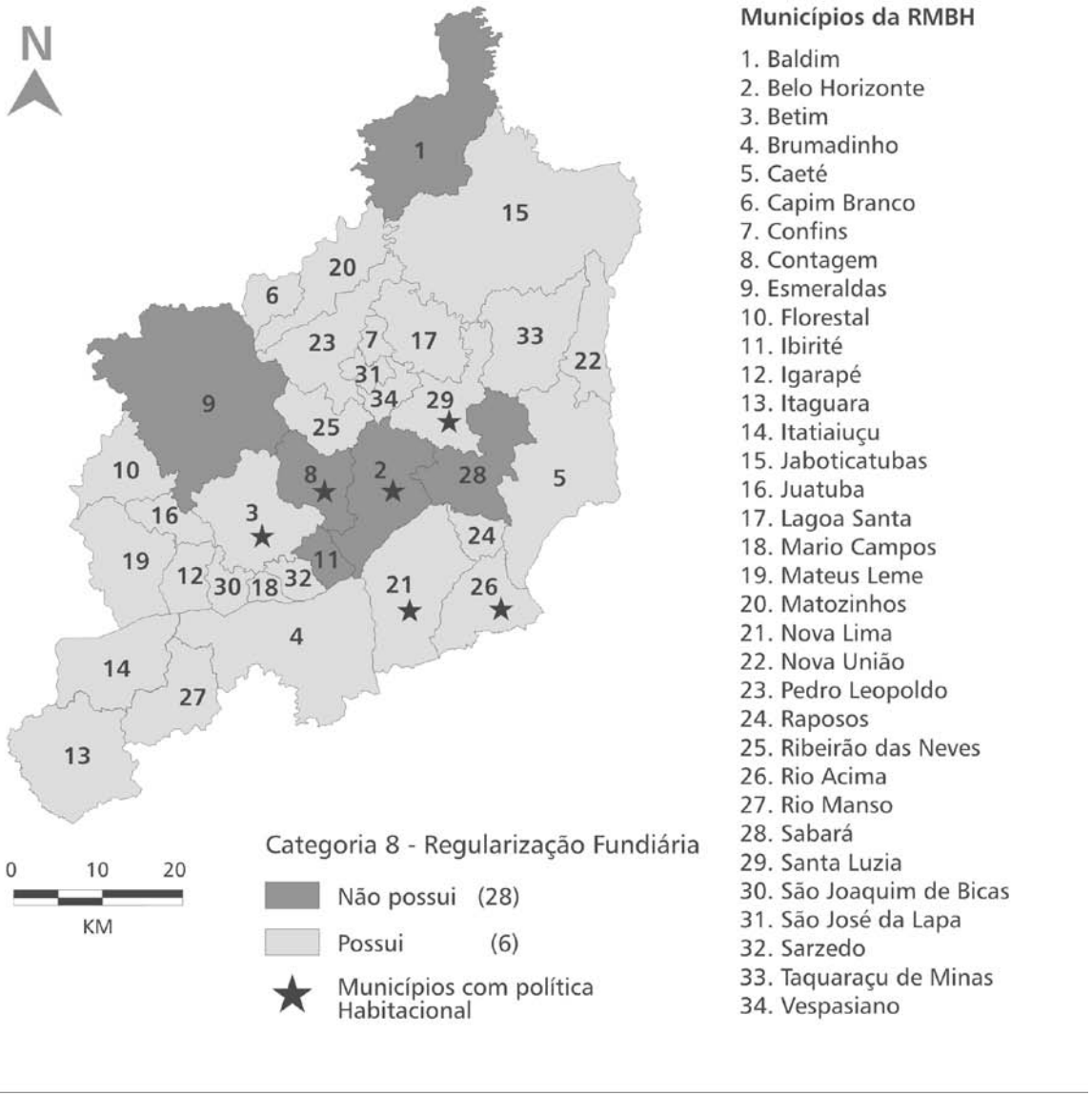


Figura 12 – Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte que possuem Programa de Regularização Fundiária – 2002. Fonte: OPUR/ RMBH - PUCMinas

4. Considerações finais

Em síntese, observamos que, em 2002, os municípios da RMBH apresentavam uma grande diversidade socioeconômica e profundas desigualdades entre as estruturas normativas e institucionais direcionadas à habitação para a população de baixa renda. A realidade encontrada na capital, Belo Horizonte, em vários aspectos se distancia da enfrentada pelos demais municípios, seja do ponto de vista da capacidade jurídica, financeira e institucional, seja do ponto de vista demográfico.

As ações públicas externadas em planos, programas, projetos e ações habitacionais populares, quando existentes, demonstraram-se muito heterogêneas e pouco articuladas. Alguns municípios incorporaram quase todos os tipos de instrumentos de política urbana, mas a maioria se limitou a desenvolver iniciativas pontuais e isoladas em um quadro tradicional de provisão de unidades habitacionais populares, que não se reflete na realidade fundiária municipal.

À exceção de alguns poucos municípios (os mais populosos e mais centrais), predominam sistemas e processos de deliberação e gestão pouco democráticos, precariamente institucionalizados do ponto de vista da estrutura funcional, da existência de uma política municipal de habitação popular e outros instrumentos normativos e das articulações interinstitucionais. Em poucos municípios a participação popular é ampla e institucionalizada. Na grande maioria, coube ao prefeito – ou ao prefeito e membros de sua equipe – a deliberação sobre planos, programas, projetos e ações no âmbito da provisão de moradias populares.

Além disso, os resultados decorrentes dessas ações causaram pouco impacto no déficit habitacional ajustado e acarretaram alterações pouco significativas no quadro das habitações inadequadas na RMBH, aproximando a política habitacional da RMBH a uma Torre de Babel contemporânea.

Persistem profundas desigualdades no enfrentamento da questão da habitação popular entre os municípios da RMBH.

Os dados coletados na pesquisa que subsidia este texto permitem identificar situações de política habitacional em diferentes estágios, com alguns municípios desenvolvendo ações positivas em direção à formulação e consolidação de uma política habitacional, e outros municípios desenvolvendo ações habitacionais reativas, pontuais e fragmentadas. A experiência de Belo Horizonte apresenta-se como um caso isolado[17] na RMBH. Observa-se, positivamente, em Belo Horizonte um empenho na construção e

[17]Essa conclusão, no entanto, deve ser relativizada. Os dados que subsidiaram a elaboração deste texto foram coletados nas prefeituras, e a mudança político/partidária ocorrida na prefeitura de Betim pode ter interferido no conhecimento da política e/ou da experiência habitacional implementada na década de 1990, nas duas gestões municipais anteriores.

implementação de uma política habitacional de cunho abrangente, descentralizada e participativa, defendendo o combate à segregação socioespacial e à desigualdade no acesso aos bens habitacionais, em face da multiplicação de experiências piloto e de programas alternativos de atendimentos às camadas de baixa renda.

Entretanto, também em Belo Horizonte, percebem-se os limites do atendimento em termos quantitativos – muito abaixo das necessidades habitacionais da população de baixa renda –, expressando uma incapacidade estrutural de alteração significativa do panorama, histórico e atual, de desigualdade de acesso à habitação digna e adequada.

Apesar do panorama geral não muito animador, observamos que começam a fazer parte do cotidiano da ação político-administrativa de instituições governamentais municipais da RMBH, programas, projetos e ações alternativas e inovadoras pela adoção de: a) formas e processos democráticos de gestão; b) tecnologias construtivas alternativas mais baratas e de qualidade; c) métodos administrativos que garantam maior eficácia e transparência no uso dos recursos públicos sempre escassos.

No decorrer da pesquisa, após a identificação dos casos mais expressivos, estão em andamento estudos com o objetivo de aprofundar o conhecimento dessas experiências. Destacamos, no âmbito da democratização da gestão da política habitacional popular, aqueles relativos às experiências realizadas em Belo Horizonte tais como: sobre o sistema deliberativo da Política Habitacional; sobre o Conselho Municipal de Habitação; sobre os Planos Globais Específicos (PGE) no programa de urbanização de vilas e favelas; sobre o Orçamento Participativo (OP) e Orçamento Participativo da Habitação (OPH); sobre o Programa de Erradicação de Áreas de Risco (Pear) desenvolvido na Urbel e, no âmbito dos processos autogestionários e com tecnologia alternativa de construção habitacional popular, o trabalho sobre Conjunto Urucuia/Residencial Asca.

Já que a RMBH apresenta-se como uma Babel, poder-se-ia concluir que o futuro habitacional dessa região é um caos. No entanto, a conclusão estaria errada. Na realidade, os processos históricos e administrativos de cada município da RMBH respondem a circunstâncias diferentes, desencontradas, em relação à própria RMBH, embora válidas. Seria importante redescobrir os processos que deram origem a esse aparente caos. Isto significa aceitar uma realidade sempre diversa na RMBH que deve ser mais conhecida.

Referências

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo, Cortez, Instituto de Estudos especiais, 1999. p. 29-40.

AZEVEDO, Sérgio de. Política urbana: planejamento, cidades e democracia - reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli; LOPES, José S. L.; PRADI, Reginaldo. (Org.). O Brasil no rastro da crise. São Paulo: Anpocs/Ipea/Hucitec, 1994.

AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antonio Augusto. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. Ciências Sociais Hoje, São Paulo, Vértice/Anpocs, 1991.

BELO HORIZONTE (Município). Lei Orgânica do Município, mar. 1990.

_____. Conselho Municipal de Habitação. Política Habitacional para o Município de Belo Horizonte. Resolução n. II, dez. 1994.

_____. Obras do Orçamento Participativo. Disponível em: <http://www.pbh.gov./urbano-obras/op-historia.htm>. Acesso em: 18 ago. 2002.

_____. Obras do Orçamento Participativo. Disponível em: <http://www.pbh.gov./urbano-obras/op-introdução.htm>. Acesso em: 25 ago. 2002.

_____. Obras do Orçamento Participativo. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/siga/op/ opinvestimento.htm>. Acesso em: 26 ago. 2002.

_____. Orçamento Participativo. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/siga/op/opinvestimento.htm>. Acesso em: 19 ago. 2002.

_____. Orçamento Participativo. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/siga/op/opsetorial.htm>. Acesso em: 26 ago. 2002.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Indicadores Sociais e Políticas Públicas: algumas notas críticas. Proposta, Rio de Janeiro: Fase, n. 77, jun./ago. 1998.

CARDOSO, Adauto Lúcio; VALLE, Cleber Lago do. A municipalização das políticas habitacionais. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal; Ippur/UFRJ-Fase, [s.d.]. (Relatório de Pesquisa).

_____. Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 13 cidades brasileiras. Trabalho apresentado na Anpocs, Caxambu, 1999.

FARIA, Cláudia Feres. Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: o orçamento participativo em Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1996. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, UFMG, 1996.

FASE. Revista Proposta, n. 62, set. 94. Entrevista de Patrus Ananias.

FIGUEIREDO, Argelina M. Cheibub. (Org.). Avaliação de políticas sociais no Brasil. Campinas, Unicamp-Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Neep), 1985. (Relatório de Pesquisa).

FJP (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO) (Governo de Minas Gerais). Déficit habitacional no Brasil 2000. Informativo CEI, Belo Horizonte, jun. 2002.

NAVARRO, Renato Godinho. Estado, favelas e favelados: uma avaliação do Programa de Integração Urbana na RMBH, 1984-1991. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas/EAESP-FGV, São Paulo, 1993.

NAVARRO, Renato Godinho; LACERDA GODINHO, Maria Helena de. Movimentos Sociais (Populares), Conselho Municipal e Órgão Gestor na definição e implementação da Política Habitacional em Belo Horizonte, década de 90. Trabalho apresentado na Anpocs, Petrópolis, out. 2000.

NAVARRO, Renato Godinho; LACERDA GODINHO, Maria Helena de; CARVALHO, Rachel. Conselhos Municipais, Orçamento Participativo e Política Habitacional em Belo Horizonte, anos 90. Trabalho apresentado no Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, out. 2002.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. Estatuto da Cidade: para compreender. Rio de Janeiro: Ibam, 2001.

RIBEIRO, Frank de Paula. Cidadania possível ou neoclientelismo urbano? Cultura e política no Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte (1995–2000). Belo Horizonte, 2001. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, Belo Horizonte, 2001.

RIBEIRO, Frank de Paula; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 37, n. 197, p. 8-20, jul./set. 1990.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: Fase-UFRJ-Ippur, 1995.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. Orçamento participativo: descentralização e democratização do poder local. In FERNANDES, Edésio. (Org.). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes; DULCI, Otávio. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. Trabalho apresentado na Anpocs, Caxambu, out. 1995. Mimeo.

7.

7.

Análise de experiências alternativas de habitação popular em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre

Sheila Villanova Borba, Betânia de Moraes Alfonsin e Sylvia Antunes González

Apresentação

Na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), a execução do projeto Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular esteve a cargo da Fundação de Economia e Estatística (FEE/RS), através do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (Neru), em parceria com a Acesso - Cidadania e Direitos Humanos, uma Organização Não-Governamental com experiência em regularização fundiária e direito à habitação.

O projeto foi desenvolvido entre março de 2001 e outubro de 2003, tendo como objetivos gerais: a) caracterizar as políticas habitacionais praticadas nos últimos cinco anos, nos municípios da região metropolitana; b) identificar e selecionar programas e projetos de iniciativa do setor público, de organizações sociais ou do

setor privado, que pudessem ser enquadrados como produção habitacional alternativa, tendo em conta seu caráter inovador e participativo.

Na RMPA, procedeu-se primeiramente a um levantamento em seis municípios selecionados, para localizar experiências desse tipo e, a partir daí, escolher os casos a serem investigados através de uma pesquisa específica. Em seguida, seriam analisadas as experiências escolhidas, visando avaliar seu potencial de disseminação. Por razões que serão expostas a seguir, a escolha recaiu sobre duas experiências de regularização fundiária e construção de habitações efetivadas pelo poder público municipal, na cidade de Porto Alegre.

Na primeira etapa, a coleta de informações foi feita principalmente por meio de documentos técnicos e questionários aplicados aos agentes gestores municipais (integrantes do corpo técnico e administrativo das prefeituras) e complementada através de análise qualitativa dos depoimentos e visitas aos locais dos projetos. Na segunda, foram sistematizados os elementos necessários à caracterização e classificação das experiências selecionadas, de modo a permitir sua avaliação e comparação com outras, das demais regiões metropolitanas investigadas no âmbito do Projeto da Rede Habitat.

Os resultados desse trabalho são apresentados neste documento, da seguinte maneira: na primeira parte, após uma breve caracterização socioespacial da Região Metropolitana de Porto Alegre, é feita a análise de políticas municipais de habitação dos municípios que a compõem; na segunda, são expostos dois casos ilustrativos da política habitacional que vem sendo implementada em Porto Alegre, os quais, no entender da equipe executora da pesquisa, constituem exemplos de práticas alternativas efetivas no campo da provisão habitacional de caráter social.

1. A Região Metropolitana de Porto Alegre

1.1. Caracterização socioeconômica e espacial da RMPA

Até o ano de 2002, a RMPA era composta por 31 municípios:Alvorada,Araricá,Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul,Taquara,Triunfo e Viamão.

A RMPA ocupa 9.825,61 km², representando 3,65% da área do estado do Rio Grande do Sul. Esteio é o município que possui menor território – 32,50 km², correspondendo a 0,7% da área metropolitana. O maior município e também o de maior renda agrícola é Viamão, que ocupa 1.612 km², equivalentes a 16, 4% da RMPA.

A Região Metropolitana de Porto Alegre localiza-se na porção nordeste do território do Rio Grande do Sul (Figura 1). Segundo o último censo demográfico (IBGE, 2000), tem 3.718.778 habitantes, que representam 36,5% da população total do Rio Grande do Sul (10.187.798 hab.).

Rio Grande do Sul: limites estaduais e
Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA

Figura 1: Rio Grande do Sul: limites estaduais e Região Metrpolitana de Porto Alegre - RMPA. Fonte: FEE/NERU.

Na RMPA, 95,5% da população vive em áreas urbanas (3.551.672 hab.), correspondendo a 42,7% da população urbana do estado. A população rural da área metropolitana é de 167.106 pessoas, representando menos de 9% da população rural do estado (Tabela 1).

O município mais populoso é Porto Alegre: seus 1.360.590 habitantes representam 36,5% da população da RMPA e 13,35% da população total do estado. O menos populoso é o município de Araricá, com 4.032 habitantes (apenas 0,11% da população metropolitana).

Os municípios de Canoas (306.093 hab.) e de Cachoeirinha (107.564 hab.) não contam com área rural, estando, portanto, com 100% de seu contingente populacional em áreas urbanas. Alvorada, Dois Irmãos, Esteio, São Leopoldo e Sapucaia do Sul apresentam mais de 99% de sua população em áreas urbanas. Alguns municípios, como Capela de Santana, Eldorado do Sul, Nova Santa Rita, Santo Antônio da Patrulha e Triunfo, destacam-se pela grande percentagem da população vivendo em área rural (mais de 25%). Em Glorinha, esse percentual chega a 77,5%. Cerca de 95,5% da população urbana vive nas sedes municipais. Dos 31municípios da RMPA, 22 têm 100% da sua população urbana localizada na sede.

A RMPA possui alta densidade demográfica – 378,48 hab./km². Observa-se que a maior densidade populacional ocorre em Porto Alegre e nos municípios limítrofes (Alvorada, Canoas e Cachoeirinha), além de um adensamento nas cidades localizadas ao longo da BR-116, na direção norte (Figura 2).

Para caracterizar a RMPA, é importante destacar que ela se encontra dentro da área definida como Bacia Hidrográfica do Guaíba, formada por outras nove bacias hidrográficas. Com 84.763,54 km², abrange mais de 250 municípios e 30% do território gaúcho. Nessa área, vivem mais de seis milhões de habitantes, a grande maioria (83,5%) no meio urbano e apenas 16,5% em áreas rurais. Além de ser a área mais densamente ocupada do estado, concentra a maior parte das atividades industriais e

Municípios	Total	URBANA				Rural	Pop. Rural %
		Total	%	Sede	Vive na Sede %		
Total do Estado	10.187.798	8.317.984	81,6	8.027.369	96,5	1.869.814	18,4
Alvorada	183.968	183.365	99,7	166.294	90,7	603	0,3
Araricá	4.032	3.493	87	3.493	100	539	13
Arroio dos Ratos	13.335	12.528	94	12.528	100	807	6
Cachoeirinha	107.564	107.564	100	107.564	100	-	0
Campo Bom	54.018	51.838	96	51.838	100	2.180	4
Canoas	306.093	306.093	100	306.093	100	-	0
Capela de Santana	10.032	6.277	63	6.277	100	3.755	37
Charqueadas	29.961	29.015	97	29.015	100	946	3
Dois Irmãos	22.435	22.272	99	22.272	100	163	1
Eldorado do Sul	27.268	19.242	71	19.242	100	8.026	29
Estância Velha	35.132	34.367	98	34.367	100	765	2
Esteio	80.048	79.961	100	79.961	100	87	0,1
Glorinha	5.684	1.285	23	1.285	100	4.399	77
Gravataí	232.629	212.144	91,2	211.056	99,5	20.485	8,8
Guaíba	94.307	91.956	98	91.956	100	2.351	2
Ivoti	15.318	13.785	90	13.785	100	1.533	10
Montenegro	54.692	48.862	89,3	47.974	98,2	5.830	10,7
Nova Hartz	15.071	12.879	85	12.879	100	2.192	15
Nova Santa Rita	15.750	11.550	73	11.550	100	4.200	27
Novo Hamburgo	236.193	231.989	98	231.989	100	4.204	2
Parobé	44.776	43.439	97,0	42.178	97,1	1.337	3,0
Portão	24.657	19.818	80	19.818	100	4.839	20
Porto Alegre	1.360.590	1.320.739	97	1.320.739	100	39.851	3
Sto. Ant. da Patrulha	37.035	23.483	63,4	20.736	88,3	13.552	36,6
São Jerônimo	20.283	15.611	77,0	15.571	99,7	4.672	23,0

Municípios	Total	URBANA				Rural	Pop. Rural %
		Total	%	Sede	Vive na Sede %		
Total do Estado	10.187.798	8.317.984	81,6	8.027.369	96,5	1.869.814	18,4
São Leopoldo	193.547	192.895	100	192.895	100	652	0,3
Sapiranga	69.189	65.785	95	65.785	100	3.404	5
Sapucaia do Sul	122.751	121.813	99	121.813	100	938	1
Taquara	52.825	43.125	81,6	40.199	93,2	9.700	18,4
Triunfo	22.166	12.887	58,1	9.405	73,0	9.279	41,9
Viamão	227.429	211.612	93,0	82.178	38,8	15.817	7,0
RMPA	3.718.778	3.551.672	95,5	3.392.735	95,5	167.106	4,5

Tabela 1 - População total, urbana e rural nos municípios da RMPA – 2000. Fonte: Censo Demográfico 2000: Resultados do universo (2001). Rio de Janeiro: IBGE

comerciais[1]. Os rios Caí, Sinos, Gravataí e Jacuí desembocam no lago Guaíba, com uma vazão média de 38.000 m^3/s, o suficiente para abastecer cada habitante do planeta com 1 litro a cada três horas. O lago Guaíba, por sua vez, conecta-se com a laguna dos Patos; as flutuações do nível da água da laguna, a direção e a intensidade dos ventos predominantes na região são os fatores controladores do escoamento do lago Guaíba, podendo haver alterações no seu fluxo durante o dia que ocasionem, inclusive, o represamento das águas.

A intensa ocupação verificada na grande área da Bacia Hidrográfica do Guaíba gerou processos de desgaste na qualidade de suas águas, destruição de matas ciliares, favorecendo processos erosivos e de inundação[2], contaminação com produtos oriundos de atividades comerciais e/ou industriais, esgoto doméstico lançado diretamente no rio[3], ou produtos usados pela agricultura, que acabam drenados pelos lençóis freáticos até os rios.

No caso específico de Porto Alegre, diversos arroios desembocam direta ou indiretamente (através

[1]Essa área responde por mais de 70% do PIB do Rio Grande do Sul.

[2]Um dos problemas da área metropolitana é o das moradias em zonas ribeirinhas, que sofrem com as chuvas e conseqüentes cheias dos rios, antes freadas pela ação das matas ciliares.

[3]O rio Gravataí parte limpo de suas nascentes, mas ao encontrar núcleos urbanos como Gravataí e Cachoeirinha, o nível de concentração de coliformes fecais e outros poluentes domésticos o tornam quase estéril.

do rio Gravataí) no lago Guaíba, formando 27 sub-bacias. A do Arroio Dilúvio é a mais povoada e também a mais extensa, com 17.606 m e área de 69,55 km² (83% no território do município), onde residem mais de 450 mil pessoas.

A partir da década de 1940, o processo de concentração urbano-industrial na porção nordeste do território gaúcho, associado à decadência das atividades agropecuárias da metade sul do estado, impulsionou os fluxos migratórios em direção à região metropolitana, cuja população cresceu aceleradamente: com aproximadamente 590 mil habitantes em 1950, em 1960 já superava 1 milhão de habitantes, atingindo 1,5 milhão em 1970. Em termos percentuais, isso significou uma evolução de 12,2% da população total do Rio Grande do Sul, em 1940, para 14,2%, em 1950, e 23,3%, em 1970.

À semelhança do que ocorreu nas demais regiões metropolitanas brasileiras durante a década de 1970, as taxas de crescimento populacional mantiveram-se altas. No período 1980-91, observa-se uma desaceleração, mas a RMPA ainda cresce a taxas maiores

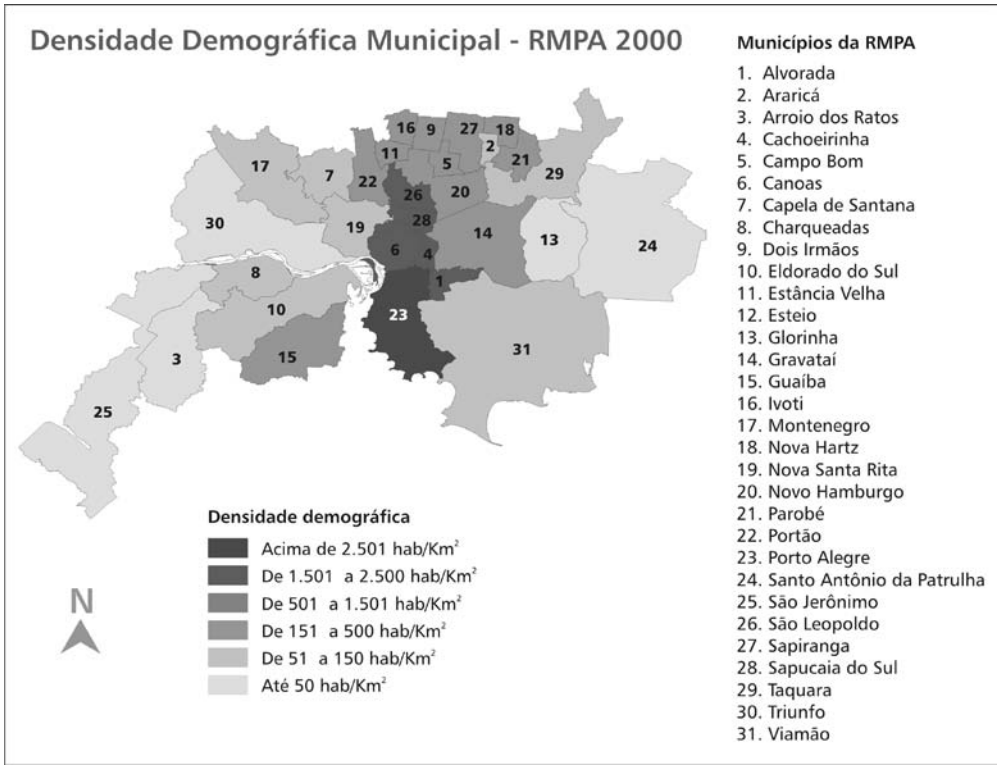


Figura 2: Densidade Demográfica Municipal - RMPA 2000. Fonte: FEE/NERU. IBGE 2000. METROPLAN 2001

que as do Rio Grande do Sul (2,58% contra 1,48% a.a., respectivamente). Chega-se a 1980 com uma população de 2.305.610 habitantes, equivalente a 29,6% da população do estado, e, em 1991, há 3.026.819 habitantes na área metropolitana, correspondentes a 33,1% do total do estado. Em 2000, com 3.718.778 habitantes, a RMPA detinha 36,50% da população total do Rio Grande do Sul. Em relação à população urbana do estado, a RMPA representava 42,70%.

Segundo Alonso (2001), a atual Região Metropolitana de Porto Alegre não se caracteriza por uma estrutura núcleo/periferia, e sim por uma configuração na qual é possível distinguir duas grandes áreas sub-regionais, cada qual com seu centro.

a) RMPA-1 - abrange a porção norte da área metropolitana, também conhecida como Vale do Rio dos Sinos. É formada por 13 municípios[4], todos com forte especialização na produção coureiro-calçadista, e centralizada por Novo Hamburgo e São Leopoldo – que são os únicos a possuir indústria diversificada (metalúrgica, mecânica, borracha, matérias plásticas) –, mas que produz, em grande medida, para a indústria de calçados;

b) RMPA-2 - constituída pelos 18 municípios da parte sul[5], tem parque industrial e setor terciário diversificados, e é centralizada, obviamente, por Porto Alegre. Vários municípios apresentam características de cidades-dormitório. A concentração da atividade industrial é alta em seis municípios conurbados – Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Gravataí, Guaíba e Porto Alegre.

Em termos espaciais, os movimentos de crise e reestruturação econômica da década de 1990 acentuaram a tendência à descentralização das atividades industriais dentro da própria região metropolitana, da capital em direção aos municípios vizinhos e à chamada "área perimetropolitana", situada entre a RMPA e a Aglomeração Urbana do Nordeste, que se constituiu num território de expansão da indústria da metrópole. Essa redistribuição geográfica da produção industrial ocorreu ao mesmo tempo que Porto Alegre consolidou seu papel de pólo de serviços, com ampliação de sua área de influência.

Na RMPA, 88,71% dos domicílios contam com sistema de abastecimento de água por rede. Os municípios com menos de 30% das moradias abastecidas são: Capela de Santana, Glorinha, Nova Santa Rita, Portão, Araricá e Nova Hartz (menos de 5% nestes dois últimos). Quanto à rede de esgoto, a cobertura é de 32,55% dos domicílios da região. Mas em Capela de Santana, Eldorado do Sul, Glorinha, Guaíba e Sapiranga, esse percentual não chega a 3%. Os municípios com maior percentagem de habitações ligadas à rede de esgoto (entre 40% e 50%) são Cachoeirinha, Campo Bom, Montenegro, Parobé e Porto Alegre. O sistema de coleta de lixo apresenta-se muito eficiente, com 97,56% de moradias atendidas.

[4]Araricá, Campo Bom, Capela de Santana, Dois Irmãos, Estância Velha, Ivoti, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, São Leopoldo, Sapiranga, Taquara.

[5]Alvorada, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Canoas, Charqueadas, Eldorado do Sul, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Montenegro, Nova Santa Rita, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, Sapucaia do Sul, Triunfo, Viamão.

Municípios	Total	Água-Rede Geral	Poço ou Nasc.	Água-Outra Forma	Tinham Banheiro	Rede Geral Esgoto	Não Tinham Banheiro	Lixo Coletado	Lixo-Outro Destino
Alvorada	51.219	49.834	571	814	50.273	15.556	946	49.778	1.441
Araricá	1.208	38	1.120	50	1.124	152	84	1.172	36
Arroio dos Ratos	4.088	3.666	374	48	4.004	1.406	84	3.615	473
Cachoeirinha	31.636	27.553	3.696	387	31.478	13.610	158	31.241	395
Sapucaia do Sul	36.454	33.441	2.518	495	36.103	4.274	351	36.064	390
Taquara	16.236	10.067	5.719	450	15.747	2.067	489	14.070	2.166
Triunfo	6.773	3.282	3.265	226	6.477	896	296	5.252	1.521
Campo Bom	16.163	14.271	1.865	27	16.101	7.316	62	16.016	147
Canoas	89.604	86.398	2.189	1.017	88.569	27.268	1.035	88.670	934
Capela de Santana	3.012	820	2.073	119	2.926	43	86	2.773	239
Charqueadas	7.909	7.603	278	28	7.850	2.435	59	7.622	287
Dois Irmãos	6.532	6.157	355	20	6.506	303	26	6.456	76
Eldorado do Sul	7.826	5.942	1.670	214	7.534	73	292	7.102	724
Estância Velha	10.242	6.478	3.621	143	10.166	1.176	76	10.046	196
Esteio	23.575	22.454	1.002	119	23.432	5.706	143	23.392	183
Glorinha	1.805	427	1.337	41	1.763	18	42	1.229	576
Gravataí	67.031	49.421	15.954	1.656	66.094	22.144	937	65.247	1.784
Guaíba	27.447	25.946	1.218	283	27.245	583	202	26.501	946
Ivoti	4.426	4.120	299	7	4.398	403	28	4.387	39
Montenegro	16.631	12.687	3.725	219	16.366	6.890	265	15.369	1.262
Nova Hartz	4.371	195	4.141	35	4.350	1.665	21	4.300	71
Nova Santa Rita	4.544	705	3.779	60	4.378	381	166	3.976	568
Novo Hamburgo	71.085	56.188	14.416	481	70.708	6.866	377	70.427	658
Parobé	13.059	5.628	7.240	191	12.823	6.262	236	12.631	428
Portão	7.366	1.638	5.567	161	7.282	608	84	7.176	190
Porto Alegre	440.557	432.335	2.805	5.417	436.060	211.936	4.497	437.809	2.748
Sto. Ant. da Patrulha	11.507	5.293	5.616	598	11.118	846	389	8.367	3.140

Municípios	Total	Água-Rede Geral	Poço ou Nasc.	Água-Outra Forma	Tinham Banheiro	Rede Geral Esgoto	Não Tinham Banheiro	Lixo Coletado	Lixo-Outro Destino
São Jerônimo	5.894	4.552	1.168	174	5.455	524	439	4.557	1.337
São Leopoldo	57.731	55.434	1.465	832	57.240	10.153	491	56.820	911
Sapiranga	20.228	13.315	6.820	93	20.144	469	84	19.876	352
Viamão	65.884	58.351	6.621	912	64.862	16.477	1.022	62.506	3.378
RMPA	1.132.043	1.004.239	112.487	15.317	1.118.576	368.506	13.467	1.104.447	27.596
% total domic. part. permanentes	100,00	88,71	9,94	1,35	98,81	32,55	1,19	97,56	2,44

Tabela 2 - Domicílios particulares permanentes, por forma de abastecimento de água, existência de banheiro ou sanitário, tipo de esgotamento sanitário e destino do lixo, segundo os municípios da região metropolitana (2000). Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000. (Acesso internet: 19 dez. 2001).

Quanto aos aspectos institucionais e de organização territorial, cabe destacar que, quando foi criada (Lei Complementar 14/1973), a RMPA era integrada por quatorze municípios: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão – uma área total de 5.438,60 km², correspondente a 1,92% da superfície do estado.

Essa configuração se manteve inalterada até a Constituição Estadual de 1989, que ampliou a RMPA da seguinte forma: foram mantidos os quatorze municípios originais e acrescentados mais três (Eldorado do Sul, Glorinha e Nova Hartz, que se desmembraram de Guaíba, Gravataí e Sapiranga, respectivamente). Outros cinco foram incluídos: Triunfo, Portão, Ivoti, Dois Irmãos e Parobé, significando aumento de 25,6% da área total da RMPA, mas acréscimo de apenas 3,12% na população. A RMPA ficou, então, com 22 municípios e uma área total de 6.830,64 km², correspondente a 2,42% da superfície do RS.

Na década de 1990, foram incluídos os municípios de Charqueadas, Nova Santa Rita, Araricá, Montenegro, Taquara e São Jerônimo. Por fim, no segundo semestre de 2000, foram incorporados Santo Antônio da Patrulha e Arroio dos Ratos, chegando-se à configuração atual da RMPA, com 30 municípios – uma área de 9.652 km², equivalente a 3,56% da área total do Rio Grande do Sul (Figura 3).

Em cumprimento às normas federais, a legislação estadual (Lei 6.656; Decreto 23.070.) definiu o Sistema Administrativo Metropolitano, dispondo sobre a criação dos Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMPA. A seguir, foi criada a Metroplan (Decreto 23.856, de 08/05/1975) – órgão técnico subordinado diretamente ao Conselho Deliberativo. A marca do processo de institucionalização da RMPA, à semelhan-

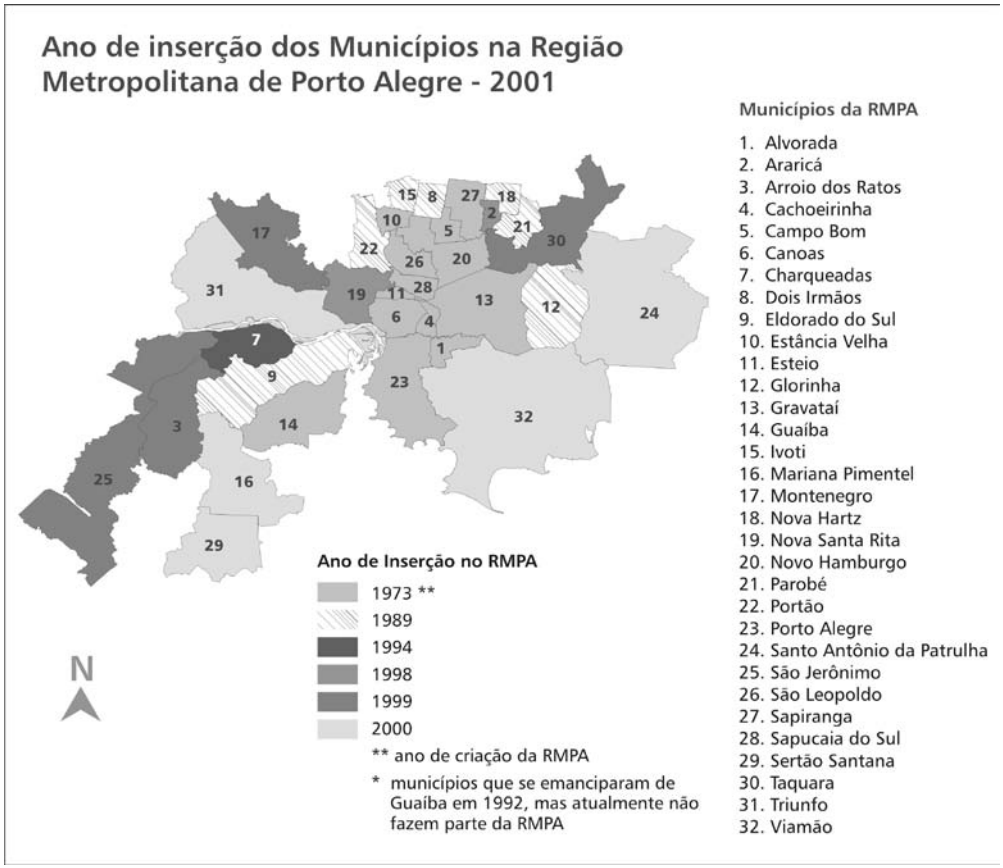


Figura 3: Ano de inserção dos Municípios na Região Metrpolitana de Porto Alegre - 2001. Fonte: IBGE, METROPLAN e PROCEMPA.

ça do que ocorreu em todas as regiões metropolitanas brasileiras, foi a centralização. Em 1975, a Lei Complementar 27, que modificou a composição dos Conselhos Deliberativos das Regiões Metropolitanas, concedendo a presidência aos governadores de estado, significou maior centralismo nas decisões, pois os municípios ficaram reduzidos a um papel meramente consultivo.

Na RMPA, essa tendência encontrou, desde cedo, um contraponto na insatisfação dos municípios, expressa na idéia de uma organização independente dos órgãos metropolitanos oficiais, que foi tomando corpo até que, em 1985, foi fundada a Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (Granpal). A Granpal empenhou-se em recuperar o poder de influência dos prefeitos. Desde então, as dificuldades para a articulação entre os órgãos públicos dos três âmbitos de governo, envolvidos no planejamento e na gestão metropolitanos, têm sido uma constante.

Com o avanço do processo de metropolização, houve necessidade de enfrentar problemas de dimensões supramunicipais. A Constituição Estadual de 1989 (Capítulo III – da Região Metropolitana, das Aglomerações Urbanas e das Microrregiões) trouxe avanços no sentido de estabelecer as condições para a gestão integrada dos espaços regionais, garantindo ao estado, juntamente com os municípios, o provimento dos recursos financeiros para a organização, o planejamento e a gestão da região (Art. 16), e dispondo que as regiões metropolitanas tenham um órgão de caráter deliberativo, composto pelos prefeitos e presidentes das Câmaras de Vereadores, com funções a serem definidas em lei complementar (Art. 17). Também impôs restrições a que o processo de tomada de decisão sobre as políticas e diretrizes regionais se desse exclusivamente no âmbito dos municípios.

A Metroplan teve suas atribuições ampliadas na Constituição Estadual de 1989, passando a abarcar as aglomerações urbanas e as microrregiões. A partir de 1995, assumiu também a promoção, elaboração e coordenação do planejamento do desenvolvimento regional e urbano em todo o território do estado (Decreto Estadual 35.867). Porém, essa mudança de perfil, que ampliou os encargos do órgão, não foi suficiente para capacitá-lo a enfrentar a complexidade atual da gestão urbana metropolitana.

A Região Metropolitana de Porto Alegre é, na atualidade, um território que passa por um conjunto de significativas transformações econômicas, políticas e institucionais, a exemplo de outras regiões metropolitanas brasileiras. Sob o impacto da reestruturação produtiva, há um processo de relocalização de atividades (principalmente industriais), modificações na estrutura do mercado de trabalho e novas configurações socioespaciais. A região enfrenta também os problemas decorrentes do esgotamento do modelo anterior de gestão e planejamento, acompanhados da perda de capacidade técnica e decisória do órgão metropolitano.

Se, por um lado, ainda não foram resolvidos os problemas antigos, a complexidade da situação atual acrescentou outros, de natureza essencialmente política (ou seja, que não têm solução estritamente técnica).

Desde o início dos anos 1990, vêm se multiplicando no estado as iniciativas no sentido de efetivar a participação da sociedade (em diferentes níveis e formas) na formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas, incluídas as que dizem respeito à gestão metropolitana. Nos municípios, e mais recentemente também no âmbito do estado, têm surgido práticas inovadoras, das quais a mais conhecida é o Orçamento Participativo de Porto Alegre, vigente desde 1989 e hoje já adotado por vários outros municípios, principalmente da RMPA. Na esfera estadual, foram implantados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), seguidos da Consulta Popular e do Orçamento Participativo Estadual. É justamente na RMPA que esses diferentes instrumentos de gestão coexistem e que eventuais conflitos constituem fonte de ensinamentos sobre como enfrentar problemas e produzir soluções negociadas, capazes de garantir condições de governabilidade e governança (Figura 4).

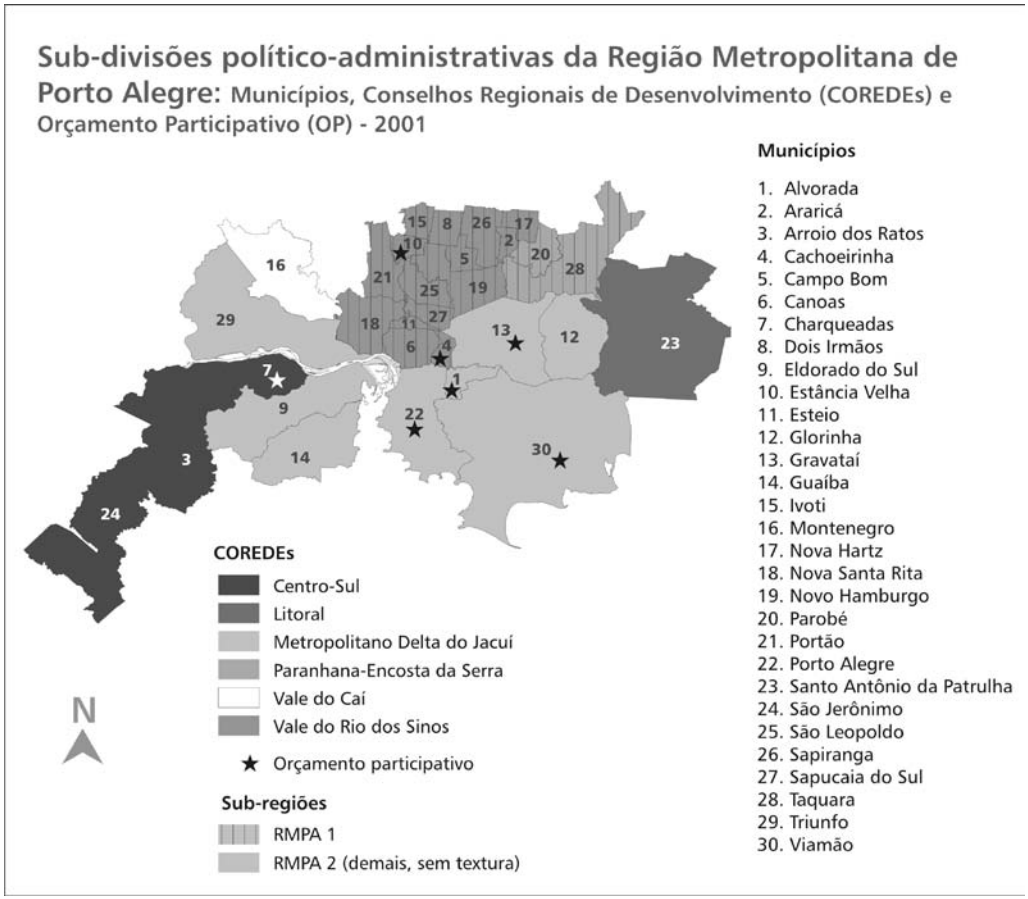


Figura 4: Sub-divisões político-administrativas da Região Metropolitana de Porto Alegre: Municípios, Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e Orçamento Participativo (OP) - 2001. Fonte: FEE/NERU

1.2. Os municípios da RMPA em face das necessidades habitacionais

A análise das políticas habitacionais implementadas na Região Metropolitana de Porto Alegre revela que, em termos de capacidade técnica e administrativa, existe uma grande distância entre Porto Alegre e a maioria dos municípios metropolitanos. Também é grande o contraste entre a capital e os demais municípios quanto a suas condições para enfrentar as carências habitacionais e todos os problemas associados. Por um lado, os municípios metropolitanos têm na capital uma importante referência em termos políticos e de gestão. Atualmente há vários deles – notadamente os governados pelo Partido dos Trabalhado-

res – implementando as práticas de democratização da gestão que se difundiram a partir da experiência de Porto Alegre, como o Orçamento Participativo[6]. Da mesma forma, muitos programas e instrumentos ligados à agenda da Reforma Urbana, principalmente no que diz respeito à política habitacional, estão sendo implantados. Por outro lado, a situação das cidades da região metropolitana, em vários aspectos, é bastante adversa, independentemente do partido que esteja no governo municipal.

Porto Alegre pôde desenvolver suas políticas em um cenário favorável: o grau de associativismo da população é bastante elevado. Além disso, o município apresenta "saúde financeira" e tem tido acesso a financiamentos de programas federais, bem como de organismos internacionais. Essas condições não estão presentes, na mesma medida, nas cidades vizinhas. Municípios com receitas bem mais modestas que a capital, evidentemente, enfrentam dificuldades maiores no atendimento das demandas habitacionais. A escassez de recursos gera uma frustração muito grande tanto para os gestores públicos quanto para a população. Nesse sentido, e a fim de superar a lacuna financeira estrutural, alguns municípios apostam claramente na tentativa de buscar financiamento externo para os programas ligados à moradia. Um ponto comum a todos é buscar apoio dos governos federal e estadual.

Com a finalidade de traçar um panorama das condições atuais para fazer frente às necessidades habitacionais da população de menor renda, foram visitados seis municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre governados por diferentes forças políticas: Alvorada, Cachoeirinha, Viamão, Campo Bom, Novo Hamburgo e São Leopoldo[7]. Em primeira instância, procurou-se contemplar a diferenciação interna da RMPA nas duas áreas sub-regionais já mencionadas: enquanto os três primeiros municípios fazem parte da chamada RMPA-1, situando-se no entorno de Porto Alegre, os outros três localizam-se no Vale do Rio dos Sinos, na RMPA-2 (Figura 4). Essa escolha orientou-se também pela necessidade de identificar um município adequado para a realização de estudos de caso, a partir dos quais se pudesse fazer um contraponto com o que se verifica na capital, em termos de política habitacional.

Em cada município selecionado foram entrevistados os responsáveis técnicos pela gestão da política habitacional, utilizando-se um questionário aberto. A síntese das informações obtidas aparece no Quadro 1. Através dos depoimentos colhidos, constatou-se que essas cidades apresentam uma relativa homogeneidade quanto aos problemas urbanos e habitacionais. Na descrição feita pelos gestores locais são citados:

[6]Por exemplo, os municípios de Alvorada, Viamão e Gravataí, onde já houve reeleição de administrações petistas.

[7]Alvorada, Viamão e Cachoeirinha são municípios governados por frentes de esquerda, capitaneadas pelo PT; Novo Hamburgo é governado por uma coalizão PDT/PSDB; São Leopoldo, pelo PMDB; e Campo Bom, por uma coalizão PMDB/PSDB.

· Ocupação de áreas públicas de uso institucional e/ou de uso comum do povo para fins de moradia. A maior parte das ocupações ocorreu de maneira clandestina e não há instrumento jurídico de titulação das famílias moradoras dessas áreas;

· Existência de muitos loteamentos clandestinos e irregulares, que resultam em péssimas condições de habitabilidade para as famílias adquirentes dos lotes e que deixam o poder público bastante impotente diante dos problemas;

· Ocupação de áreas impróprias, por serem alagadiças, por apresentarem risco geológico ou impedimento legal ambiental (áreas de proteção ambiental de nascentes, áreas ribeirinhas e topos de morros);

· Proliferação de várias formas de ilegalidade urbana, implicando um elevado percentual da população habitando em situação irregular[8];

· Carência de recursos financeiros para atender às demandas;

· Aumento da população de baixa renda e densificação dos assentamentos existentes;

· Ausência de dados confiáveis sobre as necessidades habitacionais.

Não apenas em Porto Alegre, mas em todas as cidades da RMPA governadas pelo PT, é dada uma grande ênfase à regularização fundiária. Explica-se essa escolha por razões práticas: medidas regularizatórias são fundamentais para a garantia do direito à moradia e segurança da posse das famílias atendidas e também pelo custo relativamente baixo, em comparação com as intervenções que objetivam a construção de novas unidades habitacionais. Além disso, são programas factíveis de implementação, mesmo sem financiamento externo.

No que se refere ao modo de escolha das ações a serem implementadas nos municípios, verificou-se que as três cidades governadas pelo PT trabalham com Orçamento Participativo, prática que não é adotada pelas demais, as quais têm utilizado preferentemente o sistema de Conselhos setoriais, embora a prática mais citada nessas cidades seja a de assembléia de moradores.

Com relação às estruturas administrativas, observou-se que em três cidades pesquisadas – Campo Bom, Novo Hamburgo e São Leopoldo – os programas habitacionais desenvolvem-se em secretarias que também têm por objeto a "assistência social". Ou seja, a política habitacional não se vincula à política urbana ou à de meio ambiente, e sim às ações

[8]A prefeitura de Alvorada, por exemplo, estima que 75% da produção de moradia na cidade ocorra de forma irregular.

de cunho social, o que pode ser um dado revelador do caráter assistencialista das políticas desenvolvidas nesses municípios. Saliente-se que a agregação de várias competências em uma mesma estrutura administrativa é justificada, por todas as cidades, em função da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrando que os arranjos institucionais encontrados são bastante recentes.

Quanto ao financiamento da política urbana, existe uma grande dependência externa. Nos últimos quatro anos, todos os municípios visitados trabalharam com o Programa Habitar Brasil, do governo federal. Cachoeirinha demonstrou capacidade de captação de recursos externos, dada a existência de programas financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Alvorada, Campo Bom, São Leopoldo e Viamão contaram com recursos do governo estadual na execução de suas políticas – com ênfase para o apoio às cooperativas habitacionais.

Existe uma generalizada escassez de instrumentos urbanísticos e jurídicos para trabalhar com a questão habitacional. Afora a existência de plano diretor, mencionado em quatro dos seis municípios pesquisados, não parece haver grande preocupação com a previsão de instrumentos legais nessa área. Nesse cenário, chamou atenção a previsão de concessão do direito real de uso como forma de titular os lotes em terrenos municipais nas cidades de Alvorada e Cachoeirinha. De modo geral, todos os entrevistados manifestaram uma grande esperança no potencial do Estatuto da Cidade para suprir essa lacuna.

Constatou-se, porém, a persistência de antigas visões de planejamento urbano e de política habitacional, que pode ser exemplificada por duas situações:

– em uma das cidades visitadas, ouviu-se do entrevistado a seguinte afirmativa: "Política habitacional é responsabilidade da União e não do município (...)";

– em outra, foi apresentado à equipe da pesquisa um projeto de urbanização em que as famílias eram alocadas na área urbanizada segundo o critério "renda familiar", reservando-se os espaços mais nobres e os lotes maiores para as famílias de maior renda. Ora, tal critério tende a criar (ou recriar) a segregação socioespacial dentro do próprio assentamento.

A inexistência de registros sistemáticos das intervenções representa uma séria dificuldade para a continuidade da pesquisa e do processo de avaliação das políticas municipais de habitação. O que existe são informações fragmentadas. Além disso, freqüentemente os integrantes das gestões atuais desconhecem o que anteriormente foi feito. Não foi possível localizar pessoas que pudessem "contar a história" da habitação, em cada município. Mesmo assim, tudo indica haver escassez e/ou inexistência de experiências significativas que respondam aos objetivos da pesquisa – registrar e analisar políticas habitacionais alternativas na esfera municipal.

Município	Estrutura administrativa	Programas		Democratização da gestão
		Com recursos do município	Financiados via parcerias	
Alvorada	Secretaria de Planejamento, Urbanização e Meio Ambiente	Regularização fundiária e cooperativas	Moradia Popular, cooperativas, compra e venda de loteamentos e regularização urbanística (E); Habitar Brasil, Morar Melhor, reassentamento de áreas de risco/Programa Integrado de Recuperação de Áreas Degradadas e Tipificação da Habitação em Alvorada (U)	Debates em assembléias com as famílias beneficiárias e Orçamento Participativo Estadual e Municipal
Cachoeirinha	Secretaria de Habitação	Regularização fundiária	Mora Legal II, PAR e Habitar Brasil (U); obras com recurso do fundo Pimes (Bird)	Orçamento Participativo Estadual e Municipal
Campo Bom	Secretaria de Habitação e Assistência Social	Recadastramento de famílias cuja renda é de até 5 salários mínimos	Urbanização de loteamentos e cooperativas (E); melhoria no esgotamento cloacal, Mora Legal e Habitar Brasil (U)	Conselho de Habitação
Novo Hamburgo	Secretaria de Assistência Social e Habitação	Desobstrução de zonas ribeirinhas e reassentamentos	PAR e Habitar Brasil (U)	Audiências públicas, para cada grupo de 300 famílias um agente de habitação que acompanha a implantação dos projetos (alguém que esteja em sintonia com o poder público)
São Leopoldo	Secretaria de Ação Social e Habitação	Fiscalização de programas	Loteamento Tancredo Neves (Trensurb e Estado); Habitar Brasil, Mora Legal, PAR (U)	Assembléias de moradores
Viamão	Secretaria de Planejamento, Habitação e Meio Ambiente	Cooperativas, mutirão e regularização fundiária	Moradia Popular e Pró-Guaíba (E); Habitar Brasil, PAR, Morar Melhor e Viamão + 20 (U)	Comissões de trabalho para projetos específicos e Orçamento Participativo.

Quadro 1 - Instrumentos para política habitacional em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (2001). Fonte: Neru/FEE-RS (2001).

Déficit estimado	População beneficiada estimada	Legislação e instrumentos jurídico-urbanísticos	Diagnóstico sintético dos problemas urbanos
Mais de 4 mil famílias (2,5 mil famílias em áreas de risco)	Mil famílias	Concessão do direito real de uso, dação em pagamento de áreas em troca de dívidas tributárias, plano diretor e Estatuto da Cidade	Áreas públicas ocupadas ou sem permissão de uso, loteamentos irregulares e clandestinos, ocupação de áreas ribeirinhas e alagadiças (áreas de risco), áreas verdes ocupadas, loteamentos regulares sem infra-estrutura, insuficiente arrecadação de tributos, ineficiente sistema de comércio e prestação de serviços, estigma de cidade violenta, falta da sistematização de dados e de registros relativos aos problemas habitacionais, descontinuidade política na secretaria e limitação da expansão vertical predial
Mais de 6 mil famílias	2,5 mil famílias	Desafetação, concessão do direito real de uso, plano diretor e Estatuto da Cidade	Falta de áreas públicas, loteamentos irregulares e clandestinos, áreas de risco (leitos de ruas e valões)
2 mil famílias com renda de no máximo 5 salários mínimos; 4,5 mil famílias na linha de pobreza (IBGE-1991)			Ocupação de áreas verdes e institucionais, áreas de risco (áreas ribeirinhas), densificação dos assentamentos existentes
12 mil famílias (demanda de 8 mil unidades novas e 4 mil reordenamentos)	De novembro/2001 a março/2002: 550 famílias; a partir de maio/2002, mais de 1,5 mil famílias	Áreas Especiais de Interesse Social, plano diretor e Estatuto da Cidade	Migração desordenada relacionada com a expansão do setor calçadista, loteamentos irregulares e clandestinos, ocupação de áreas verdes e institucionais, áreas de risco (leitos de ruas e beira de arroios) e apenas 3% de esgotamento sanitário tratado
7 mil famílias	Os projetos estão em fase de implantação ou elaboração para fazer loteamentos		Ocupação de áreas institucionais e áreas verdes, áreas de risco (leitos de ruas e beira de arroios) e loteamentos irregulares e clandestinos
10 mil famílias (IBGE - 1991)	2 mil famílias	Desapropriação, Plano Diretor e Estatuto da Cidade	Loteamentos irregulares e clandestinos, falta de áreas públicas, proteção de áreas naturais, ocupação de áreas ribeirinhas (áreas de risco)

A falta de registros adequados e completos torna extremamente difícil o rastreamento das políticas desenvolvidas. Essa situação não é uma peculiaridade de um ou outro município, mas ocorre em todos. Conforme os entrevistados, isso se deve à rotação de partidos políticos nas prefeituras e à conseqüente descontinuidade na ocupação dos cargos na estrutura administrativa. É um diagnóstico comum, que mostra a precariedade em termos de recursos humanos e a falta de condições (institucionais, técnicas e materiais) para desenvolver uma política habitacional.

Observa-se, pois, que há uma grande heterogeneidade no perfil das políticas habitacionais desenvolvidas pelos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. Embora não seja a única variável influente, constata-se uma distinção entre as políticas e os programas desenvolvidos por administrações municipais hegemonizadas pelo Partido dos Trabalhadores e os dirigidos por outras agremiações partidárias.

Excetuando-se Porto Alegre, a carência de recursos próprios constitui um "constrangimento" uniforme para todos os municípios metropolitanos, induzindo-os a buscar parcerias com os governos estadual e federal e, em alguns casos, com organismos internacionais de financiamento. Isso, de certa forma, reforça constatações já identificadas na primeira edição da pesquisa "A municipalização das políticas habitacionais – uma avaliação da experiência recente", realizada pelo Observatório de Políticas Urbanas do Ippur para o período 1993-1996 (Cardoso e Ribeiro, 2000, p. 14). Ou seja, é comprovada a precariedade institucional, que deixa os municípios no mesmo dilema: "Sim, para competências. Não, para recursos financeiros". A fórmula constitucional mostra-se bastante perversa, reforçando desigualdades regionais, conforme já constatado em pesquisa supracitada.

Com base nesses dados de caráter preliminar, pode-se afirmar que a magnitude dos programas desenvolvidos no município capital não tem paralelo nas cidades vizinhas, que, por todos os obstáculos aqui relatados, desenvolvem programas modestos e tímidos se comparados aos que nele vêm sendo executados. Constatou-se que as cidades da região metropolitana tendem a tomar Porto Alegre como referência e marco de comparação, tanto pelas que têm a mesma linha política quanto pelas que procuram afirmar-se pela diferença com as políticas desenvolvidas na capital.

A opção por Porto Alegre como exemplo de município com experiências que possam servir de parâmetro para intervenções em outros lugares deveu-se, portanto, a esse levantamento prévio, no qual foi possível constatar que, entre os municípios da RMPA, somente na capital encontra-se uma política habitacional propriamente dita – a mais antiga e consolidada da região, em que o provimento habitacional é apoiado por um programa de regularização fundiária.

2. Porto Alegre: experiências em habitação de interesse social

2.1. Regularização fundiária como suporte à produção habitacional

Como as demais capitais brasileiras, Porto Alegre apresenta consideráveis necessidades habitacionais. Um diagnóstico elaborado recentemente pelo Departamento Municipal de Habitação (Demhab) (Porto Alegre, 2001) constata que na capital gaúcha, em 2001, cerca de 20% da população vivia em áreas irregulares.

Desde 1990, com a ascensão da Frente Popular ao governo municipal, a política habitacional implementada sofreu uma radical mudança de rumo em relação às estratégias que vinham sendo seguidas no município para lidar com as necessidades habitacionais da população de baixa renda e que tinham como resultado um agravamento da segregação socioespacial. O município passou a implementar programas de regularização fundiária e outros, como os de incentivo ao cooperativismo habitacional, de construção por mutirão, de prevenção e relocalização de famílias moradoras em áreas de risco, além de dar continuidade aos programas do Sistema Financeiro da Habitação, que apoiavam a produção de novas unidades por empreiteiras contratadas.

Em qualquer análise, no entanto, resta clara a ênfase conferida ao Programa de Regularização Fundiária, que passou a ser o carro-chefe da política habitacional no município. Isso, por uma conjunção de fatores: a promulgação da Lei Orgânica trouxe uma série de instrumentos alinhados à Constituição Federal; o número de favelas no território da cidade havia aumentado incrivelmente ao longo da década de 1980 (como em todo o Brasil), quando a política do BNH já estava agonizante; o movimento comunitário passou a reivindicar esse tipo de intervenção pública nas áreas ocupadas para fins de moradia; as forças políticas no governo municipal tinham identidade com o emergente movimento pela reforma urbana no país.

Qual foi o impacto do Programa de Regularização Fundiária de Porto Alegre? Em 1991, Porto Alegre tinha 1.263.403 habitantes. Segundo estimativas do Demhab, o número de pessoas morando irregularmente era de aproximadamente 300 mil – ou 24% da população. Em 2001, esse número reduz-se para 251.883, cerca de 20% da população, que nesse ano já chegava a 1.360.590 habitantes. Logo, teria havido uma diminuição da irregularidade em quatro pontos percentuais no município, entre 1991 e 2000[9]. No entanto, essa diferença não pode ser atribuída exclusivamente à ação do Programa de Regularização Fundiária, que atendia 35.443 domicílios (8,46 % dos domicílios da cidade),

[9]Embora a equipe de pesquisa, em conjunto, reconheça a importância de fazer aqui o registro dessa estimativa de redução da irregularidade em Porto Alegre, o Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais de FEE/RS considera que ela deve ser tomada como uma avaliação preliminar, por resultar de uma comparação entre dados de diferentes fontes (IBGE e Demhab) que não foram metodologicamente compatibilizados.

nesse período. Deve-se a uma combinação de fatores, principalmente a introdução e a implementação, ao longo de 12 anos de governo da Frente Popular, de um conjunto de políticas de inclusão social e melhoramentos urbanos nas áreas carentes do município, via Orçamento Participativo. Essas políticas tiveram um impacto na diminuição da irregularidade. Além disso, a população cresceu pouco em um período quando as intervenções públicas representaram um aumento significativo de investimentos na periferia da cidade. Nesse quadro, o Programa de Regularização Fundiária timidamente produzia seus resultados.

Pode-se dizer "timidamente" porque, em meados da década de 1990, Porto Alegre não fugiu à regra do que ocorreu com a maior parte das cidades brasileiras que tentaram implementar políticas de regularização fundiária no país, no período pós-Constituição Federal de 1988 e pré-Estatuto da Cidade. Embora houvesse muita vontade política da administração municipal (e mais ainda da população, que exigia intervenções urbanas via Orçamento Participativo), os resultados, de maneira geral, ficaram aquém do desejado. Essa tendência já fora detectada por uma pesquisa de 1996, realizada pela Fase (Alfonsin, 1997). Em 1997, mesmo que a prefeitura de Porto Alegre já atuasse há sete anos na regularização fundiária e já houvesse 65 assentamentos indicados para fins de intervenção pelo Orçamento Participativo, dos 20.500 lotes que passavam por esse processo, apenas 605 tinham sido efetivamente regularizados.

O ano de 1997, porém, tornou-se um marco na política habitacional do município de Porto Alegre[10] quando se chegou a uma constatação evidente: era preciso melhorar a performance da política habitacional! Não bastava regularizar; era necessário também frear a produção da irregularidade.

Internamente à administração municipal, parece ter ocorrido uma avaliação sobre o que era, afinal, necessário para melhorar a regularização fundiária e diminuir a produção irregular na cidade. Nesse debate, do qual a população também participou, ainda que minimamente, a questão de ter e aplicar instrumentos adequados adquiria uma grande importância, dado que, embora Porto Alegre contasse com os instrumentos jurídico-urbanísticos, a legislação era esparsa e fragmentada. Além disso, o Estatuto da Cidade vivia ainda, no plano federal, sua longa via-crúcis até sua festejada aprovação, ocorrida apenas em 2001.

O município de Porto Alegre tem algumas características históricas e geográficas peculiares que lhe trazem alguns problemas bastante específicos. Seu território é atravessado pelo Arroio Dilúvio, que cruza a cidade no sentido leste-oeste. No início de sua história, o "Riacho" – como era chamado – dividia a área urbana dos "arraiais". Ao longo da evolução urbana, pontes

[10]O ano de 1997, aliás, coincide com o marco temporal que delimita o início do período focado nessa investigação, realizada em várias metrópoles brasileiras sob a coordenação geral do Ippur e sob a responsabilidade de Adauto Lúcio Cardoso.

foram construídas sobre o Riacho, e em 1940 começaram as obras de urbanização de suas margens, onde moravam, àquela época, aproximadamente 5 mil pessoas. A canalização do Arroio Dilúvio alterou seu curso, deixando-o retilíneo ao longo da Av. Ipiranga. Trechos do antigo leito foram aterrados, criando novas áreas, em grande parte ocupadas como moradia pelas famílias ribeirinhas remanescentes. Em 2002, nesgas dessas áreas públicas, dotadas de grande centralidade na geografia da cidade (Alfonsin, 1997, p. 97), ainda acomodam milhares de pessoas.

O instrumento da Concessão do Direito Real de Uso, hoje adotado na cidade para fins de regularização fundiária de áreas públicas ocupadas, foi fruto, em grande medida, das tensões e da luta das comunidades moradoras das áreas do leito aterrado do Arroio Dilúvio. Hoje, muitas dessas áreas já foram, inclusive, regularizadas (Vila Planetário, Vila das Placas, Vila Renascença, Vila Lupicínio Rodrigues) e outras estão em processo de regularização.

Além disso, a montante do Arroio Dilúvio, registra-se outra característica importante: a existência de uma crista de morros (Crista de Porto Alegre), que cruza a cidade no sentido sudoeste-nordeste. Esses morros são áreas de preservação ambiental, tanto por lei federal (Código Florestal) como por gravame imposto por sucessivos planos diretores. Por sua localização no centro geográfico da cidade, os sopés de alguns deles acabaram sendo ocupados por famílias de baixa renda sem condições de acesso a um lote no mercado formal. Essas ocupações costumam acarretar uma instabilidade geológica, caracterizando-se como áreas de risco. Tecnicamente, a regularização fundiária desses assentamentos é inviabilizada. Como resultado, uma grande parcela das necessidades habitacionais do município é conseqüência da ausência de condições de habitabilidade dessas áreas e da necessidade de relocalizar as famílias ocupantes, construindo-lhes novas casas (Foto 1). Estimam-se em 10.337 os domicílios instalados em áreas de risco no município (Porto Alegre, 2001). Os programas para fazer frente a essa necessidade têm se mostrado insuficientes para atender à demanda.

A imagem a seguir ilustra a tipologia das habitações precárias existentes em Porto Alegre, particularmente nas zonas de encosta. Trata-se da ocupação conhecida como Recreio da Divisa, localizada no bairro Lomba do Pinheiro, zona leste de Porto Alegre, junto à Estrada João de Oliveira Remião. Ocupada inicialmente em 1989, essa área apresenta declividade acentuada, cuja média supera 30%, havendo risco, em alguns pontos, de rolamento de matacões e deslizamentos. Apesar de ser uma localidade com vegetação bem preservada, a retirada de madeira para a construção das casas intensifica os riscos de deslizamento.

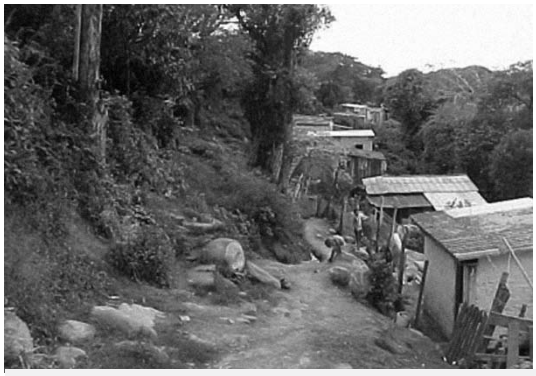


Foto 1 – Porto Alegre – Lomba do Pinheiro (Recreio da Divisa): a abertura de caminhos e trilhas intensifica o escoamento das águas pluviais. Foto: Rodrigo R. Souza.

A política habitacional desenvolvida no período pós-Constituição de 1988 foi bastante marcada por uma intensa participação popular, tanto na apresentação de demandas quanto na discussão de projetos, instrumentos jurídicos a serem utilizados no repasse de unidades habitacionais e/ou lotes urbanizados, na fiscalização de obras de urbanização e seus cronogramas de execução. A intervenção do governo municipal foi complementada pela participação das comunidades em Conselhos municipais de habitação[11] (inicialmente não-formais e posteriormente legalizados) e de política urbana[12], ambos com representação governamental, setorial e regional.

Tão importantes quanto o trabalho cotidiano desses Conselhos foram as Conferências Municipais de Habitação, realizadas em 1999 e em 2000, com grande participação comunitária. Salienta-se a importância desses momentos pela legitimidade de eventos em que o governo, embora abra canais de participação, não tem como lhes determinar o conteúdo, em boa medida ditado pelas intervenções da população. Essas conferências muito contribuíram para reafirmar compromissos e/ou corrigir rotas no diálogo público com os beneficiários das iniciativas e programas governamentais.

Segundo Orlando Alves dos Santos Júnior (1999), Porto Alegre ostenta o mais alto nível de associação e filiação a organizações associativas dentre as capitais metropolitanas do país (38% da população). Essa "cultura associativista" tem facilitado a criação de cooperativas habitacionais que buscam soluções alternativas para a produção de moradias, com apoio do poder público[13]. Tal característica da população portoalegrense facilita a participação efetiva em processos que objetivam a democratização da gestão pública. Isso tem sido bastante valorizado pelos gestores da política habitacional no município, com relativo êxito em todas as instâncias que têm essa finalidade.

Não obstante ter conseguido estabelecer um satisfatório processo de participação popular na gestão da política habitacional, observa-se que o município tem ainda problemas na órbita administrativa. O órgão gestor da política habitacional é uma autarquia, o Departamento Municipal de Habitação (Demhab). Tradicionalmente apartado do restante da estrutura administrativa, pode-se dizer que, apesar de sua maior integração atual com as demais secretarias que operam a política habitacional, ainda se trata de uma integração informal, que ocorre em grupos de trabalho formados para atuar em intervenções específicas.

[11]De 1990 a 1993, funcionou no município, sem legislação regulamentadora, o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (Comathab). Passou o ano de 1994 inativo, e depois, em 1995, foi objeto da Lei Complementar 337, que criou e regulamentou seu funcionamento.

[12]O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental foi criado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, aprovado pela Lei Complementar 434, de 2002. Tem intensa participação das representações de Fóruns Regionais.

[13]O Demhab tem 42 cooperativas habitacionais cadastradas, abrangendo 6 mil famílias beneficiárias do programa de apoio ao cooperativismo habitacional (dados obtidos nesse órgão).

A estrutura administrativa, como um todo, é bastante engessada, o que dificulta a integração entre os órgãos que operam as políticas urbana, habitacional e ambiental. Os fluxos, rotinas e procedimentos administrativos ainda não foram suficientemente reformados para atender às exigências da política que o governo do município pretende implantar na cidade, carência que produziu resultados bastante constrangedores: de 1997 a 2000 foram aprovados apenas sete novos loteamentos regulares no município, enquanto no mesmo período mais de cem tentativas de implantação de loteamentos clandestinos foram identificadas.

Tornara-se evidente que a forma como o município fazia a gestão do Programa de Regularização Fundiária não contribuía para o êxito das intervenções. A aposta de 1997 foi, então, que o município como um todo fizesse um esforço concentrado para aperfeiçoar sua atuação nessa área. Em primeiro lugar, incrementam-se os esforços para alterar a regulação urbanística municipal com a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Paralelamente, aposta-se em um novo modelo de gestão, que inove e modifique os procedimentos do Programa de Regularização Fundiária, que passa a ser bem mais propositivo.

Assim, 1998 é declarado o "Ano da Regularização Fundiária", em Porto Alegre. Todas as mais de cem áreas nas quais o programa intervinha são gravadas como Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis). O governo empenha-se em canalizar recursos humanos e materiais para acelerar o atendimento das demandas. Importantes "vilas" da área central da cidade[14], assumidas para fins de regularização desde o início da década de 1990, são finalmente priorizadas, concluindo-se o processo de regularização e beneficiando não apenas as centenas de famílias locais, mas o conjunto da cidade, pela qualificação do tecido urbano em que se inserem[15].

Porto Alegre tem uma política habitacional claramente definida e identificada com o ideário da reforma urbana, cuja elaboração foi partilhada, ainda no início dos anos 1990, com diversos atores sociais[16]. O PDDUA, aprovado em 1999, criou as condições, a partir da consolidação de diversos instrumentos, para uma maior integração entre política urbana e

[14]Inclusive as duas que são analisadas na presente pesquisa: a Vila das Placas (ou Vila La Plata) é regularizada e totalmente reconstruída em área nobre da cidade, transformando-se no Condomínio dos Anjos; o mesmo ocorre com a Vila Lupicínio Rodrigues, área de moradia de população de baixíssima renda, que é também reconstruída, convertendo-se em um incremento muito significativo em sua qualidade de vida. Note-se que, no Rio Grande do Sul, "vilas" é a denominação dada às favelas.

[15]Nesse mesmo período, o município consegue contratar recursos de mais de U$ 50 milhões de dólares para a realização do projeto Entrada da Cidade, numa região onde vivem mais de 5 mil famílias em péssimas condições de habitabilidade. Trata-se de uma área sujeita a inundações, à margem da Av. Castelo Branco, via de acesso para quem chega a Porto Alegre pela BR-290 ou BR-116 (daí o nome do projeto, que se encontra agora em fase de execução).

[16]União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa), União de Vilas de Porto Alegre, ONGs, sindicatos, cooperativas habitacionais, Conselhos populares, entre outros.

política habitacional, cuja dissociação fora um dos entraves (entre muitos) a um maior sucesso da política de regularização fundiária do município.

Atualmente, Porto Alegre conta com um grande leque de instrumentos disponíveis à execução de sua política habitacional: Aeis, Concessão do Direito Real de Uso, Usucapião Especial Urbano para fins de moradia, Operações Urbanas consorciadas, Solo Criado, Fundo Municipal de Desenvolvimento e um instrumento bastante inovador, chamado urbanizador social[17].

A política habitacional do município está estruturada em programas que abrangem os seguintes eixos de intervenção: regularização fundiária; urbanização; reconstrução de unidades; relocalização de unidades em áreas de risco, construção de unidades habitacionais; oferta de lotes; fornecimento de materiais de construção; mutirão.

No período especificamente pesquisado (1997-2000), foram feitas em torno de 234 intervenções em diversas áreas do município. Notadamente, o eixo articulador é o Programa de Regularização Fundiária, anualmente escolhido como uma das prioridades do processo do Orçamento Participativo ao longo de todo o governo da Administração Popular.

A dinâmica de funcionamento desse programa se inicia com a participação popular na indicação das áreas a serem objeto de intervenção pelo Orçamento Participativo. As comunidades interessadas passam, então, a demandar, ano após ano, investimentos como levantamento topográfico, urbanização etc., de modo que cada nova intervenção solicitada constitua uma etapa do processo (completo) de regularização fundiária do assentamento. A maioria das áreas combina a intervenção de diferentes programas, como a urbanização do assentamento regularizado, a relocalização de unidades em áreas de risco, a reconstrução de unidades habitacionais deterioradas, a construção de unidades, quando a habitabilidade do assentamento e a qualidade do material utilizado nas casas são muito precárias.

Para garantir a segurança da posse, os instrumentos jurídicos adotados são, entre outros, a Usucapião Especial para fins de moradia (áreas privadas) e a Concessão do Direito Real de Uso (áreas públicas). Com a adoção do gravame urbanístico de Aeis, vai-se garantir o direito à igualdade – o direito à cidade, o direito a habitabilidade, o direito à moradia – e, ao mesmo tempo, o direito à diferença – flexibilidade de padrões e regime urbanístico, respeito à produção social e cultural do habitat.

Trabalha-se normalmente com situações consolidadas, em que há um passivo grande a ser atendido, sendo necessário eleger prioridades, o que torna todo o processo inevitavelmente lento, mais ainda nos casos em que a regularização de posse coletiva é operada com um instrumento individual. Mas, com

[17]O urbanizador social, que começa a ser regulamentado e implementado pela Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre, baseia-se na parceria público-privada e na produção regular de lotes a preços acessíveis para a população de baixa renda, e já oferece tema para futuras investigações.

a aprovação recente do Estatuto da Cidade, conta-se com mais uma ferramenta que promete agilizar os procedimentos de regularização jurídica pela via da usucapião e da concessão de uso coletiva, já que esses instrumentos permitem operar nessa escala.

O desafio que se enfrenta, paralelamente à política de regularização fundiária, é prevenir a produção irregular e clandestina de lotes no município. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental adota uma estratégia de produção da cidade bastante compreensiva das necessidades da cidade real. A regularização fundiária e seus instrumentos foram incorporados ao PDDUA, e um instrumento novo – o urbanizador social – foi introduzido na regulação urbanística do município.

Pretende-se, através desse instrumento, atrair os loteadores clandestinos para a produção legal de lotes destinados à população de baixa renda, por meio de uma série de incentivos e facilidades administrativas, o que implicaria, essencialmente, a flexibilização de padrões urbanísticos, a agilização dos procedimentos de aprovação de projetos e a diminuição de custos e exigências para os equipamentos. Em contrapartida pelos benefícios oferecidos pela municipalidade, o urbanizador social ofereceria lotes a preços compatíveis com a produção de habitação de interesse social ou doaria parte deles à municipalidade. Alternativamente, poderia construir equipamentos urbanos, comunitários ou de geração de renda.

Estuda-se ainda a possibilidade de dispensar a contrapartida do loteador nos casos em que empreendedor e município acordem um preço final de lote que inclua um desconto pelos benefícios concedidos pelo poder público. Nesta última possibilidade, o município logra um aumento da oferta de lotes regulares para a população de baixa renda via mercado imobiliário.

Trata-se, portanto, de uma parceria, na qual o urbanizador social cumpriria uma função pública, de forma subsidiária. Para atingir esse objetivo, um grande processo de "concertação" do instrumento foi conduzido pela prefeitura no diálogo com o Sindicato da Indústria e Construção Civil (Sinduscon), com pequenos loteadores, com cooperativas habitacionais e com a Câmara de Vereadores – além de toda a negociação interna ao próprio poder executivo municipal, visando também aproximar política habitacional e política urbana.

2.2. Acesso à habitação e direito à cidade

A política habitacional estruturada sob os sucessivos governos da Administração Popular, em Porto Alegre, pode ser exemplificada por meio das intervenções feitas na Vila Lupicínio Rodrigues (atual Condomínio Lupicínio Rodrigues) e na Vila das Placas (atual Condomínio dos Anjos). O primeiro aspecto que levou à seleção dessas duas intervenções para estudos de caso foi o fato de ambas se situarem na região central da cidade, em assentamentos precários e antigos, que foram então regularizados e urbanizados e receberam edificações, permitindo a fixação da população que lá residia há mais de quatro décadas (Figura 5). Além disso, estão entre as primeiras experiências de produção habitacional, em Porto Alegre, na vigência do Orçamento Participativo.

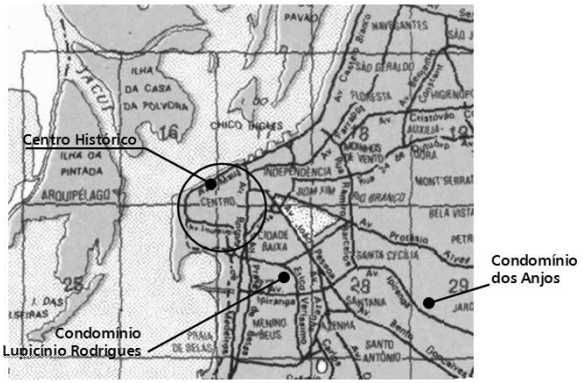


Figura 5 - Condomínio Lupicínio Rodrigues e Condomínio dos Anjos: localização. Fonte: Arquivo Demhab.

Foto 2 - A "Ilhota", à margem do Arroio Dilúvio (1951). Fonte: Arquivo Demhab.

2.2.1. Condomínio Lupicínio Rodrigues

Dentre as áreas remanescentes da urbanização das margens do Arroio Dilúvio, estava o grande conjunto de habitações precárias conhecido como "Ilhota", que, até a década de 1970, permaneceu como um enclave de pobreza em bairros próximos ao centro de Porto Alegre (Foto 2). Incluída em um conjunto de ações de renovação urbana – o Projeto Renascença –, a maior parte da população dessa área foi removida para a Vila Restinga, uma urbanização nova no extremo sul da cidade. Porém, uma pequena parte dos moradores ali permaneceu, ocupando uma faixa de quarteirão, localizada entre os bairros Menino Deus e Cidade Baixa, dando origem à Vila Lupicínio Rodrigues.

A Vila Lupicínio estabeleceu-se sobre terrenos públicos e particulares, junto ao leito do Arroio Cascatinha, que foi deslocado e retificado no início dos anos 1980. Para viabilizar a execução da obra, as áreas particulares, num total de 2.658,11 m², foram adquiridas pelo município (Foto 3).

O projeto foi aprovado na Secretaria do Planejamento Municipal sob a forma de condomínio. Por tratar-se de próprio municipal, o instrumento para viabilizar a regularização fundiária é a Concessão do Direito Real de Uso – um contrato de 30 anos, renováveis por mais 30, e assim indefinidamente, para cada família cadastrada, que paga mensalmente uma taxa vinculada à renda familiar e ao salário mínimo. A manutenção da área como pertence visa impedir que a mesma seja objeto de especulação imobiliária.

Em 1992, a comunidade da Vila Lupicínio Rodrigues organizou-se e ingressou no Orçamento Participativo, demandando a regularização da área e a construção de unidades habitacionais (Foto 4). Através do Programa Pró-Moradia, da Caixa Econômica Federal, e com contrapartida financeira do município, foi possível implementar o projeto proposto, que teve início com a marcação e o cadastramento dos moradores, em agosto de 1997.

Foto 3 - Terreno da Vila Lupicínio, na área do Projeto Renascença (1975). Fonte: Arquivo Demhab.

Foto 4 - Vila Lupicínio: situação anterior à reurbanização (1992).
Fonte: Arquivo Demhab.

Conforme levantamento feito pelo Demhab, a população da vila era formada por famílias, em sua maioria, oriundas do interior do Estado e assentadas na área há mais de 15 anos. Cerca de 350 pessoas ocupavam barracos construídos de forma precária e em condições insalubres. O conjunto era bastante desorganizado, como costumam ser esses assentamentos, cujos acessos eram becos estreitos. As moradias tinham peças pequenas, sem água encanada, com ligações clandestinas de energia elétrica, e, por vezes,

abrigavam membros de diferentes grupos familiares, com ou sem relação de parentesco. Predominava a população jovem: cerca de 52% dos moradores situavam-se na faixa etária até 19 anos, com baixo nível de escolaridade (51% com escolaridade até a 4a série do 1o grau). Também eram muito altos os índices de desemprego e subemprego, embora a localização da vila em área nobre da cidade oportunizasse a eventual prestação de serviços nas proximidades.

Além de insalubre, a Vila Lupicínio tinha fama de ser um lugar muito violento; há registros (na imprensa e nos relatórios do próprio Demhab) da presença do tráfico de drogas, desde essa época.

O projeto previa a construção de 82 unidades residenciais, cujo planejamento levava em conta o número de membros de cada família; tipologia – JK, apartamentos de um, dois e três dormitórios, em sobrados geminados.

A exigüidade do terreno disponível levou à economia de espaços de circulação. Optou-se por construir passagens semipúblicas, com implantação de pequenas áreas verdes no interior desses acessos, que serviriam também como espaços de convívio e lazer da comunidade. Procurou-se preservar a relação entre o conjunto e a praça frontal, para manter sua integração com o dia-a-dia de comunidade. Apesar das restrições impostas pelo tamanho do terreno, foi reservado um lugar para a sede da associação de moradores na área condominial.

Durante a execução das obras, as famílias permaneceram na chamada "Casa de Passagem" (Foto 5). Essa metodologia já fora adotada em outro assentamento (o Condomínio dos Anjos, o outro caso analisado nesta pesquisa). Nesse alojamento provisório, os cômodos eram pequenos, com isolamento precário. Mas, para muitos, era o primeiro contato com infra-estrutura básica e higiene.

Foto 5 - Condomínio Lupicínio Rodrigues - Casa de Passagem.
Fonte: Arquivo Demhab.

O tempo em que as famílias permanecem na Casa de Passagem é considerado um período de aprendizado para a futura convivência no novo condomínio. O órgão público municipal oferece cursos e oficinas de educação ambiental. Foi nessa fase que os moradores confeccionaram os mosaicos cerâmicos que posteriormente foram colocados na fachada das edificações. Outro objetivo dessa metodologia é a permanência das famílias na área, de modo a preservar os vínculos com os locais de trabalho e o acesso aos serviços urbanos próximos, que já vinham sendo utilizados pela população.

Figura 6 – Condomínio Lupicínio Rodrigues: planta de localização. Fonte: Demhab.

Condomínio Lupicínio Rodrigues – Características

Área do terreno 2.758,11 m²
Área do projeto: 2.755,33 m²
Sede da associação comunitária: 91,50 m²
Número de unidades habitacionais: 82
Tipologia: JK (18,73 m²); 1 dormitório (29,26 m²); 2 dormitórios (39,56 m²); 3 dormitórios (41,00 m²)

A existência de prédios públicos, edifícios residenciais, comércio local e vias estruturadoras no entorno da área da Vila Lupicínio condicionou o projeto, cuja concepção pretendeu integrar o novo condomínio à cidade formal, procurando fugir das tipologias massificadas (Fotos 6 e 7; Figura 7).

Foto 6 - Condomínio Lupicínio Rodrigues – interior de residência e passagem interna. Foto: Sylvia González (2003).

Foto 7 - Condomínio Lupicínio Rodrigues – cozinha e pátio. Foto: Sylvia Gonzáles (2003).

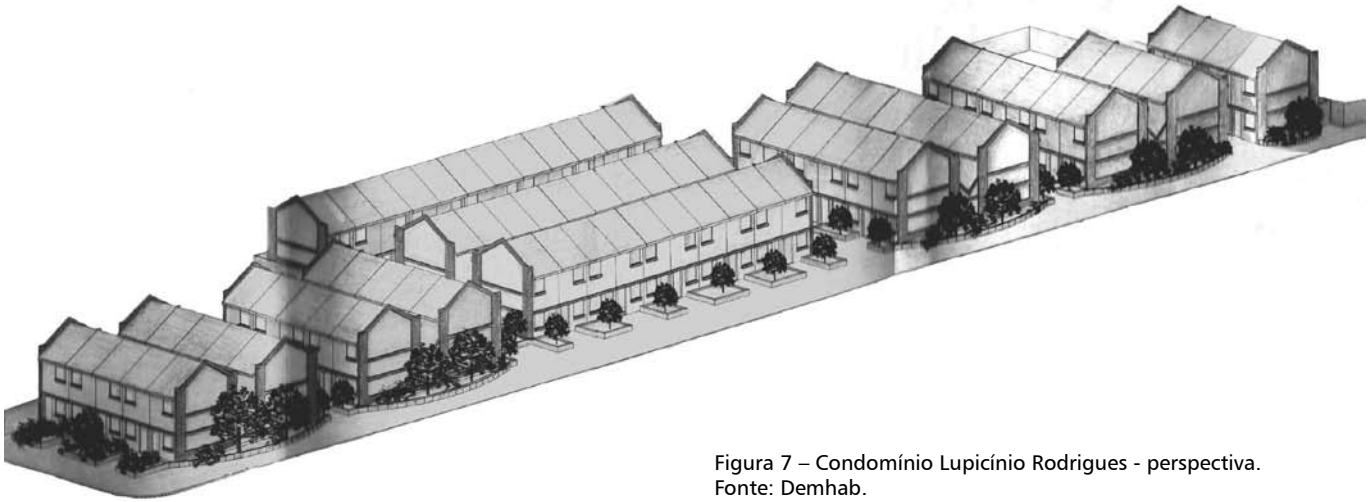


Figura 7 – Condomínio Lupicínio Rodrigues - perspectiva.
Fonte: Demhab.

Esse projeto tem sido criticado, por vezes, como tendo produzido um verdadeiro gueto urbano. Mas a simples erradicação das sub-habitações, substituídas por unidades novas e com acesso a serviços essenciais, já constitui uma evidente melhoria de qualidade de vida para essa população (Fotos 8 e 9). Em seus depoimentos, os moradores destacam como pontos positivos o fato de contarem com abastecimento de água, esgoto, energia elétrica e pavimentação; como pontos negativos, costumam mencionar o pequeno espaço deixado para as áreas de serviço ou pátios de cada residência, além dos problemas decorrentes da convivência, como vizinhos que ligam seus aparelhos de som em alto volume, crianças que brincam em locais inadequados, lixo posto fora do local apropriado ou de hora etc.

Foto 8 - Condomínio Lupicínio Rodrigues: antes. Foto: Dona Ada (moradora) (1986).

O Departamento Municipal de Habitação informa que os recursos empregados na construção do Condomínio Lupucínio Rodrigues foram:

– Edificação – R$ 951.776,51

– Infra-estrutura – R$ 159.057,64

Total – R$ 1.100.834,15

Foto 9 - Condomínio Lupicínio Rodrigues: depois. Foto: Sylvia Gonzáles (2003).

2.2.2. Condomínio dos Anjos

A ocupação da área situada na intersecção da Av. Ipiranga com a rua La Plata, no bairro Jardim Botânico, teve início na década de 1970 (Foto 10). O local era considerado de muita violência. Em 1982, com a instalação de painéis de propaganda, começa a ser chamado de "Vila das Placas" (Foto 11). A associação de moradores foi fundada em 1986. Em 1991, inicia-se a mobilização da comunidade para a garantia da posse através da lei da Concessão do Direito Real de Uso. A inclusão da demanda por regularização fundiária no Orçamento Participativo foi conquistada

em 1993, ano em que começou a ser elaborado um projeto que contemplava 56 famílias residentes. Porém, não houve recursos para a realização imediata das obras. Em 1997, com a inclusão da demanda da comunidade nos programas financiados pela Caixa Econômica Federal (Pró-Moradia), inicia-se a elaboração de um novo projeto, para 60 famílias, que viria a chamar-se Condomínio Residencial dos Anjos.

Foto 10 - Vila das Placas, à margem do Arroio Dilúvio – Avenida Ipiranga (sem data). Fonte: Arquivo Demhab.

O levantamento realizado pelo Demhab revelou um total de 255 pessoas vivendo na área. A maioria das habitações da Vila das Placas, construídas de modo precário, tinha de dois a cinco cômodos. A maior parte da população – 71% – estava na faixa etária até 19 anos e tinha baixa escolaridade: 51% dos moradores haviam cursado até, no máximo, a 5ª série do 1o grau.

A Vila das Placas foi pioneira na metodologia das Casas de Passagem (Foto 12). Com a recusa dos moradores em sair do local durante a execução das obras, por entenderem que haveria o risco de não serem contemplados com os novos imóveis, a solução foi instalá-los na própria área, em uma residência coletiva provisória. Criou-se uma forma de convivência próxima à realidade do que viria a ser o condomínio, com a utilização e manutenção de equipamentos de uso comum. Como já se disse, essa experiência foi reproduzida pelo Demhab na Vila Lupicínio Rodrigues e em outras mais, na cidade de Porto Alegre.

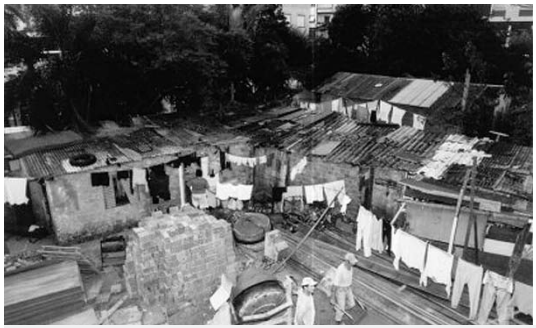


Foto 11 - Vila das Placas – situação anterior à regularização. Fonte: arquivo Demhab.

Foto 12 - Condomínio dos Anjos - Casa de passagem. Fonte: Arquivo Demhab.

Foi edificado um conjunto de 12 prédios de apartamentos (Figura 8). As 45 famílias que permaneceram na Casa de Passagem ocuparam as novas residências em setembro de 2000; as outras 15 famílias, que haviam deixado a área durante a construção, tomaram posse de seus apartamentos em abril de 2001, quando o projeto foi concluído.

O grau de organização, anterior à implantação da obra, foi o fator primordial que possibilitou o envolvimento da comunidade da antiga Vila das Placas nas discussões e acompanhamento do projeto do Condomínio Residencial dos Anjos.

Figura 8 - Condomínio dos Anjos: planta de localização. Fonte: Arquivo Demhab.

A mudança na forma de morar – de casas térreas para apartamentos –, que por vezes é rejeitada pelos moradores desses assentamentos, não foi traumática para a comunidade da Vila das Placas (Fotos 13 e 14), por não ser desconhecida da comunidade, formada em boa parte por trabalhadores da construção civil e empregados domésticos.

Foto 13 - Condomínio dos Anjos – interior de residência. Foto: Sylvia Gonzáles.

Foto 14 - Condomínio dos Anjos – banheiro. Foto: Sylvia Gonzáles.

Os moradores puderam intervir nas decisões que diziam respeito a suas novas moradias. As mulheres, principalmente, pressionaram para que houvesse um espaço entre os prédios para as crianças brincarem em segurança, sob a vigilância das mães. Sendo um espaço de uso comum, deveria ser zelado em conjunto e utilizado a partir de um consenso entre os moradores (Fotos 15 e 16).

Foto 15 - Condomínio dos Anjos – espaço interno de uso coletivo. Foto: Sylvia Gonzáles.

Foto 16 - Condomínio dos Anjos – espaço interno de circulação. Foto: Sylvia Gonzáles.

Segundo informação do Demhab, na construção do Condomínio Residencial dos Anjos foram gastos, no total, R$ 1.078.000,71, dos quais 61,69% foram aporte do município e 38,40% foram financiados pela Caixa Econômica Federal.

Como no caso do Condomínio Lupicínio Rodrigues, o Condomínio dos Anjos propiciou uma evidente melhoria nas condições de vida aos ocupantes da área (Fotos 17 a 21). Além disso, até a presente data é considerado o de melhor qualidade, dentre os já produzidos pelo Demhab.

Fotos 17 e 18 – Condomínio dos Anjos – antes. Fonte: Arquivos Demhab (sem data).

Fotos 19, 20 e 21 – Condomínio dos Anjos – depois (2003).
Fotos: Sylvia Gonzáles.

A análise comparativa dos dois casos permitiu verificar que:

– o processo de regularização e urbanização, tanto da Vila Lupicínio Rodrigues quanto da Vila das Placas, resultou em evidente melhoria na qualidade de vida dos moradores, nos dois assentamentos pesquisados;

– em ambos os casos, a exigüidade dos terrenos disponíveis condicionou em grande medida as características do projeto, determinando limites para o tamanho das unidades residenciais, espaços de uso comum etc., uma vez que o objetivo maior era a fixação da população na mesma área;

– o tamanho da unidade habitacional influi, mas não determina totalmente a qualidade de vida do morador, sendo esta o resultado da combinação de uma série de fatores, tais como qualidade do espaço público e dos serviços do entorno, apropriação dos espaços de uso comum, e mesmo outros, externos ao local de moradia, como nível de renda e integração ao mercado de trabalho;

– o direito real de uso foi concedido em ambos os casos, mas a prática de "venda da chave" ou troca de ocupantes foi muito maior no Lupicínio Rodrigues do que no Condomínio dos Anjos, sugerindo que a segurança da posse se deve em grande parte a outros fatores, entre eles o maior ou menor grau de associativismo e tradição de luta por moradia;

– a ativa participação comunitária, por meio de sugestões e contrapropostas na definição do projeto urbanístico, é fundamental para a futura apropriação e gestão coletiva desse espaço, como demonstra o contraste entre os dois casos:

· no Condomínio dos Anjos, havia presença majoritária de mulheres chefes de família, que assumiram a liderança do processo de regularização fundiária, levando a resultados mais satisfatórios e sustentáveis;

· no Condomínio Lupicínio Rodrigues, onde esse elemento esteve praticamente ausente, a comunidade foi pouco propositiva ao longo da intervenção e atualmente apresenta uma atitude de maior passividade. Provavelmente essa situação está relacionada à presença de tráfico de drogas no local (observada pela equipe da pesquisa e confirmada pelos técnicos do Demhab que atuam na área), que estaria inibindo a participação da comunidade, por temor a represálias.

Conclusão

Excetuando-se a capital, nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, não foi possível encontrar o que se poderia chamar de "política habitacional"; na maioria deles, o que existe são ações isoladas de provimento de habitação para estratos de menor renda.

Dois aspectos distinguem Porto Alegre: o fato de a política habitacional ter como base um Programa de Regularização Fundiária e a ativa participação comunitária nas decisões e definições dos programas

e projetos que vêm sendo implementados. Existe já um bom número dessas experiências, implantadas desde o início da década de 1990, que têm sido objeto de amplo debate sobre os benefícios que teriam gerado para a população e mesmo para a cidade como um todo.

Após a análise de duas intervenções – o Condomínio Lupicínio Rodrigues e o Condomínio Residencial dos Anjos –, podemos afirmar que a regularização fundiária é uma base segura para programas de habitação de interesse social, os quais, por sua vez, ganham em qualidade quando buscam integração com outros eixos de ação do poder público municipal, tais como programas esportivos, culturais, artísticos, de lazer, de educação ambiental e de geração de emprego e renda.

Ao mesmo tempo, as intervenções de regularização fundiária e produção de unidades habitacionais devem ter em conta uma perspectiva de gênero, no sentido de promover a inclusão e o empoderamento das mulheres. Os resultados obtidos são melhores em relação ao uso dos espaços coletivos, segurança e convívio social (o que fica claramente demonstrado, em especial pelo que ocorreu no Condomínio dos Anjos).

Quanto aos rumos da política urbana e habitacional, Porto Alegre aponta um caminho em que se reconhece a importância de o município aumentar sua capacidade de intervenção na regularização fundiária, a fim de dar-lhe maior escala. Mas, dado que a regularização fundiária não tem impacto sobre a produção irregular da cidade, torna-se relevante que, paralelamente ao incremento da produção habitacional para a população de baixa renda, atue-se na inibição da irregularidade através de novos instrumentos como, por exemplo, o urbanizador social. Esses instrumentos são um complemento indispensável das políticas de regularização fundiária, sob pena de se criar um perverso moto-contínuo "irregularidade – regularização". Esse conjunto de ações só é possível, porém, em um processo de governança urbana – democrático, transparente, amplo e pluralista.

Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Fase/Ippur, 1997.

ALONSO, J.A. F. Caracterização econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos 1990. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, IX., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **A municipalização das políticas habitacionais**: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro: Fase/Ippur; Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 2000.

PORTO ALEGRE (Município). Prefeitura. Departamento Municipal de Habitação (Demhab). Diagnóstico da Situação Habitacional de Porto Alegre. Porto Alegre, 2001. (Documento subsídio à II Conferência Municipal de Habitação). Mimeo.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Capital Social e Gestão das Grandes Cidades: associativismo e participação sócio-política nas regiões metropolitanas do Brasil. In: RIGATTI, Décio. (Org.). **Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR**. Porto Alegre, Propur/UFRGS, 1999. CD-ROM.

8.

8.

A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro

Adauto Lucio Cardoso e Rosane Lopes de Araujo

Desenvolvido no âmbito da pesquisa "Rede Habitat – Estudo de Caso[1]", coordenada pelo Observatório Ippur/UFRJ-Fase, este trabalho tem como objetivo apresentar algumas reflexões de caráter avaliativo sobre o programa Favela-Bairro, cujo objetivo é o desenvolvimento de ações de urbanização nas favelas cariocas. Esse programa vem sendo implementado na cidade do Rio de Janeiro desde 1993, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e tem sido considerado uma experiência bem-sucedida, tendo já influenciado programas similares em outras cidades brasileiras.

O enfoque de avaliação aqui adotado tem por inspiração os resultados da pesquisa desenvolvida pelo Observatório Ippur/UFRJ-Fase[2], que analisou as iniciativas no campo da habitação popular em 45 municípios

[1]Tendo por objetivo geral mapear, sistematizar, avaliar e disseminar experiências de gestão de soluções habitacionais para baixa renda, esta pesquisa conta com o apoio da Finep – Programa Habitare – e do CNPq.

[2]Intitulada "Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)", desenvolvida com o apoio da Finep.

brasileiros, com estudo de caso sobre 13 entre eles. Esse enfoque permite uma visão mais global e ampliada, situando o programa no âmbito das experiências recentes desenvolvidas pelas administrações municipais no território nacional.

Tendo em vista as limitações do presente trabalho, a avaliação aqui desenvolvida considerou os seguintes princípios:

1) Avaliar o papel e a importância da política habitacional no âmbito da política urbana.

2) Avaliar o programa Favela-Bairro no âmbito da política municipal de moradia.

3) Tomar como elementos centrais da avaliação:

a) O grau de atendimento ao objetivo central do programa.

b) O modo como ocorre a participação popular na elaboração e implementação das ações.

c) O processo de hierarquização e priorização das ações.

d) A metodologia do projeto / intervenção.

O texto está dividido em quatro seções. Na primeira, apresentamos alguns elementos que permitem situar a experiência do Favela-Bairro entre as iniciativas tomadas pela administração pública em relação ao problema das favelas, em vários momentos históricos. Em seguida, buscamos identificar alguns traços gerais que caracterizaram essas iniciativas na política urbana das três gestões municipais subseqüentes (1993-1996, 1997-2000, 2001-2004) e fazemos uma breve descrição dos diversos programas que marcaram a política habitacional nessas administrações. Na seção seguinte, apresentamos uma caracterização geral do programa, buscando identificar as permanências e mudanças ocorridas no período analisado. Na terceira seção, relatamos três estudos de caso e, por fim, na última seção, as principais conclusões avaliativas, tendo em vista os elementos supracitados.

1. Urbanização de favelas no Rio de Janeiro: antecedentes históricos

As favelas são reconhecidas como um problema secular na dinâmica da urbanização carioca. Ao longo desses 100 anos de vida, foram glorificadas e criticadas, e objeto de algumas iniciativas do poder público para enfrentar o desafio que representavam para a sociedade carioca. Já nos anos 1920 e 1930, são consideradas "manchas" na paisagem urbana da cidade, sendo invariavelmente recomendada a sua extinção. Os planos e regulamentos urbanísticos (incluindo o plano Agache, finalizado em 1930) as colocavam fora da legalidade urbana e indicavam sua remoção sob argumentos inspirados principalmente no sanitarismo, mas também em aspectos funcionais e estéticos[3].

[3]Para Alfred Agache, o problema das favelas era a ocupação de áreas centrais da cidade, que deveriam ter uso condizente e funcional à sua localização. Para ser honesto com o urbanista francês, cabe ressaltar que ele previa a remoção da população favelada para áreas periféricas, a serem urbanizadas segundo o modelo da cidade jardim (cidades-satélites), nas proximidades de áreas industriais, que também deveriam deslocar-se para a periferia.

A partir dos anos 1940, tem início uma nova etapa na história das favelas cariocas, marcada por intervenções pontuais, desarticuladas, das quais a mais célebre foi a proposta de criação dos chamados "parques proletários", cujo propósito era abrigar, de forma provisória, a população de algumas delas. O projeto, no entanto, não teve continuidade; as moradias tornaram-se definitivas e são, hoje, parte das favelas que a intervenção buscava erradicar.

Só nos anos 1960, configurou-se um projeto mais ambicioso de erradicação, com o processo de remoção encetado durante o governo Carlos Lacerda, responsável pela demolição de barracos e a remoção de famílias para dois novos conjuntos habitacionais, as famosas Vila Kennedy e Vila Aliança[4], construídos na zona oeste da cidade, área de periferia, carente de infra-estrutura e de transporte público. É ao final da década de 1960 que o modelo de remoção é contraposto à proposta de urbanização[5], a partir da iniciativa das associações de moradores de favelas, encampadas parcialmente durante o governo Negrão de Lima, por meio da atuação da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (Codesco). Instaura-se, desse momento em diante, uma polarização no debate (urbanização versus remoção).

Nos anos 1970, é famosa a experiência de remoção desenvolvida sob a égide do governo federal, por intermédio do Banco Nacional de Habitação (BNH). As críticas a essa experiência, responsável pela remoção de barracos e famílias, somadas às mudanças que se operam no âmbito do debate internacional sobre a questão da moradia e das cidades, com a realização da Primeira Conferência Internacional do Habitat, em 1976, fizeram que a remoção em massa saísse da agenda das políticas habitacionais, até o momento[6].

Na década de 1980 o próprio BNH desenvolverá um programa de urbanização da favela da Maré, como parte da campanha do então ministro do Interior Mario Andreazza à presidência da República. A derrota de Andreazza e a crise do BNH, que se agrava ao longo da década e provoca sua extinção em 1986, impedem que a experiência seja replicada em outras favelas da cidade. No entanto, os governos estadual e municipal, eleitos no processo de redemocratização que se instaura no país à época, buscam desenvolver iniciativas que tratam dessa questão, mesmo sem contar com o apoio do governo federal[7].

A eleição de Leonel Brizola, em 1982, para o governo do estado do Rio de Janeiro marcou uma in-

[4]A política de remoção de favelas foi financiada com recursos do governo americano no âmbito do programa de cooperação chamado Aliança para o Progresso.

[5]Conforme Machado da Silva (1981).

[6]Remoções pontuais, por despejos aprovados pela via judicial ou pela ação dos poderes locais, continuaram e continuam a acontecer, esporadicamente.

[7]A partir dos anos 1930, com os programas habitacionais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), até a década de 1980, as políticas habitacionais eram estreitamente dependentes da atuação do governo federal. Ver Bonducki (1998).

versão de rumo nas ações relativas às camadas populares. Na esfera da habitação, desenvolveram-se dois projetos-piloto de urbanização das favelas do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho, localizadas na zona sul da cidade, estabelecendo as bases de uma metodologia de intervenção que viria a ser aperfeiçoada nos anos seguintes. Essa metodologia baseava-se nos seguintes elementos:

· Concentrar a intervenção em obras de infra-estrutura, deixando a questão da moradia enquanto edificação por conta dos moradores[8], excetuando-se os casos em que houvesse a necessidade de realocação por razões técnicas (abertura de ruas, áreas de risco, implantação de equipamentos públicos etc.).

· Criar alternativas de acessibilidade e circulação internas, através de uma via com dimensionamento adequado para o trânsito de veículos. Essa via era pensada também como alternativa para a distribuição dos troncos principais da infra-estrutura.

· Criar alternativas de transporte de lixo e passageiros nos casos de topografia difícil (sendo célebre na cidade a criação de um plano inclinado na favela do Pavão-Pavãozinho).

· Criar equipamentos sociais e de lazer na área da favela.

Além dessa experiência piloto, os órgãos estaduais ligados à infra-estrutura (luz e saneamento) do governo estadual passaram a desenvolver programas específicos para intervenção nas favelas (programa Proface, da Companhia de Águas e Esgotos [Cedae]; programa Uma Luz na Escuridão, desenvolvido pela Light). As favelas passam a ser consideradas como áreas em que, apesar da irregularidade na forma de ocupação do solo, o poder público é responsável pela implantação de infra-estrutura. Além disso, o governo municipal, muitas vezes alinhado politicamente com o governo estadual, desenvolve uma experiência de realização de obras em várias outras favelas cariocas, denominada Projeto Mutirão.

Em atuação desde o início da década de 1980, passando a conjugar, partir de 1984, o trabalho voluntário com o remunerado, o Projeto Mutirão, ligado à estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), realizou intervenções pontuais em 60 favelas. Abrangendo basicamente obras de pavimentação, infra-estrutura, pequenas contenções, construção de creches e centros comunitários, também promoveu o reflorestamento de encostas.

Concluindo este item, pode-se afirmar que, ao longo dos anos 1980, desenvolve-se uma rica experiência em urbanização nos assentamentos denominados favelas, na cidade do Rio de Janeiro. A urbanização consagrou-se como a resposta adequada ao problema, e ainda

[8]Essa linha de ação difere da experiência de Brás de Pina, desenvolvida pela Codesco, em que havia também um processo de reconstrução de moradias.

criou-se um acúmulo de experiência técnica e administrativa que, como veremos, possibilitou o desenvolvimento do programa Favela-Bairro, na década seguinte.

2. A política habitacional e a ordem urbana

A eleição de César Maia para a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, em 1993, pelo Partido da Frente Liberal (PFL), marca uma inflexão em um longo período de domínio da política de centro-esquerda e de esquerda na cidade[9] e no estado. César Maia se elegeu com um discurso que acionava elementos do lacerdismo, com fortes ecos nas camadas médias da cidade. Em seu programa de governo, o prefeito eleito enfatizava o discurso sobre a "ordem urbana", articulado com ações de forte repercussão na mídia, como a expulsão dos camelôs das áreas centrais, o cercamento das praças públicas, a criação da Guarda Municipal, entre outras iniciativas.

Além disso, desenvolveu um conjunto de iniciativas de impacto sobre a cidade, que apresentaremos a seguir de forma resumida. Antes, cabe lembrar que o prefeito conseguiu eleger seu sucessor, o ex-secretário de Urbanismo, arquiteto Luiz Paulo Conde, responsável por um dos projetos de maior impacto, o Rio Cidade. O prefeito Conde manteve, em linhas gerais, a mesma política elaborada por seu antecessor, dando continuidade às suas iniciativas. Nas eleições de 2000, dessa vez com Luiz Paulo Conde como opositor, César Maia foi eleito novamente prefeito.

O Plano Estratégico e o Plano Diretor: Em 1992, foi aprovado o Plano Diretor Decenal da Cidade, que seguia, em linhas gerais, os princípios estabelecidos no debate sobre a reforma urbana, incorporando os instrumentos que permitiam o exercício da função social da cidade e da propriedade, segundo o disposto na Constituição Federal. Após a aprovação, o então prefeito Marcelo Alencar encaminhou à Câmara de Vereadores anteprojetos de lei que regulamentavam esses instrumentos. O prefeito eleito para a administração seguinte (1993-1996), César Maia, retirou estes projetos da Câmara, sob pretexto da necessidade de examiná-los. Quaisquer outros projetos destinados a essas regulamentações não foram, até o momento, reenviados.

Por outro lado, contratou-se a consultoria de uma empresa catalã, sob a responsabilidade de Jordi Borja, para desenvolver um plano estratégico para a cidade, com o objetivo de construir as bases para ampliar sua atratividade para o capital internacional. Percebe-se, nesse caso, uma clara inflexão no campo do planejamento, que deixa de se centrar na questão social, para o âmbito dos interesses dos setores empresariais[10].

[9]César Maia, no entanto, era egresso das fileiras do PDT, partido do governador Leonel Brizola. A marca da passagem de Brizola pelo Rio de Janeiro é tão forte que os principais políticos em ação no estado e na cidade são egressos do seu partido, como o ex-governador Marcelo Alencar, hoje no PSDB, o ex-governador Anthony Garotinho e Luiz Paulo Conde, atualmente no PMDB.

[10]Esses setores foram os responsáveis pelo financiamento do plano. Existe já uma abundante literatura sobre o Plano Estratégico do Rio de Janeiro. Ver Vainer (2000); Ferreira (2000); Araujo (2005).

A Linha Amarela: Trata-se de uma obra rodoviária de grande envergadura, ligando a Barra da Tijuca, área de concentração das camadas médias e superiores e de forte atuação do capital imobiliário, com o conjunto de avenidas que forma o Anel Rodoviário da cidade. É possível contrastar essa iniciativa com a Linha Vermelha, desenvolvida durante a gestão de Leonel Brizola, que, além de ligar o aeroporto Internacional com as regiões centrais, permitia maior acessibilidade à Baixada Fluminense, área de concentração das camadas populares. O projeto foi financiado, em sua maior parte, com recursos da prefeitura, e, em parte, com recursos da concessionária, que explora o pedágio.

O Projeto Rio Cidade: Elaborado sob a responsabilidade do então secretário de Urbanismo, o arquiteto Luiz Paulo Conde, visou à requalificação de áreas centrais de alguns dos principais bairros da cidade, com obras de infra-estrutura (principalmente drenagem), reorientação do tráfego de veículos e pedestres, sinalização, mobiliário urbano e paisagismo. Embora mostrasse uma distribuição relativamente descentralizada, o projeto beneficiou as áreas centrais, tendo maior impacto sobre as camadas médias. A expulsão dos ambulantes, com a adoção de barreiras arquitetônicas que impedissem sua permanência nas calçadas, foi parte do programa de constituição da ordem urbana, objetivo do prefeito. O projeto foi inteiramente financiado com recursos da prefeitura[11].

As Operações Interligadas e a Flexibilização da Legislação Urbanística: A Operação Interligada foi o único instrumento previsto no plano diretor cuja regulamentação foi encampada pela prefeitura[12]. Esse instrumento foi largamente utilizado pelo governo municipal como alternativa para a flexibilização da legislação urbanística, entendida pelo secretário (depois prefeito) como extremamente rígida e desatualizada. Análises dos processos de aprovação das Operações Interligadas mostram a grande fragilidade dos argumentos utilizados em sua defesa, com claro benefício dos empresários (não apenas imobiliários), gerando forte polêmica na mídia. A opção favorável à flexibilização permaneceu ao longo da gestão Conde, com a proposição de vários projetos de lei que beneficiavam claramente as empresas imobiliárias, como ficou patente, ao final de seu mandato, com a polêmica gerada em torno dos apart-hotéis[13].

[11]Como envolvia claramente a valorização de imóveis situados no seu entorno, o projeto poderia ter se beneficiado da utilização de instrumentos de captura de mais-valias imobiliárias, previstos no plano diretor (como a contribuição de melhoria). Todavia, sequer se cogitou esse tema. Ver Sartor (1999).

[12]O projeto de regulamentação foi de iniciativa da Câmara Municipal, embora devesse caber ao Executivo, mas foi aprovado pelo prefeito com um conjunto de vetos que descaracterizaram vários dos mecanismos de controle sobre o processo decisório ali previsto.

[13]A reação desfavorável da opinião pública ao boom construtivo provocado pelos hotéis-residência, especialmente na zona sul da cidade, fez que esse tema fosse objeto da disputa eleitoral, vindo a enfraquecer a possibilidade de reeleição para o então prefeito. Ver Araujo (2005).

Os Jogos Pan-Americanos de 2007: Investindo na concepção estratégica de que os projetos de urbanização de espaços públicos detêm alto valor simbólico para a imagem da cidade, a administração municipal promoveu a candidatura do Rio de Janeiro à sede dos Jogos Pan-Americanos de 2007, obtendo resultado favorável em 2002. Visando à transformação urbanística de parte da cidade – com intervenções significativas na Barra da Tijuca, área de grande interesse imobiliário –, as iniciativas públicas voltaram-se à implantação de estrutura viária, transportes e equipamentos esportivos, assim como à elaboração de normas específicas de uso e ocupação do solo para as construções destinadas ao evento. A fim de legitimar o aporte de recursos e os acordos com o setor privado ocorridos, por exemplo, para a construção da vila pan-americana e a reforma do antigo autódromo, os autores e promotores do projeto buscaram validá-lo socialmente, para o que a política de valorização da prática do esporte e o apoio da mídia foram decisivos.

Os Grandes Empreendimentos de Iniciativa do Poder Municipal: Sob o modelo do empreendedorismo urbano[14], visando à inserção e à manutenção da cidade no contexto competitivo internacional e nacional, buscando associá-la a uma imagem cosmopolita, a administração municipal no período 2001-2004 aplicou recursos significativos em grandes projetos, como o Museu Guggenheim, a Cidade do Samba e a Cidade da Música. Em detrimento de ações que viessem trazer benefícios diretos à população carioca, investimentos públicos foram destinados a esses empreendimentos, considerados atrativos para o capital proveniente do setor turístico e também de forte apelo político. Idealizado para ser implantado na área portuária, o Museu Guggenheim foi objeto de grande polêmica, em função do aporte financeiro destinado à sua construção. Após uma ação civil pública contra o investimento de recursos municipais para as obras, o projeto foi paralisado. No entanto, a Cidade do Samba foi concluída, abrangendo um museu do carnaval e alguns barracões de escolas de samba; e a Cidade da Música, contemplando uma grande sala sinfônica, encontra-se ainda em execução.

A Resistência à Utilização dos Instrumentos do Estatuto da Cidade: Aprovado em 2001, o Estatuto da Cidade regulamentou os instrumentos contidos na Constituição Federal de 1988 e outros expressos pelo ideário da reforma urbana, objetivando alcançar a função social da cidade e da propriedade. Além de ratificar o plano diretor como principal instrumento da política urbana, o estatuto determinou sua revisão a cada dez anos. Por conseguinte, antes que entrasse em vigor, a administração municipal enviou ao Legislativo um projeto de lei revisando o Plano Diretor Decenal da Cidade, que já trazia em

[14]Ver Harvey (1996).

seu conteúdo alguns desses instrumentos, ainda não regulamentados. Nessa proposta de revisão, os instrumentos foram transcritos tal e qual no Estatuto da Cidade, necessitando de regulamentação posterior, a ser elaborada, para serem implementados. Implicando a mediação entre interesses imobiliários e políticos, a fim de uma distribuição mais justa da cidade, a resistência à utilização desses instrumentos foi reincidente e, tal como aconteceu após a aprovação do plano, na primeira administração de César Maia, em 1993, sua implementação foi desconsiderada, dessa vez em seu segundo governo na cidade.

A Política Habitacional: Dentro desse conjunto de iniciativas, a política habitacional teve forte apelo durante as gestões 1993-1996, 1997-2000 e 2001-2004, representando as ações governamentais dirigidas às camadas populares. Recusando-se a atuar no setor da provisão de novas oportunidades habitacionais (oferta de lotes ou de unidades), essa política baseou-se nos seguintes programas:

· **Programa Morar Legal - Regularização de Loteamentos**: dando seqüência a iniciativas desenvolvidas nos governos anteriores, que se materializaram na institucionalização do Núcleo de Regularização de Loteamentos, as três gestões foram responsáveis pela conclusão do processo em 101 loteamentos, com outros 74 ainda em andamento em 2004[15]. O programa contou com recursos da prefeitura, financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Caixa Econômica Federal.

· **Programa Morar sem Risco**: destinado à provisão de moradia para população retirada de áreas em situação de risco, principalmente sob viadutos, o programa atingiu 16 comunidades, correspondendo a 14.000 pessoas, com investimentos da ordem de R$ 43,1 milhões (2000).

· **Programa Novas Alternativas**: destinado à reforma e à revitalização de casarões históricos, ocupados por cortiços, na região do Centro da cidade, mantendo sua função de habitação de aluguel para baixa renda. Foi um programa piloto, com poucas iniciativas, que reformou cinco casarões e manteve uma obra em andamento em 2000.

· **Programa Morar Carioca**: Originalmente destinado a funcionários municipais, por meio da cessão de cartas de crédito, passou a abrigar as iniciativas da prefeitura com respeito ao Programa de Arrendamento Residencial, desenvolvido pela Caixa Econômica Federal.

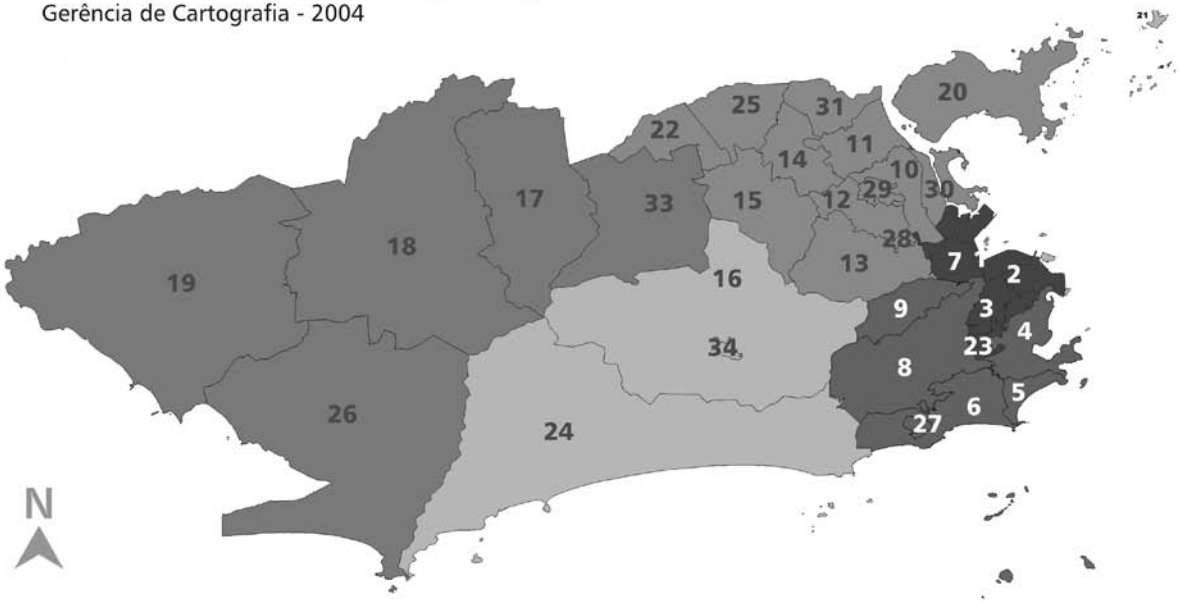
· **Programa Favela-Bairro**: Iniciativa de urbanização das favelas cariocas, o programa desenvolveu-se durante as três gestões, contando com financiamento da ordem de US$ 180 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento em cada uma de suas duas etapas.

[15]Segundo informações da SMH (1994-2000; 2001-2004).

Mapa da cidade do Rio de Janeiro: Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas, 2004.

Prefeitura da Cidade do rio de Janeiro
Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU
Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP

Elaboração: IPP - Diretoriade Informações Geográficas
Gerência de Cartografia - 2004



Área de Planejamento 1
Área de Planejamento 2
Área de Planejamento 3
Área de Planejamento 4
Área de Planejamento 5

1. Portuária
2. Centro
3. Rio Comprido
4. Botafogo
5. Copacabana
6. Lagoa
7. São Cristóvão
8. Tijuca
9. Vila Isabel
10. Ramos
11. Penha
12. Inhaúma
13. Méir
14. Irajá
15. Madureira
16. Jacaraepaguá
17. Bangu
18. Campo Grande
19. Santa Cruz
20. Ilha do Goovernador
21. Paquetá
22. Anchieta
23. Santa Tereza
24. Barra da Tijuca
25. Pavuna
26. Guaratiba
27. Rocinha
28. Jacarezinho
29. Complexo do Alemão
30. Maré
31. Vigário Geral
33. Realengo
34. Cidade de Deus

Mapa 1 - Mapa da cidade do Rio de Janeiro – Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas, 2004. Fonte: PCRJ/IPP-Armazém de Dados.

O Rio de Janeiro comporta, em suas cinco Áreas de Planejamento[16], delimitadas no Mapa 1, mais de um milhão de pessoas que moram em favelas, perfazendo 18,7% do total de sua população[17]. A Área de Planejamento 3 (AP 3), que abrange parte da zona norte e do subúrbio, concentra o maior contingente populacional da cidade, incluindo cerca de 545 mil habitantes residentes em favelas, metade do total de todo o município. É nessa AP que estão os maiores complexos de favelas, como o da Maré e o do Morro do Alemão, que foram delimitados como Regiões Administrativas, contendo respectivamente 113.807 e 65.026 domicílios[18].

3. O programa favela-bairro e a política habitacional

Como o plano diretor remetia a formulação e a gestão da política habitacional ao órgão responsável pelo planejamento urbano da cidade, a idéia inicial era criar uma superintendência de habitação que tivesse a gestão dessa política. Porém, como as ações da prefeitura estavam dispersas em muitos órgãos da administração pública, uma superintendência não teria poder de articular e coordenar todas elas, impondo-se assim a necessidade de criação de uma secretaria específica.

Essa discussão foi desenvolvida pelo Grupo Executivo de Programas Especiais de Trabalho de Assentamentos Populares (Geap), criado em agosto de 1993, com participação de representantes da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SMO), da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), da Empresa Municipal de Informática (Iplan-Rio), da Empresa Municipal de Urbanização (Riourbe), da Procuradoria Geral do Município (PGM) e da Secretaria Municipal de Fazenda (SMF), que elaborou e entregou ao prefeito o documento "Diretrizes da Política Habitacional", sintetizando as idéias dos seis programas-chave da Secretaria.

Em março de 1994, foi criada a Secretaria Extraordinária de Habitação e, em dezembro do mesmo ano, a Secretaria Municipal de Habitação. O quadro técnico foi composto por funcionários e técnicos da SMDS que lidavam com urbanização de favelas e com população de rua, por uma parte dos quadros da SMU que lidavam com loteamentos, assim como

[16]A Área de Planejamento 1 (AP 1) corresponde à área de ocupação mais antiga – centro e zona portuária; a AP 2, à zona sul litorânea e parte da zona norte; a AP 3, à zona norte e ao subúrbio que se expandiu ao longo das linhas ferroviárias na extremidade nordeste do município; a AP 4, à área de ocupação mais recente e a segunda mais extensa na parte oeste, limitada pela faixa litorânea e pelos maciços; e finalmente a AP 5, à área de maior extensão territorial, a oeste e noroeste do território.

[17]Rio de Janeiro (2002).

[18]Rio de Janeiro (2000B).

por técnicos da Riourbe e de outros órgãos. Esses elementos evidenciam como o novo governo soube aproveitar-se da capacidade técnica e administrativa acumulada em anos de intervenção sobre as favelas e sobre os loteamentos populares, aumentando as possibilidades de maior efetividade das ações.

Os dois programas mais importantes da política habitacional (Regularização de Loteamentos e Favela-Bairro) foram financiados com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e contrapartida local do município do Rio de Janeiro, mediante um convênio único, unificando (apenas formalmente) os dois na esfera do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (Proap-Rio).

O programa Favela-Bairro vem sendo desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação desde 1994, quando a administração resolveu adotar uma nova política para as favelas em substituição ao antigo Projeto Mutirão. Principal programa do governo da cidade, o Favela-Bairro objetiva "complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade", segundo os termos do Decreto 14.332, de 7 de janeiro de 1995. Visando introduzir valores urbanísticos das áreas de ocupação formal da cidade e intervir o mínimo possível nos domicílios construídos na favela, o programa é eminentemente voltado para a recuperação de áreas, por meio da implantação de infra-estrutura e de equipamentos públicos, e tem como metas *a integração social e a potencialização dos atributos internos das comunidades*[19].

No escopo do Proap-Rio I, formatado no final de 1995 nos termos do contrato e do regulamento operacional assinado com o BID, além de melhorias físicas em favelas e loteamentos, foram incluídos programas de desenvolvimento sociocomunitário, educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda, regularização urbanística e fundiária, e reforço institucional das agências executoras[20].

Quanto aos aspectos gerenciais do Favela-Bairro, cabe notar que a prefeitura optou por adotar a terceirização dos serviços como norma básica. Assim, foi terceirizada a maioria dos projetos, a execução e o acompanhamento das obras, cujo monitoramento foi feito pelo IplanRio, Riourbe, SMH e mais duas empresas contratadas: uma de apoio ao gerenciamento geral do programa e outra de prestação de assistência técnica e de apoio à supervisão. O trabalho dessas empresas, chamadas "gerenciadoras", fez parte de toda a primeira etapa do programa, sendo posteriormente assumido, em 2001, pela SMH.

[19]Grifos nossos.

[20]Conforme Cavallieri (2003).

Os projetos foram contratados mediante concurso público, sob a coordenação do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ). A terceirização acabou por gerar alguns problemas, tanto no que diz respeito aos projetos mas principalmente às obras, pela falta de experiência das empreiteiras em executá-las em situação peculiar, como a das favelas. Isso levou a alguns conflitos com a administração e, algumas vezes, a mudanças de projeto que, segundo os arquitetos responsáveis, desvirtuaram as intenções originais com o objetivo de ampliar as margens de lucro[21].

Na definição de critérios para a seleção de áreas, foi montada uma matriz de classificação das favelas a partir da colaboração de técnicos de todas as áreas da prefeitura que tinham experiência no tema (Fundação Instituto de Geotécnica do Município [Geo-Rio], SMDS, IplanRio, SMU, SMO). O critério básico foi a busca de resultados a curto prazo, produzindo, assim, um efeito de demonstração. Com base nesse critério, foram beneficiadas, na primeira gestão (1993-1996), favelas de porte médio que já haviam recebido investimentos anteriores em urbanização.

Entre os critérios de seleção de áreas aprovados pelo contrato com o BID, destacamos:

· dimensão da favela entre 500 e 2.500 domicílios;

· déficit da infra-estrutura (% de domicílios com serviços inadequados de água potável e esgotamento sanitário);

· carência socioeconômica (média dos fatores: % de chefes de família com rendimentos até um salário mínimo, % de domicílios cujos chefes são analfabetos, % de domicílios chefiados por mulheres e % de crianças de 0 a 4 anos);

· graus de facilidade de urbanização (existência de infra-estrutura prévia, custo e complexidade para implantá-la);

· dimensão estratégica (existência de programas complementares já planejados).

Após a seleção pela equipe técnica da prefeitura, as favelas a serem urbanizadas foram declaradas Áreas de Especial Interesse Social (Aeis) nos termos do plano diretor[22]. Cabe ressaltar que, na primeira gestão, a prefeitura trabalhou inicialmente com um horizonte de 17 favelas[23], operando praticamente sem contar com o financiamento do BID para as obras, que foram sendo desenvolvidas com recursos

[21]Depoimento pessoal do arquiteto Paulo Oscar Saad ao autor.

[22]A Lei 2.499, de 26 de novembro de 1996, declara como Área de Especial Interesse Social para fins de inclusão em programa de urbanização e regularização fundiária as áreas das favelas da primeira fase do Favela-Bairro e estabelece resumidos padrões especiais de urbanização.

[23]AP 1 - Ladeira dos Funcionários, Parque São Sebastião, Morro do Escondidinho, Morro dos Prazeres; AP 2 - Andaraí, Mata Machado; AP 3 - Caminho do Job, Morro União, Serrinha, Morro da Fé, Parque Proletário do Grotão, Parque Royal, Chácara Del Castilho, Fernão Cardim; AP 4 - Canal das Tachas, Vila Amizade; AP 5 - Três Pontes.

municipais. Com a entrada do BID, o programa se expandiu para 56 áreas[24]. Essa situação favoreceu o governo seguinte, pois mostrou ser desnecessário o investimento na forma de contrapartida, possibilitando a liberação de verbas para outros programas ou para ampliar o número de comunidades incluídas.

Originalmente destinado ao atendimento às favelas de porte médio, o programa se desdobra, na segunda gestão (1997-2000), em dois outros: o Bairrinho[25] e o Grandes Favelas[26], que, com objetivos similares, buscam ampliar a escala das intervenções. Uma síntese dessas transformações pode ser identificada na Tabela 1.

Incluído no Proap-Rio I, o programa contou com financiamento da ordem de US$ 300 milhões, sendo US$ 180 milhões do BID e US$ 120 milhões da contrapartida local. Para o componente "urbanização de favelas", o investimento previsto foi de US$ 192 milhões em quatro anos, dos quais US$ 32 milhões corresponderiam à contrapartida da prefeitura e US$ 160 milhões ao BID. O contrato prevê o custo máximo de US$ 4 mil por família e de US$ 3.500 na média, ao longo da execução do programa. Acima disso, é necessária aprovação prévia do órgão financiador. Além dos recursos do BID e da prefeitura, o programa contou com verbas da Caixa Econômica Federal por meio do Comunidade Solidária e de outros programas, como o Prosanear. Esses recursos tornaram-se ainda mais importantes durante a segunda gestão, principalmente para o Bairrinho e o Grandes Favelas.

Na segunda gestão, uma iniciativa financiada com recursos da União Européia, ainda em caráter piloto, visava construir uma intervenção de caráter social que antecedesse e acompanhasse as obras. Um convênio assinado em 1998 entre a prefeitura e a União Européia criou o programa de Apoio às Populações Desfavorecidas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (APD-Rio). Tendo por objetivo a melhoria das condições de vida dos moradores de cinco favelas inseridas no programa Bairrinho[27], a proposta

[24]Além das 17 favelas anteriormente selecionadas, segundo dados da SMH, foram incluídas: na AP 1 - Vila Clemente, Parque Boa Esperança, Parque Vitória, Quinta do Caju, Tuiuti, Morro dos Telégrafos, Parque Candelária, Morro da Mangueira; na AP 2 - Morro da Casa Branca, Morro do Vidigal, Vila Cândido, Guararapes, Cerro Corá, Jamelão, Morro do Salgueiro, Morro da Formiga, Morro do Borel; na AP 3 - Morro da Bacia, Morro do Encontro, Morro dos Urubus, Morro do Fubá, Morro da Iguaíba, Vila Campinho, Comendador Pinto, Parque Proletário do Dique, Morro do Sossego, Buriti Congonhas, Faz-quem-quer, Morro do Sapê, Moisés Santana, Morro do Sereno, Rua Frei Gaspar (Morro da Paz), Morro do Caracol, Morro da Caixa-D'Água; na AP 4 - Vila Sapê, Floresta da Barra da Tijuca, Fazenda do Mato Alto; e na AP 5 - Bairro Nova Aliança, Divinéia.

[25]Foram incluídas no programa 39 favelas: AP 1 - Parque Conquista, Morro do Gari, Jurema Aires, Morro do Vigário, Vila Elza, Unidos de Santa Teresa, Santa Alexandrina; AP 2 - Morro Azul, Babilônia, Vila Pereira da Silva, Chapéu Mangueira, Vila Parque da Cidade, Vila Benjamin Constant, Vila Canoas, Pedra Bonita; AP 3 - Comunidade Agrícola de Higienópolis, Inácio Dias, Praia Rosa, Sapucaia, Vila Santo Antônio, Comunidade N. Sra. da Apresentação, Final Feliz, Vila Cambuci, Barro Preto; AP 4 - Novo Palmares, Tijuquinha, Muzema, Vila da Paz, Cambalacho; e AP 5 - Carumbé, Vila Verde, Areal, Comunidade São Jerônimo, Jardim Bela Vista, Agulhas Negras, Luís Fernando Vitor Filho, Vila Moretti, Vila São Bento, Vila União da Paz.

[26]O programa contemplou cinco áreas, sendo três com obras e duas com planos de intervenção: AP 2 - Rocinha; AP 3 - Jacarezinho; AP 4 - Rio das Pedras; AP 5 - Fazenda Coqueiros, Bairro Rollas.

[27]Vila Parque da Cidade, na Gávea; Vila Benjamin Constant, na Urca - na AP 2; Vila Moretti, Vila São Bento e Vila União da Paz, em Bangu - na AP 5.

do APD-Rio visa à construção de parcerias entre a sociedade civil e o poder público para a realização de projetos sociais e intervenções urbanas. Apresentando uma tentativa de caráter integrado – incluindo desde o melhoramento do ambiente urbano à participação comunitária, alfabetização, capacitação profissional, geração de trabalho e renda e fomento a microempresas –, o programa atua também no processo de regularização das áreas. Os recursos aplicados foram de R$ 634.196,53[28].

Levantamento topográfico	Favela-Bairro (de 500 a 2.500 domicílios)	Bairrinho (de 100 a 500 domicílios)	Grandes Favelas (mais de 2.500 domicílios)	Total
Projetos a iniciar	-	22	-	22
Projeto em andamento	25	9	-	34
Projetos concluídos	-	8	2	10
Obras a licitar	-	-	-	-
Obras a iniciar	2	2	-	4
Obras em andamento	5	1	-	6
Obras concluídas	43	13	3	59
Total	36	6	-	42
População beneficiada	111	61	5	177
Fonte de recursos	444.500 habitantes PCRJ/BID	73.454 habitantes PCRJ/OGU/CEF / União Européia / ONG Come Noi	158.083 habitantes PCRJ/CEF	676.037 habitantes -
Investimento (em reais)	544.195.940,90	28.430.768,14	21.874.920,79	594.501.629,83
Comunidades beneficiadas	111	61	5	177

Tabela 1: Índices do Programa Favela-Bairro 9 (1ª etapa – 1994-2000). Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

[28]De acordo com os dados da SMH.

Atuando como um subprograma do APD-Rio, o Programa de Aperfeiçoamento Profissional (PAP), instituído pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) do Rio de Janeiro, instrui arquitetos para a assistência técnica em moradias situadas nas áreas de intervenção do Favela-Bairro. Essa iniciativa estende a melhoria do ambiente urbano à habitação.

De forma geral, como já adiantado, o Favela-Bairro não previa a construção de unidades habitacionais, exceto nos casos de remanejamento, mesmo assim quando não se pudesse adotar outro tipo de solução negociada com as famílias envolvidas. A taxa de reassentamento verificada durante a primeira fase foi considerada pequena (5%), e as famílias receberam casas construídas na própria favela ou uma indenização[29]. Muitas vezes houve também o pagamento de um auxílio temporário para cobrir as despesas de aluguel. Nesse sentido, o programa tinha como eixo central a realização de obras de infra-estrutura, com a abertura de acessos e a criação de uma via de circulação interna, a realização de obras de saneamento, a eliminação das áreas de risco e a construção de equipamentos públicos, como creches, quadras esportivas, praças etc. Embora o BID não tenha exigido a regularização fundiária completa das favelas e loteamentos, o processo foi iniciado dentro do escopo do programa, mesmo com pouca relevância e poucos recursos. Segundo depoimentos de técnicos da prefeitura, a realização das obras era mais importante do que a resolução da situação de instabilidade da titulação da terra.

3.1. A regularização urbanística e fundiária

Poucas áreas delimitadas e aprovadas por lei municipal como de Especial Interesse Social (Aeis) passaram pelo processo de regularização. Das primeiras 17 favelas declaradas como Aeis em 1996, apenas cinco tiveram regulamentação urbanística, com a edição de normas de uso e ocupação do solo, e quatro foram objeto de titulação[30]. Além disso, das vinte leis aprovadas declarando favelas como de Especial Interesse Social no período 1997-2000, somente uma chegou à regularização dos lotes[31].

Por estarem localizadas em áreas públicas, os instrumentos de titulação utilizados foram a Concessão de Direito Real de Uso, não onerosa e que pode ser registrada em cartório, e a Certidão de Inscrição de Ocupação, emitida pela Delegacia do Patrimônio da União, que, embora não possa ser registrada, garante ao beneficiário o reconhecimento da posse.

[29]A indenização pelo valor da benfeitoria a ser reassentada fazia parte da contrapartida ao empréstimo do BID, e a construção de moradia na mesma localidade, com no máximo 40 m², era contemplada pelo financiamento do banco. Posteriormente, foi introduzida no programa a possibilidade de compra de um outro imóvel na mesma localidade, cujos recursos estariam também inseridos na contrapartida local. A opção pela compra de moradias para o reassentamento de famílias em áreas objeto do Favela-Bairro foi sendo utilizada progressivamente, tornando-se responsável por 59% dos valores pagos no período 1995-2002.

[30]Parque Royal, na Ilha do Governador - AP 3, e Ladeira dos Funcionários e Parque São Sebastião, no Caju - AP 1, localizadas em terreno da União; e Fernão Cardim, no Engenho de Dentro - AP 3, situada em área municipal.

[31]Trata-se da favela Quinta do Caju, situada em área da União na região portuária, AP 1da cidade.

Observa-se que, nesses casos, a regularização fundiária não implica título de propriedade, e sim uma titulação que vincula legalmente o morador àquele imóvel.

Com procedimentos iniciais que incluem, entre outras ações, diagnósticos socioeconômicos; cadastramento das unidades habitacionais e de seus ocupantes; pesquisa fundiária – identificação dos proprietários no Registro Geral de Imóveis, no Cadastro Imobiliário Municipal ou Estadual, ou nos registros da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – e levantamento aerofotogramétrico e topográfico, a regularização fundiária de áreas ocupadas pela população de baixa renda constitui um longo processo, que pode envolver instâncias governamentais das três esferas – municipal, estadual e federal.

Após a declaração em lei como de Especial Interesse Social, as áreas objeto de intervenção, concomitante ou posteriormente às obras de urbanização, têm iniciada a regularização urbanística, que abrange a elaboração de um projeto de alinhamento, definindo os limites entre os espaços públicos e particulares, o reconhecimento e a denominação formal dos logradouros e a edição de norma específica de uso e ocupação do solo, que tem por finalidade o ordenamento do ambiente construído e o "habite-se" das edificações.

Relacionada a instrumentos elaborados e aprovados pela administração municipal, a regularização urbanística não apresenta maiores dificuldades em seu alcance, que confere ao morador o "direito ao endereço", mas sim nos resultados posteriores a essa etapa, como o registro do imóvel após o "habite-se", que só é possível mediante a titulação, e o controle urbanístico da área.

Quanto à regularização fundiária, no caso de áreas públicas, incluem-se a formulação e a aprovação do projeto de parcelamento do solo, em que são definidos os espaços públicos e delimitados os lotes ou projeções de edificações em quadras; a posterior averbação desse projeto no Registro de Imóveis com os lotes individualizados e as quadras; e a elaboração do instrumento legal de titulação, que possibilitará o registro definitivo dos imóveis após a conclusão das obras de infra-estrutura. Além da urbanização e dos equipamentos, programas de geração de renda e trabalho têm sido desenvolvidos, em parceria com a SMDS.

3.2. Posto de Orientação Urbanística e Social (Pouso)

Tendo por objetivo o acompanhamento das áreas objeto de intervenção do Programa Favela-Bairro, foi criado, em 1996, o Posto de Orientação Urbanística e Social (Pouso), composto por uma equipe multissetorial da prefeitura, cuja principal atribuição era fiscalizar o uso do solo e promover a articulação com outros órgãos públicos para a manutenção das obras realizadas. Segundo Cavallieri (2003, p. 278), "na parte social, uma gama variada de orientações, informações e encaminhamentos eram fornecidos aos moradores".

Instituindo a presença governamental na favela, mesmo que transitória, a atuação do Pouso foi considerada inovadora em função da possibilidade de interação das ações do programa com a população da área durante e após as obras de intervenção. Como principal elemento de articulação com os moradores, os assistentes sociais trabalhavam em conjunto com os agentes comunitários.

Após a transferência do trabalho do Pouso da Secretaria de Habitação para a Secretaria de Urbanismo, em 2003, foi dada maior ênfase à regularização urbanística das áreas. Uma das diretrizes do programa consiste em "educar e estabelecer certos deveres" aos moradores da favela contemplada com o Favela-Bairro, de modo que estes possam zelar pela infra-estrutura e pelo espaço público, além de comunicar ao órgão da prefeitura a intenção de modificar ou executar novas construções (Rio de Janeiro, 2005b). Para tanto, o Pouso conta com uma equipe formada por arquitetos, engenheiros e apenas um assistente social, e também com agentes comunitários, que atendem a 22 Postos, além do que funciona na favela da Rocinha, denominado Posto de Orientação Técnica (POT).

3.3. As mudanças no Proap-Rio II

Passados cinco anos do primeiro empréstimo, e sem que todas as obras iniciadas tivessem sido concluídas, foi assinado em 2000 um novo contrato com o BID para a realização do Proap-Rio II, relativo ao período 2001-2004, com a liberação de mais US$ 300 milhões e a contrapartida municipal de US$ 120 milhões. Com idêntica engenharia financeira, que incorporava cerca de US$ 7 milhões para a complementação de obras ainda do contrato anterior (Cavallieri, 2003, p. 271), o escopo do programa foi ampliado, visando a um "projeto integrado" com o objetivo de

> dotar os assentamentos de infra-estrutura urbana e serviços sociais básicos, regularizá-los e integrá-los à cidade, proporcionando o desenvolvimento de suas crianças e adolescentes, e a geração de oportunidades de trabalho e renda, contando com quatro componentes: urbanização integrada (SMH); atenção às crianças e adolescentes (SMDS); trabalho e renda (SMTb[32]); e desenvolvimento institucional (SMH, SMDS, SMTb, SMU).

Nas intervenções, foram incluídas as favelas menores – do programa Bairrinho (de 100 a 500 domicílios) – e maiores – do programa Grandes Favelas (de mais de 2.500 domicílios) –, considerando os complexos formados pelo agrupamento de várias comunidades contíguas ou próximas[33]. Além disso,

[32]Secretaria Municipal do Trabalho.

[33]Segundo a SMH, 55 áreas foram incluídas no Proap II pelo Favela-Bairro: AP 1 - Rodo, Matinha (Pantanal), Morro do Bispo (Sumaré), Morro do Catumbi, Morro Santos Rodrigues, Morro Azevedo Lima, Morro de São Carlos, Morro da Providência; AP 2 - Morro dos Cabritos, Morro do Chacrinha, Vila Santo Amaro, Morro da Liberdade (Turano), Parque São Paulo II (Parque JK), Nova Divinéia (Borda do Mato), Parque Vila Isabel, Morro dos Macacos, Pau da Bandeira, Morro do Cruz (França Júnior e Buraco Quente), Santa Marta; AP 3 - Parque Proletário de Vigário Geral, Morro do Juramento, Parque Silva Vale, Vila Primavera, Morro da Cachoeira Grande, Morro da Cotia, Cachoeirinha, Santa Terezinha, Grota, Santa Maria, Jacaré, Jacaré-Rio dos Cachorros, Bela Vista da Pichuna, Magno Martins, Fazenda Botafogo, Morro do Dendê, Parque Jardim Beira-Mar (ou Te Contei), Morro São João, Dois de Maio, Parque União Del Castilho, Águia de Ouro, Vila Esperança, Parque Proletário de Acari, Vila Rica de Irajá, Vila Arará; AP 4 - Parque Chico Mendes, Rua 8 W nº 500, Barão, São José Operário; AP 5 - Vila do Céu, Vila São Jorge, Jardim Moriçaba, Vila João Lopes, Cosme e Damião, Vila Mangueiral, Coréia (Senador Camará), Caminho do Lúcio. O programa Bairrinho incluiu, além das áreas anteriormente selecionas: AP 2 - Tijuaçu; e AP 4 - Entre Rios. Além disso, o Grandes Favelas contemplou com um plano o Complexo do Alemão, localizado na AP 3.

foi ampliado o limite de realocação para desadensamento, de 5% para 8%.

O Proap-Rio II introduziu a elaboração de Planos de Ação Social Integrada (Pasi), sob a responsabilidade da SMDS, SMTb e SMH, e coordenação do Comitê de Coordenação do Programa, para atender a uma ou mais comunidades, orientando a definição de ações a serem executadas nos componentes de urbanização integrada; na atenção às crianças e adolescentes; e na geração de trabalho e renda. Os planos devem ser aprovados pelas respectivas comunidades em assembléia de seus moradores[34].

Não há no Favela-Bairro um fórum intermediador, como o Núcleo de Regularização de Loteamentos. A participação dos moradores ocorre em torno de assembléias realizadas em cada comunidade, e a prefeitura tem a diretriz de estimular a formação de conselhos envolvendo outras entidades, além das associações de moradores existentes, que funcionem como interlocutores do poder público durante as obras. Em alguns casos, houve denúncias de associações de moradores relativas à ação da prefeitura na criação de grupos locais subservientes aos seus interesses. A avaliação dos técnicos municipais, entretanto, é que a participação da população, embora exigida pelo Proap-Rio na fase de projeto, é pequena "em função do desinteresse dos moradores".

Por conseguinte, o Pasi deverá, concomitantemente ao projeto de urbanização, acompanhar os estudos das áreas objeto do Favela-Bairro e compreenderá, além do diagnóstico e das propostas de intervenção, a participação comunitária em ações durante e após a realização das obras.

3.4. A Equipe E-Solo

Durante a reunião de avaliação dos cinco anos da Agenda Habitat II, desde a Conferência Internacional sobre assentamentos humanos (Istambul, 1996), o então prefeito da cidade, César Maia, buscando maior representatividade internacional, assumiu o compromisso de lançar no Rio de Janeiro a Campanha Mundial de Regularização da Moradia[35]. O que veio a gerar, no âmbito municipal, a criação da Equipe Macrofuncional E-solo, tendo por objetivo "legitimar e institucionalizar as atividades para implementação de um Programa de Regularização e Titulação de Assentamentos Populares".

Contando com quatro programas destinados à regularização fundiária – de Regularização de Loteamentos e Titulação; de Regularização de Favelas

[34]Proap-Rio II, Regulamento Operacional.

[35]O objetivo da campanha foi alcançar um progresso significativo na provisão de moradia digna para todos, segurança jurídica para a regularização da ocupação e acesso aos serviços básicos até o ano de 2015.

e Titulação; de Regularização e Titulação de Assentamentos, promovidos pelo município; e de Regularização de Conjuntos Habitacionais e Titulação – na sua estrutura, coube à SMH a função gestora da Equipe E-solo[36]. Com diretrizes específicas, abrangendo a regularização urbanística, administrativa, fiscal e de registro, foram eleitos como projetos prioritários dessas ações a favela Quinta do Caju, na área portuária da cidade, e o Parque Royal, localizado na Ilha do Governador, ambos em terrenos da União repassados ao município.

Posteriormente, foi acordado um convênio entre a prefeitura e o Escritório Regional para a América Latina e o Caribe (Rolac), do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), voltado para trabalhos direcionados para a regularização fundiária de favelas e loteamentos que tivessem a regularização urbanística concluída, de acordo com o contrato do BID. Essa iniciativa resultou em uma articulação intermunicipal (Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Goiânia, Joinville, Porto Alegre, Recife, São Luís, São Paulo, Salvador e Vitória) relativa ao tema da regularização e no lançamento da Campanha Nacional pela Regularização Fundiária e pela Governança Urbana, em outubro de 2003, com a assinatura da "Carta Compromisso das Cidades" pelo Ministério das Cidades, pela Frente Nacional de Prefeitos e pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana. Observa-se que, assim, o Favela-Bairro ganha um outro fórum, o do Banco Mundial, visando atuar na regularização fundiária, campo em que praticamente não avançou em resultados.

As iniciativas da Equipe E-Solo resultaram na modificação da Lei Orgânica Municipal possibilitando a doação de imóveis públicos; na assinatura do contrato de cessão gratuita por aforamento entre a União e o município favorecendo a utilização da Concessão de Direito Real de Uso como instrumento de titulação para as áreas da Quinta do Caju e do Parque Royal; e na elaboração de ato administrativo[37] estabelecendo procedimentos específicos para a aprovação de projetos de alinhamento e de parcelamento em áreas ocupadas por assentamentos populares. Entretanto, ainda não se tem uma avaliação dos resultados dessas ações relativos ao alcance da regularização fundiária em favelas.

Alguns indicadores sintéticos referentes ao desempenho do programa e às mudanças operadas ao longo das duas administrações podem ser vistos nas Tabelas 2, 3 e 4:

[36]Além da SMH, a equipe foi composta pela Célula Urbana – assessoria especial do prefeito –, pelas Secretarias Municipais de Urbanismo, de Governo, e de Meio Ambiente, pela Diretoria de Patrimônio da Secretaria Municipal de Fazenda e pela Procuradoria Geral do Município (Decreto 19.646, de 2001).

[37]Resolução Conjunta SMU/SMH 01, de 09/07/2002.

Dezembro de 1995 / Dezembro de 1996		Janeiro de 1997 / Outubro de 2000	
Projetos em andamento / obras estimadas	18	Projetos concluídos	1
		Obras a iniciar	3
		Obras em andamento	7
		Obras concluídas	7
Obras iniciadas	27	Obras em andamento	11
		Obras concluídas	16

Tabela 2: Continuidade do Programa Favela-Bairro com a mudança de gestão (César Maia - Conde). Fonte: IplanRio, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

Categorias	Fontes de financiamento							
	BID		PCRJ / Local		Total		Total (%)	
	Proap I	Proap II	Proap I	Proap II	Proap I	Proap II	Proap I	Proap II
1. Engenharia e Administração	-	-	26,210	23,00	26,210	23,00	8,2%	7,7%
Projetos	-	-	5,990	7,00	5,990	7,00	1,9%	2,3%
Apoio gerencial	-	-	4,186	4,00	4,186	4,00	1,3%	1,3%
Supervisão	-	-	16,034	12,00	16,034	12,00	5,0%	4,0%
2. Custos diretos	178,60	178,20	63,254	71,80	241,854	250,00	75,7%	83,3%
Favelas	160,523	157,70	54,005	38,30	214,528	196,00	67,1%	65,3%
Loteamentos irregulares	18,077	9,00	9,249	6,00	27,326	15,00	8,5%	5,0%
Atenção a crianças e adolescentes	-	8,50	-	17,00	-	25,50	-	8,5%
Trabalho e renda	-	3,00	-	6,00	-	9,00	-	3,0%
Desenvolvimento institucional	-	-	-	4,50	-	4,50	-	1,5%
3. Aquisição / desapropriação de imóveis, regularização urbanística e fundiária, monitoramento, educação sanitária e desenvolvimento institucional	-	-	20,553	-	20,553	-	6,4%	-
4. Custos financeiros	1,40	1,80	29,619	25,20	31,019	27,00	9,7%	9,0%
Total	180,00	180,0	139,636	120,00	319,636	300,00	100,0%	100,0%

Tabela 3: Custos do Proap-Rio I e Proap-Rio II / usos e fontes em US$ 1.000.000,00. Fonte: IplanRio, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

	Comunidades	Domicílios	População	Fonte
Projeto em licitação	20	21.256	68.050	Proap 2
Fase de projeto	31	31.436	12.175	Proap 2
Obras em andamento*	41	48.266	175.451	Proap 2 **
Obras concluídas	51	49.434	182.840	Proap 1

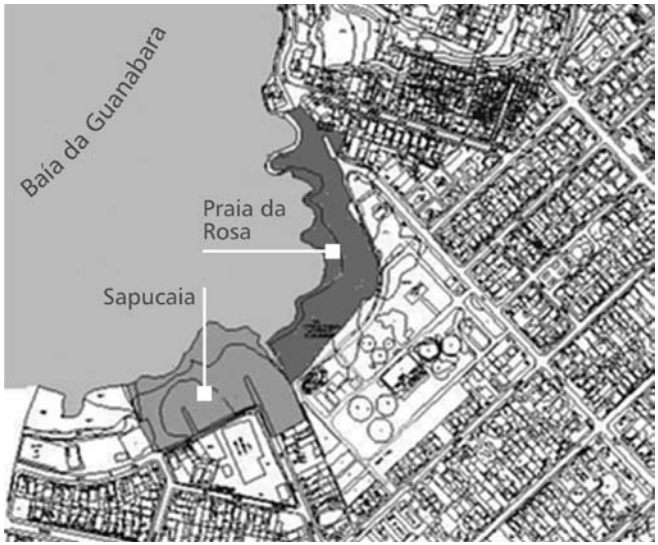
* Incluem quatro favelas, com cerca de 2.000 domicílios: Mangueira, Juramento, Vigário Geral/Lucas e Morro do Dendê.
** Usados ainda recursos Proap 1 nas obras do Morro da Mangueira.

Tabela 4: Programa Favela-Bairro (Proap) – indicadores de andamento (2003). Fonte: IplanRio, Observatório Ippur/ UFRJ-Fase.

4. Estudos de caso: Praia da Rosa e Sapucaia, Vidigal e Rio das Pedras

4.1. Praia da Rosa e Sapucaia

Localizadas ao norte da Ilha do Governador, na XX[a] Região Administrativa, Área de Planejamento 3 do município, as favelas da Praia da Rosa e Sapucaia são contíguas, delimitadas e separadas por uma via, pela praia, na linha-d'água, e por um muro da Cedae (ver Mapa 2 e Foto 1).



Mapa 2 - Áreas das favelas Praia da Rosa e Sapucaia antes da intervenção.. Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

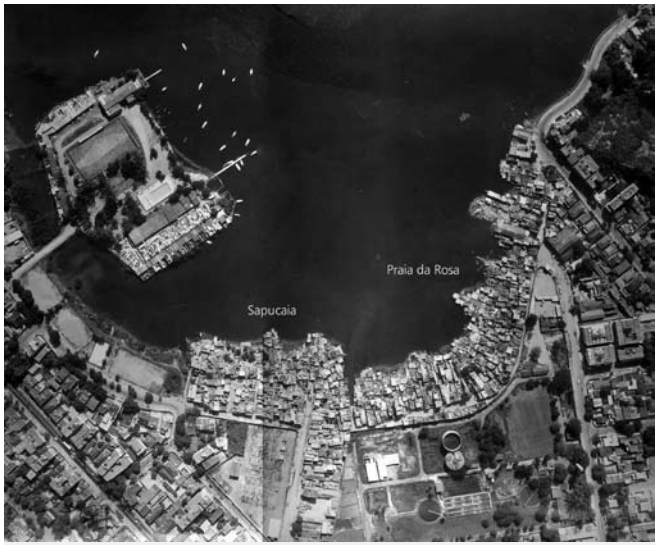


Foto 1 - Vista aérea das favelas, antes das obras.. Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

Na época em que foi implantado o projeto de urbanização para essas áreas, ainda não havia no Rio de Janeiro um programa destinado a pequenas comunidades. Considerando a necessidade de ampliar as intervenções para favelas menores do que as contempladas pelo Favela-Bairro (de 500 a 2.500 domicílios), a prefeitura criou o Bairrinho, em 1997. Essas duas favelas, que já contavam com um diagnóstico local e uma organização dos moradores, junto com mais outras duas, foram então as primeiras inseridas no programa.

4.1.1. Histórico

Os primeiros moradores formavam o núcleo de pescadores local, em 1937, no então Saco da Rosa. Desde essa época, as lutas pelo direito de permanência marcam a história da Praia da Rosa e Sapucaia. Houve duas grandes investidas nos anos de 1968 e 1970, quando as casas situadas em área sob litígio na justiça – por reintegração de posse – foram ameaçadas de demolição. Essa insegurança diante do "fantasma da remoção" (Rodrigues, 2002) pairou sobre aquela população durante décadas.

Em 1968, houve uma iniciativa, por parte da organização dos moradores, para garantir a permanência e o reconhecimento pelo estado, através do registro da colônia de pescadores. A tentativa não teve sucesso, pois o número de pescadores não correspondia ao exigido pela Capitania dos Portos. Mais tarde, seria criado o Centro de Melhoramentos da Praia da Rosa (atual associação de moradores), como alternativa encontrada para o reconhecimento da comunidade e o respaldo de suas reivindicações nos órgãos governamentais.

Vivendo em condições miseráveis, agravadas pelo constante alagamento da área pela maré da Baía de Guanabara, a população recorria ao uso de palafitas nas construções, procedimento que se tornou a característica mais marcante da comunidade (Fotos 2 e 3).

Foto 2

Fotos 2 e 3 - Vista da área alagada, antes da intervenção do Programa Bairrinho. A comunidade de pescadores apresentava formas mistas de ocupação: palafitas, barracos de madeira, casas de alvenarias etc.
Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Foi no ensejo do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara que as associações de moradores das duas favelas buscaram dar visibilidade a seus problemas, elaborando, em 1988, um documento com uma série de reivindicações intitulado "Queremos urbanização". Firmou-se, então, um convênio entre a Secretaria Municipal de Habitação e a Escola de Serviço Social da UFRJ, que já havia desenvolvido estudos na área, para o acompanhamento do projeto de urbanização, durante as fases de implantação, execução e pós-urbanização.

4.1.2. Caracterização da área e da população

Situadas em área sujeita às marés, com proximidade de mangue, as duas favelas estão inseridas no bairro Tauá e ocupam a baixada da Ilha do Governador, na Baía de Guanabara. Com risco de inundações, há incidência de poluição hídrica e proliferação de vetores de doenças. A acessibilidade do sistema viário é boa e o transporte é feito por ônibus, por meio de linhas que servem a outras áreas, como Bancários, Ribeira e Bananal.

O bairro Tauá conta com cinco escolas públicas, e os equipamentos públicos de saúde utilizados pelos moradores são relativamente distantes, havendo apenas um posto do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) no bairro vizinho Bancários. O comércio é local e existem, além de uma indústria, dez instituições: uma creche municipal, duas pré-escolas, duas sedes de associações de moradores, quatro igrejas e um centro espírita.

A área pertence à União, e as construções, predominantemente de uso residencial, são, em sua maioria, de alvenaria. Antes da intervenção, cerca de 80% dos domicílios tinham água encanada, e o destino do esgoto era o mar.

De acordo com levantamentos feitos pela Escola de Serviço Social da UFRJ, em 1996, as duas favelas somavam 916 domicílios e 3.318 moradores, sendo 1.858 em Praia da Rosa e 1.460 em Sapucaia. Dos 3.318 habitantes, 41% eram provenientes da Região Nordeste do país e residiam no local há pelo menos dez anos. O perfil da população é de classe social baixa, em sua maioria prestadora de serviços domiciliares e de segurança, apresentando uma renda média individual de 2,16 salários mínimos (1996).

4.1.3. Caracterização do projeto – ações previstas e realizadas

A intervenção prevista para a área contemplava projeto viário, de contenção, de pavimentação e de redes de drenagem, além do reassentamento das famílias que moravam em palafitas e o aterro da área alagada (Foto 4). A reforma da praça e a implantação de uma creche também faziam parte da proposta. Foram incluídas ainda outras ações, como arborização; alargamento, prolongamento e abertura de vias; regularização de ruas e calçadas (Foto 5); abertura da rua de ligação entre as duas favelas; entroncamento e criação de ciclovia à beira da Baía de Guanabara; implantação de telefone público; realocação de tanques comunitários e da cooperativa de pesca; e implantação de um píer.

Foto 4 - Pista externa com algumas unidades habitacionais construídas para reassentamento da população. Ciclovia sobre aterro, onde anteriormente localizavam-se as palafitas. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Foto 5 - Beco consolidado pelas obras, que procuraram manter as referências locais de espacialidade. Além de aberturas de vias carroçáveis, as vielas foram estudadas de acordo com os percursos típicos dos moradores. Fonte: Observatório Ippur/ UFRJ-Fase

Embora o projeto não tivesse previsto a participação popular, na discussão acerca das intervenções, os moradores que ocupavam as palafitas ficaram receosos de abandoná-las em troca do lote urbanizado, ficando então acordado que seriam construídos "embriões" de 20 m², em área da própria favela. A abertura da via de ligação entre as duas comunidades também foi objeto de controvérsia; como não houve acordo entre os moradores, foi realizado um plebiscito, cujo resultado foi favorável à abertura da rua.

Contando com recursos próprios da prefeitura, os investimentos aplicados na área foram distribuídos conforme a Tabela 5.

Objeto	Valor do investimento (R$)
Urbanização	2.387.470,52
Praça e creche	233.152,95
149 embriões	658.365,86
Projeto	113.000,00
Total	3.391.989,33

Tabela 5: Recursos investidos no Programa Bairrinho para Praia da Rosa e Sapucaia. Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

Nas ações destinadas ao reassentamento das famílias que ocupavam as palafitas e as áreas de alargamento das vias, foram urbanizados 116 lotes na favela Praia da Rosa, 13 na área central das favelas e nove em Sapucaia. Além disso, foram construídos 107 embriões na Praia da Rosa e 42 em Sapucaia, onde também foi erguido um edifício de seis apartamentos. Um morador preferiu a indenização por sua moradia anterior.

A área teve o processo de regularização urbanística iniciado, mas não chegou à titulação. Nas datas de entrega dos embriões, foram assinados Termos de Compromisso de Entrega de Imóvel entre a prefeitura e o morador. Não foi prevista para o local a implantação do Pouso, sob a alegação de que o posto situado em outra favela do bairro, o Parque Royal, poderia atender às duas comunidades em questão.

As obras foram finalizadas em 1998, mas, alguns anos após a urbanização, a área apresenta um quadro de abandono e decadência. Segundo Rodrigues (2002), as duas associações de moradores afirmam que não foi realizada a manutenção dos equipamentos públicos, bem como das tubulações de esgoto, que funcionam precariamente, apesar dos serviços terem sido solicitados diversas vezes ao poder público. O abastecimento de água também apresenta problemas, sendo eventualmente suspenso por até três dias. A maior parte das praças não tem postes suficientes, e a ciclovia possui trechos sem iluminação pública.

A rua de ligação entre as favelas facilitou o trânsito de carros de passeio, de ambulâncias e de caminhões de lixo. Entretanto, em função da presença do tráfico de drogas, viaturas da polícia a utilizam, por vezes em alta velocidade, pondo em risco os transeuntes que por ali passam, pois, em diversos trechos, a rua não tem largura suficiente para receber calçadas.

Por fim, não houve estímulos socioeconômicos, como garante o Bairrinho, nem programas educativos, esportivos ou recreativos, de geração de renda, de capacitação profissional ou de educação sanitária nessas

áreas. Segundo o Censo 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado após as obras de urbanização, a população das duas comunidades sofreu uma pequena alteração, havendo um decréscimo na favela da Praia da Rosa, que passou a contar com 1.743 habitantes, e um acréscimo na de Sapucaia, que computou um total de 1.564 pessoas.

4.2. Vidigal

Situada no bairro do Vidigal, na VIª Região Administrativa, Área de Planejamento 2 do município, entre três outros bairros da zona sul – ao norte, a Gávea; a leste, o Leblon; e a oeste, São Conrado, onde reside a população de maior poder aquisitivo da cidade –, a favela do Vidigal tem como principal entrada a Av. Niemeyer, importante via de acesso na região, e ocupa a encosta do maciço Dois Irmãos, próximo ao oceano Atlântico (ver Foto 6). Contando com 2.287 domicílios, em 1991, a favela foi inserida no programa Favela-Bairro, no âmbito do Proap-Rio I, e seu projeto de urbanização foi iniciado em 1995.

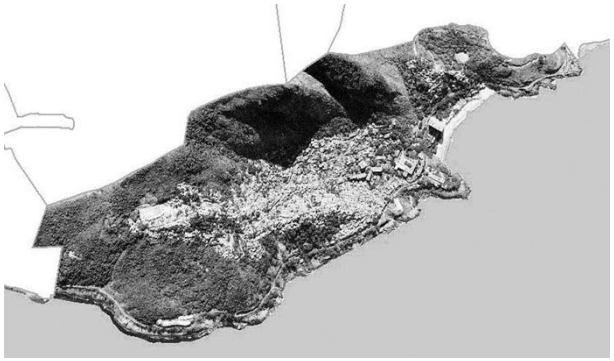


Foto 6 - Área da favela e do maciço Dois Irmãos, próximo ao mar.
Fonte: PCRJ/IPP-Armazém de Dados

4.2.1. Histórico

Com um loteamento denominado Jardim Vidigal, aprovado e averbado no Registro de Imóveis na década de 1930, porém não implantado, teve início a ocupação da parte inferior do morro, que em 1941 já continha seus primeiros barracos.

A expansão da favela foi inibida pela presença de "vigias", que não permitiam o melhoramento dos barracos ou novas construções. Entretanto, com o fortalecimento da associação de moradores nos anos 1960, essa atuação de coibição começa a se enfraquecer. É também nesse período que ocorre a implantação de um empreendimento imobiliário destinado à classe média, em área contígua à favela.

Em 1977, foi detectada a intenção do governo de remoção da comunidade, o que motivou um movimento de resistência articulado pela associação de moradores, com o apoio de entidades como a Pastoral de Favelas. Nessa ocasião, com receio da possível remoção, alguns moradores aceitaram a mudança para o Conjunto Habitacional de Antares, em Santa Cruz, bairro da zona oeste da cidade.

Afastada a possibilidade de remoção, a associação de moradores promoveu uma campanha de conscientização da população no sentido de melhorar as condições de suas habitações, pressionando o poder público para a prestação de serviços essenciais e o desenvolvimento de uma série de iniciativas, tais como a implantação de uma creche, um centro cultural, cursos de especialização, melhorias em infra-estrutura e controle da expansão da favela.

4.2.2. Caracterização da área e da população

A área de ocupação da favela do Vidigal é de cerca de 270.000 m², com uma morfologia topográfica de encostas com declividade acentuada sobre o mar. Situada em grande parte em região destinada à conservação ambiental, conjuga áreas verdes, rochosas – incluindo áreas de risco – e de nascentes, com a ocorrência de desmatamentos pontuais, poluição dos cursos de água, acúmulo de lixo nas encostas e ruas de acesso com calçadas estreitas ou quase inexistentes, em que pessoas e veículos transitam com intensa movimentação. A parte de menor altura do morro é a de ocupação mais densa, com a presença do uso residencial e do comércio local (Foto 7).

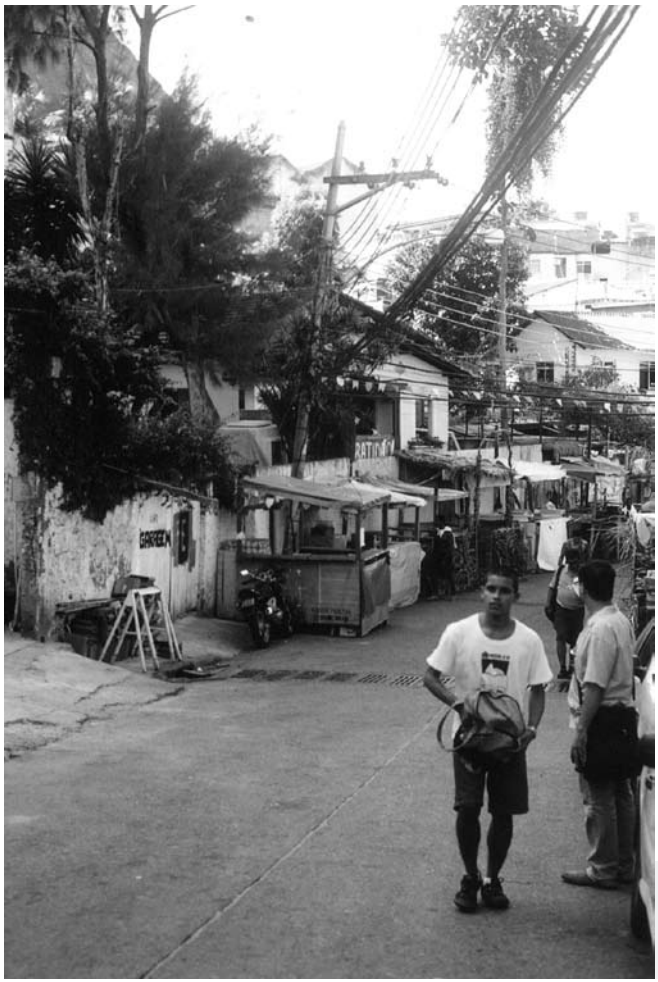


Foto 7 - Rua principal, comércio ambulante e pequenas vendas.
Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

A legislação ambiental incidente na área do maciço Dois Irmãos abrange um conjunto de leis federais, estaduais e municipais, observando-se o tombamento nacional, em 1973, acima da cota 100, como área de preservação permanente. O uso do solo é regido pela legislação municipal de zoneamento (Decreto 322/1976), que compreende áreas acima da cota 100 (Zona Especial 1), de proteção ambiental e de restrição à ocupação urbana; áreas estritamente residenciais, para o uso unifamiliar (ZR 1); a faixa de testada para a Av. Niemeyer, delimitada como turística; e o trecho entre a Av. Niemeyer e o mar, definido como non aedificandi. Por conseguinte, o não atendimento às determinações dessas normas pela ocupação da favela caracteriza um dos principais aspectos de sua irregularidade urbanística e ambiental.

Na área mais próxima à Av. Niemeyer (Foto 8), estão localizadas duas escolas públicas e as paradas de ônibus que fazem a ligação com outros bairros e com o metrô, além dos pontos de saída do transporte alternativo que atende à favela – kombis, vans e mo-

tos. Existem dois hospitais públicos e três postos de saúde municipais situados em áreas vizinhas, e um posto local, também municipal, junto à associação de moradores. Na parte mais alta do morro, foi implantado o Centro de Esportes e Lazer da Vila do Vidigal, cujas obras de execução não foram concluídas. A favela conta ainda com duas creches mantidas pela SMDS, bem como com igrejas e templos. As construções são predominantemente residenciais e, na sua maioria, de alvenaria, com cobertura de laje, variando entre dois e três pavimentos.

Foto 8 - Acesso a partir da Av. Niemeyer. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Durante o processo de ocupação, a área teve alguns sistemas de infra-estrutura básica implantados parcialmente pela prefeitura e pela Cedae, por meio do Proface. Porém, o atendimento permaneceu deficitário em sua totalidade, com falta de água, esgotamento sanitário em valas negras e drenagem correndo superficialmente sob as casas.

Configurando, em sua grande maioria, um bolsão de mão-de-obra desqualificada que presta serviços principalmente nos bairros próximos – Leblon, Gávea, Ipanema, Copacabana e São Conrado –, a população da favela, em 1991, era de 8.580 habitantes, com uma densidade populacional de 361,29 hab./ha. Em 2000, essa população totalizou 9.364 pessoas, tendo sido computados 2.757 domicílios[38].

Existem na comunidade grupos que desenvolvem atividades teatrais (Nós do Morro), a escola de samba Acadêmicos do Vidigal, um grupo de pagode profissional (Fundo de Varanda), vários músicos e artistas plásticos.

4.2.3. Caracterização do projeto – ações previstas e realizadas

A área da favela do Vidigal contava com alguns projetos anteriores à intervenção prevista pelo programa Favela-Bairro, como a contenção de encostas nas áreas de risco (através da Geo-Rio); o programa de instalação de depósitos de coleta de lixo; a implantação da Vila Olímpica (Foto 9), no âmbito da Secretaria Municipal de Esportes; e um estudo para a duplicação da Av. Niemeyer, a cargo da Secretaria Municipal de Transportes.

[38]Segundo dados do Censo do Rio de Janeiro (2000b).

Foto 9 - Vila Olímpica, creche ao fundo. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

As ações previstas pela intervenção contemplavam saneamento básico, adequação do sistema viário, melhoria das condições de acessibilidade, redefinição do sistema de tratamento de lixo, remoção e realocação de moradias situadas em área de risco e criação de creche, lavanderia coletiva e área de lazer incorporada à Vila Olímpica. Contando com recursos da prefeitura e do BID, os investimentos aplicados foram distribuídos conforme a Tabela 6.

As famílias que ocupavam os imóveis objeto de realocação foram indenizadas, não havendo o reassentamento em unidades residenciais construídas na área. O prédio erguido com recursos do programa para esse fim foi adaptado para funcionar como creche.

Segundo a associação de moradores, não houve processo participativo na realização do projeto ou na implantação da intervenção proposta. O Pouso foi instalado no início das obras, em 1996, e desativado em 2000, quando a urbanização foi finalizada. Além disso, a favela não foi objeto de regularização fundiária, ainda que, em 1998, uma área na Av. Niemeyer tenha sido declarada como de Especial Interesse Social, através de lei municipal[39].

Objeto	Valor do investimento (R$)
Urbanização	7.624.124,18
Urbanização - complementação	4.460.012,72
Indenizações	2.090.970,10
Projeto	355.876,50
Prédio para realocação	300.188,44
Urbanização - reajuste	188.315,31
Urbanização - visibilidade	149.349,24
Desapropriações	52.300,00
Creches e Cemasi	19.356,37
Total	15.240.492,85

Tabela 6: Recursos investidos no Favela-Bairro Vidigal. Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase. Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

[39]Lei 2.704/1998.

Apesar de as obras de urbanização haverem trazido melhorias para a comunidade (Fotos 10 e 11), observa-se que o tratamento das áreas de risco foi parcial, uma vez que ainda existem trechos sujeitos a desabamento e que, mesmo com a intervenção, há vazamento de esgoto (Foto 12) e problemas no abastecimento de água. O estado do posto de saúde e das escolas públicas é precário, assim como o de parte das obras realizadas pelo programa, que carecem de conservação e de manutenção.

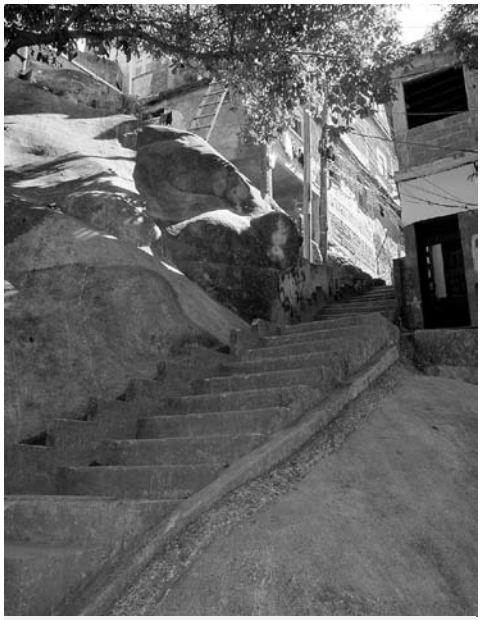


Foto 10 - Circulação por escadaria sem corrimão, acessibilidade ainda reduzida. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

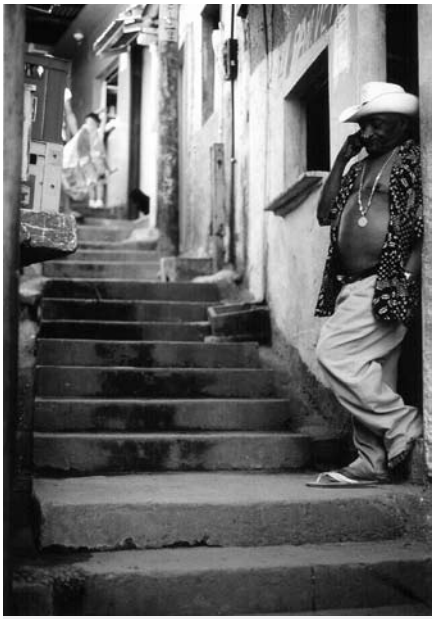


Foto 11 - Acesso às habitações por meio de escadaria. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

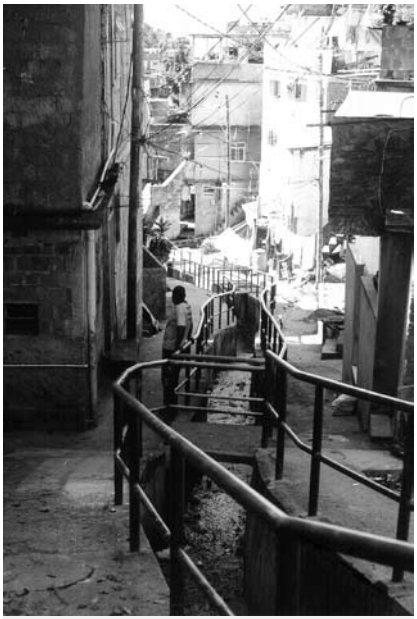


Foto 12 - Pelo sistema de drenagem, correm também lixo e esgoto. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Uma das críticas dos moradores à intervenção foi a atuação prioritariamente físico-territorial, faltando o incremento a programas socioeconômicos e educacionais destinados à população.

4.3. Rio das Pedras

A favela Rio das Pedras está situada no bairro de Jacarepaguá, zona oeste, na XVI[a] Região Administrativa, Área de Planejamento 4 da cidade. Com acesso pela antiga Estrada de Jacarepaguá e pela Estrada Engenheiro Souza Filho, a área é próxima aos bairros de Gardênia Azul, Jardim Clarice, Bosque dos Esquilos, Quinta do Itanhangá e Barra da Tijuca (ver Mapa 3).

Mapa 3 - Localização da favela Rio das Pedras e de bairros próximos. Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Inserida no programa Grandes Favelas, com cerca de 12.000 domicílios e uma população estimada em 42 mil habitantes[40], a comunidade teve suas obras de urbanização divididas em três etapas, a primeira iniciada em 1999.

4.3.1. Histórico

Ao fim do ciclo econômico local, de produção açucareira, a Baixada de Jacarepaguá se encontrava retalhada por várias fazendas. Até meados da década de 1960, o entorno da Pedra da Panela, de pouca

[40]De acordo com os dados do Rio de Janeiro (2000b).

acessibilidade, apresentava uma ocupação rarefeita, incluindo alguns barracos ao longo do Rio das Pedras, mais próximos à Estrada de Jacarepaguá. Foi nessa área que se estabeleceu o núcleo inicial da favela, na margem direita do rio.

Com o desenvolvimento urbano da Barra da Tijuca, as obras de infra-estrutura (com projetos de saneamento – que levaram à canalização de diversos rios – e a implantação de vias) e a construção de edificações atraíram para a região um grande contingente de mão-de-obra. Sem qualificação e local para moradia, essa população acabou se instalando em abrigos precários, aumentando a área da favela.

Diante da ameaça de remoção, com uma ordem judicial de desocupação, o governo do estado editou um decreto[41] considerando a área da Granja Rio das Pedras, localizada entre a Estrada de Jacarepaguá e a Lagoa da Tijuca, de utilidade pública para desapropriação, com destinação de colônia agrícola e de integração da reserva biológica de Jacarepaguá. Evitada a remoção, o local passou a acolher também famílias que se deslocaram das margens da Estrada de Jacarepaguá, uma vez que, no terreno desapropriado, tolerava-se a instalação de moradias provisórias.

Nos anos 1970, as obras de implantação da Via 5 (GB-2) incluíram a abertura da Estrada Engenheiro Souza Filho, que ficaria conhecida como a "variante" da Estrada de Jacarepaguá e se tornaria um dos principais acessos à favela. Essas obras, além de modificarem a região, incorporando-a à malha urbana da cidade, ocasionaram a expansão de Rio das Pedras, com o aproveitamento da terraplanagem no trecho entre a variante e a Lagoa da Tijuca.

Alguns projetos destinados à classe média foram aprovados em terrenos próximos à área, com a construção de parte das edificações previstas. No caso do empreendimento da Delfin-Rio, cedido em parte ao Banco Nacional de Habitação (BNH) como resultado de negociação no processo de intervenção da empresa, foram construídos oito prédios com 18 pavimentos. O restante dos prédios, seis blocos com 972 apartamentos, esteve envolvido na liquidação extrajudicial da empresa, tendo o Banco Central como liquidante. Esse empreendimento foi invadido no início dos anos 1990 por moradores da favela, que foram posteriormente retirados sob ação de reintegração de posse.

Do ponto de vista legal, apesar de o decreto de desapropriação se destinar a toda a gleba da Granja Rio das Pedras, o governo estadual concedeu, em 1982, a retrocessão da parte que ficava entre a variante e a Lagoa da Tijuca, devolvendo-a aos antigos proprietários. Dois anos mais tarde, o município tentou nova desapropriação dessa área, recuando diante do alto valor atribuído ao imóvel.

Ainda nos anos 1980, através do programa Cada Família, um Lote, a Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (Cehab-RJ), da então Secretaria de Estado do Trabalho e Habitação, iniciou o aterro em

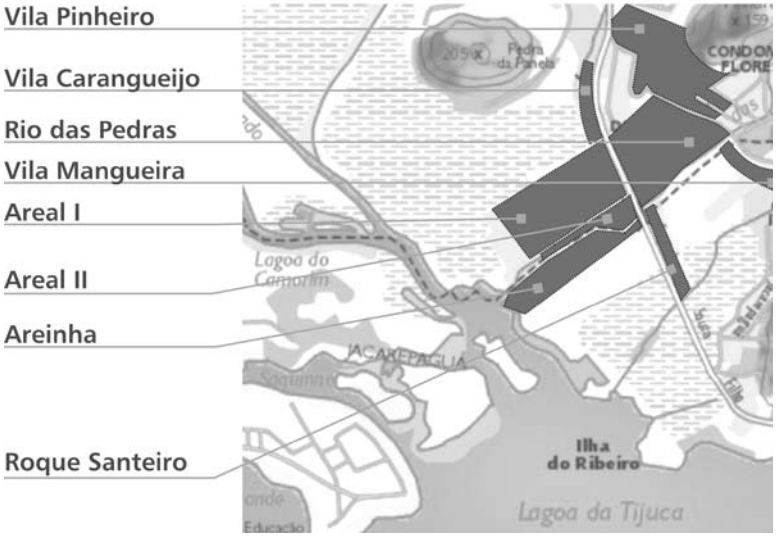
[41]Decreto "E" 1.551, de 1967.

um terreno localizado entre a variante e a orla da Lagoa da Tijuca, com a finalidade de reassentar 35 famílias removidas da favela em função das inundações ocorridas com as chuvas de 1984. Com a enchente, parte da população ficou acampada à beira da variante em barracas da Defesa Civil, que mais tarde deram lugar a barracos de madeira e construções de alvenaria, consolidando a ocupação antes provisória.

Visando atuar na regularização de parte da favela, a Cehab-RJ promoveu, em 1985, a entrega de 130 títulos aos moradores de Rio das Pedras, quando no local residiam em torno de 2.800 famílias. Diante das dificuldades no aterro do terreno destinado ao reassentamento, em decorrência das características naturais da área – solo frágil e alagável –, e dos custos do aterramento, quando finalmente ele foi concluído, o assentamento das famílias acabou não se realizando, em conseqüência da mudança de governo e do término do programa. Dessa forma, o terreno foi invadido, surgindo uma nova área da favela, que ficou conhecida como Areal 1.

Nos anos 1990, além dos prédios da Delfin-Rio, parte do terreno vago também foi invadida. Após a reintegração de posse e algumas negociações, 230 famílias foram abrigadas provisoriamente em barracas da Defesa Civil, em um local que recebeu o nome de Areal 2. Em seguida, o governo estadual editou um decreto de desapropriação, abrangendo as áreas de Areal 1 e Areal 2, posteriormente modificado, restringindo a área a ser desapropriada a pouco mais de um terço da anterior.

Extrapolando o núcleo inicial, denominado Rio das Pedras, a favela teve uma ocupação caracterizada pelo agrupamento de diversos outros assentamentos (ver Mapa 4):



Mapa 4 - Assentamentos que compõem a favela Rio das Pedras. Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

· Areal 1 – ocupado em 1988, foi o principal ponto de expansão da favela, com crescimento em direção à área de proteção ambiental da Lagoa da Tijuca;

· Areal 2 – localizado ao longo da Estrada Engenheiro Souza Filho – a variante –, sua área foi ocupada em 1991 pelos que haviam invadido os blocos residenciais construídos pela Delfin-Rio. Situado em um terreno sem infra-estrutura e de cotas baixas, com solos de argila mole, essa parte da favela apresenta risco permanente de enchentes;

· Areinha – separado de Areal 2 pelo Rio das Pedras, teve sua ocupação precedida de um trabalho de abertura de vias e de execução de aterro cobrindo toda a área de implantação, assim como ocorreu em Areal 1. A expansão dessa área vem ocupando um trecho bastante próximo às margens da lagoa;

· Pinheiros – situado nas fraldas do Morro dos Pinheiros, região de cotas mais elevadas, sua articulação com a favela Rio das Pedras ocorre por meio de um terreno particular desocupado e por meio de sua principal via de acesso, a variante. Por suas características naturais, essa área comportou a implantação de equipamentos públicos, como o Ciep e o Ciac;

· Vila Caranguejo – foi uma ocupação do outro lado da variante, constituída por uma faixa localizada entre a referida estrada e um terreno de baixada próximo ao Morro da Panela (área de proteção ambiental), de propriedade privada;

· Roque Santeiro – configurou um prolongamento da favela, implantado praticamente sobre a variante, que forçava inclusive seu desvio. Com uma faixa de terreno de profundidade média de 10 m, esse assentamento se encontra entre a estrada e uma área particular;

· Vila Mangueira – localizada junto à antiga Estrada de Jacarepaguá, tem previsão de remoção através do programa.

Pela escala da área ocupada e pelo grande número de domicílios, Rio das Pedras é considerado um complexo, no qual as enchentes periódicas representam um dos maiores problemas enfrentados pelos moradores. Foi marcante a que ocorreu com as chuvas de verão de 1996, que deixou um grande número de desabrigados.

4.3.2 Caracterização da área e da população

A favela Rio das Pedras está situada na Baixada de Jacarepaguá, às margens da Lagoa da Tijuca (ver Foto 13), tendo como principais marcos geográficos, além da referida lagoa, a Pedra da Panela, ao norte; o Morro dos Pinheiros, a nordeste; o Morro da Marimbeira, a oeste; e o Morro da Muzema, a sudeste.

Com uma vasta área plana e uma paisagem de brejos que circunda toda a parte baixa da favela próxima à Lagoa da Tijuca, delimitada como Área de Proteção Ambiental (APA), a região apresenta sérios problemas de inundação, parte deles provocada pela configuração natural do terreno, cortado pelo Rio do Retiro e pelo Rio das Pedras (Foto 14), para os quais o projeto de macrodrenagem da Bacia de Jacarepaguá

prevê canalização e dragagem. Com a deterioração das condições da vegetação e o contínuo processo de assoreamento dos sistemas de drenagem, esses problemas tendem a aumentar.

Foto 13 - Vista aérea da favela Rio das Pedras.
Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Foto 14 - Presença de rios e cotas baixas dos terrenos. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

O Rio das Pedras apresenta-se poluído em virtude do lançamento de esgotos dos condomínios próximos e da própria favela, onde a Cedae implantou, pelo programa Proface, um sistema de esgotamento sanitário que inclui redes coletoras nos principais becos e travessas e elevatória de esgoto. Posteriormente, para solucionar os problemas causados pelas enchentes, os próprios moradores passaram a utilizar as redes coletoras para escoar as águas pluviais, com lançamentos diretos nos corpos receptores da região, que têm como destino final a Lagoa da Tijuca.

Como a região é de solos formados por argilas orgânicas e áreas de turfa, existem também problemas de recalques diferenciais nos terrenos. Os aterros realizados na parte de ocupação mais antiga já apresentam certa estabilidade pelo tempo decorrido, mas ainda ocorrem recalques nas áreas aterradas posteriormente.

De acordo com a legislação ambiental municipal, a área compreendida entre a Estrada de Jacarepaguá e a Lagoa da Tijuca é de Preservação Ambiental Permanente. Quanto ao uso do solo, a legislação urbanística a classifica como passível de ocupação urbana como Zona Especial 5[42], com subzonas que permitem usos residenciais uni e multifamilares, além de usos comercial e misto. Excetua-se a Área de Preservação Ambiental dos monumentos naturais tombados (Lagoa de Jacarepaguá e Morro da Panela).

Dois projetos de alinhamento destinados à abertura de novos acessos viários, criados pelo Plano Urbanístico da Barra da Tijuca (nº 9892 e nº 8997), atravessam a favela. Porém, segundo a proposta para o Anel Viário do município, esses projetos serão ainda modificados com a implantação de vias expressas às margens da Lagoa da Tijuca e a transformação da variante em via de vizinhança, de movimento menos intenso.

Atualmente, a Estrada Engenheiro Souza Filho (Foto 15) – a variante – desempenha simultaneamente a função de principal via de articulação entre os diferentes setores da favela e a de ligação ao restante da cidade, com concentração comercial mas ausência de semáforos, passarelas, calçadas e sinalização. Já a antiga Estrada de Jacarepaguá (Foto 16) comporta um intenso tráfego, sem qualquer sistema de baias ou sinalização. Além do transporte alternativo de vans e motos, algumas linhas de ônibus ligam a região a outros bairros, como Barra da Tijuca, Cidade de Deus, Freguesia, Gávea, Madureira e Cascadura.

Em relação ao sistema viário interno, em Areal 1 e Areinha existem quadras definidas com vias implantadas e hierarquizadas (vias de penetração com caixa de 6 m e transversais com 3 m de largura), que, apesar de não serem pavimentadas e sinalizadas, oferecem condições razoáveis de acessibilidade. Já no núcleo de Rio das Pedras e em Areal 2, um precário sistema de becos e vielas, em sua maioria sem pavimentação, restringe o acesso apenas a pedestres (Fotos 17, 18 e 19).

[42]Decreto 3.046/1981.

Foto 15 - A variante, Estrada Engenheiro Souza Filho. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Foto 16 - Estrada de Jacarepaguá, onde está instalado o comércio. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase.]

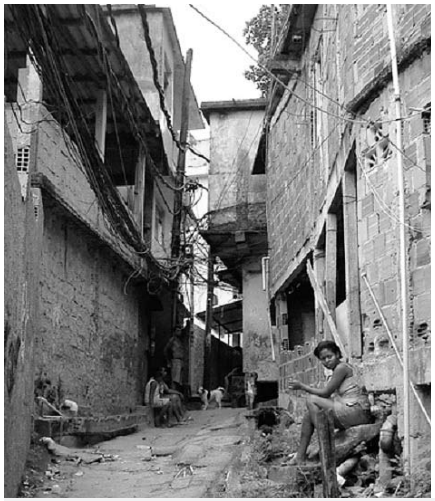


Foto 17

Foto 18

Fotos 17, 18 e 19 - Becos estreitos, muitas vezes escuros e úmidos, com lixo e vazamento de esgoto. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

A favela conta com um posto de saúde que atua em convênio com a Faculdade Souza Marques e, segundo dados da associação de moradores, realiza cerca de 35.000 atendimentos anualmente. O hospital público mais próximo é o Cardoso Fontes, situado na Estrada Grajaú-Jacarepaguá. No local, existem cinco escolas públicas, incluindo um Ciac, feito pelo governo federal, e dois Cieps, além de uma única creche, em convênio com a prefeitura, que abriga aproximadamente 80 crianças com idade até seis anos.

A carência de espaços públicos e de áreas esportivas e de lazer atinge quase toda a favela; apenas um centro comunitário localizado junto à escola municipal, em Areal 1, atende aos moradores com atividades culturais e complementares, como aulas de balé e artes marciais. A associação de moradores também promove cursos e atividades esportivas, ocupando uma edificação de três pavimentos, de bom padrão construtivo, onde funciona uma TV comunitária. A escola de samba que havia na área foi retirada; atualmente existem casas de música funk e forró (cinco grandes).

Quanto à questão da segurança na favela, sob um pacto de silêncio dos moradores, ações relativas à repressão de atividades, como o tráfico de drogas, são realizadas por integrantes de um grupo popularmente conhecido como "polícia mineira". A "tranqüilidade" decorrente dessa atuação é vista como uma qualidade da favela por parte de sua população e dos bairros vizinhos.

Com uma área de 610.587 m², Rio das Pedras teve seu núcleo inicial totalmente adensado, concentrando 42% do total de domicílios da favela, com construções de alvenaria em sua maioria (Foto 20). Ao longo das vias principais e secundárias, o gabarito médio das edificações é de dois e três pavimentos (Fotos 21 e 22). A área de Areal 1 é a segunda em número de domicílios, embora apresente sérios problemas de esgotamento e drenagem. No caso de Areal 2, a situação é bem mais grave em razão das cotas baixas do terreno e do solo argiloso, com moradias precárias que quase sempre têm um pavimento.

Foto 20 - Vista da ocupação da favela Rio das Pedras.
Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Foto 21 - Prédios de dois ou mais pavimentos, em via não pavimentada. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

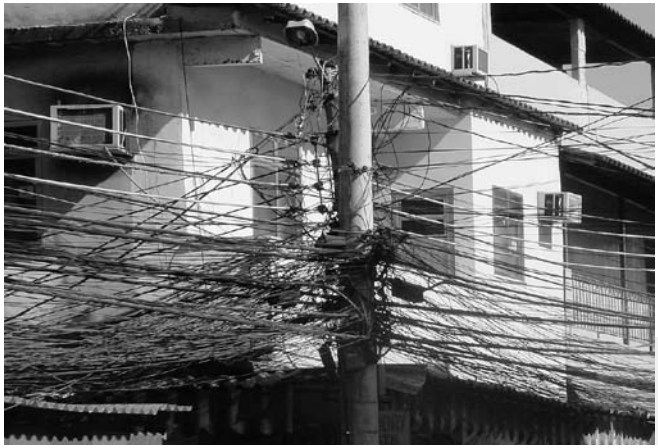


Foto 22 - Edificação de três pavimentos ao fundo e o perigo das ligações clandestinas de luz. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

O uso comercial, que ocupa em parte edificações de uso misto, comporta lojas de materiais de construção, açougues, padarias e farmácias, além de oficinas de automóveis de alvenaria. A área conta também com uma delegacia de polícia, um posto dos correios, templos e igrejas. O perfil da população é de classe social baixa, grande parte proveniente da região Nordeste do país, que atua como mão-de-obra para a construção civil e serviços domiciliares, principalmente nos bairros da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá, e apresenta uma renda média de até dois salários mínimos (Rio de Janeiro, 2000b).

4.3.3 Caracterização do projeto – ações previstas e realizadas

A intervenção prevista na área foi dividida em três etapas, contemplando, segundo o programa, a abertura e a melhoria de vias, com pavimentação e redes de drenagem (Fotos 23 e 24); a instalação de infra-estrutura (esgotamento sanitário e abastecimento de água); a contenção de encostas; a implantação de áreas de lazer (Foto 25); a construção de creche e de novas unidades habitacionais destinadas ao reassentamento de famílias que ocupam áreas de risco e de proteção ambiental.

Foto 23 - Rua pavimentada com calçadas. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

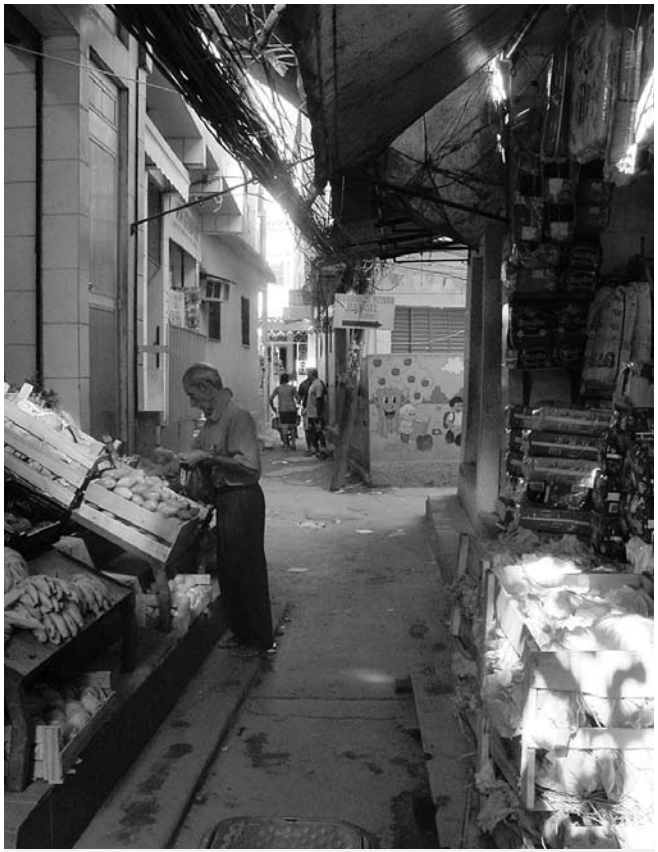


Foto 24 - Beco pavimentado. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

As obras, iniciadas em 1999, destinaram-se à urbanização do canal (Rio das Pedras) e da área de Pinheiros, onde foram construídos 16 prédios de apartamentos, com quatro pavimentos, para a população removida de algumas áreas da favela (Foto 26). Essa primeira etapa, que incluiu a construção de uma creche, foi concluída, mas as demais continuam em andamento, com previsão da construção de uma ponte sobre o Rio das Pedras e da pavimentação e drenagem da Estrada Engenheiro Souza Filho, a variante. Contando com recursos da prefeitura e da Caixa Econômica Federal, os investimentos aplicados foram distribuídos conforme a Tabela 7.

Foto 25 - Após as intervenções, em frente à associação de moradores há uma grande praça com quadras esportivas. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Foto 26 - Prédios de apartamentos para reassentamento de famílias retiradas de áreas de risco.. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Objeto	Valor do investimento (R$)
Projeto	849.000,00
1ª etapa das obras	
Urbanização do canal e construção de creche	407.500,00
Urbanização, infra-estrutura e edificações - área de Pinheiros	9.833.117,64
Complementação - Av. Canal	277.547,40
Total	10.518.165,04
2ª etapa das obras	
Total previsto	17.118.382,54
3ª etapa das obras	
Total previsto	5.330.690,58
Total da intervenção	33.816.238,16

Tabela 7: Recursos investidos no programa Grandes Favelas Rio das Pedras. Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

Conjugando uma área pública desapropriada, uma área de propriedade privada e terrenos aterrados, Rio das Pedras não foi objeto de iniciativas mais recentes de regularização fundiária, além das citadas anteriormente. No caso das moradias construídas para reassentamento e doadas às famílias, a informação dos moradores é que o instrumento a ser utilizado para a titulação será o usucapião.

O Pouso não foi implantado na favela sob a justificativa de a urbanização ainda não ter sido concluída. Na avaliação dos moradores, a qualidade das obras realizadas é regular, e o estado de conservação dos equipamentos é ruim. Após a urbanização de Pinheiros, verificou-se no local entupimento de esgoto e presença de lixo e entulho nas encostas que sofreram obras de contenção. Os problemas de abastecimento e de escoamento de águas pluviais são constantes (Foto 27). Além disso, constatou-se, nas encostas, a invasão dos ecolimites implantados com cabos de aço e pontaletes, que expandiu a ocupação para as áreas ambientais.

Foto 27 - Apesar das intervenções, a área sofre com inundações. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Segundo os moradores, não foram implementados programas socioeconômicos e educacionais destinados à população da favela, e o processo participativo ocorreu basicamente por meio de reuniões propostas para apresentar o projeto de intervenção e o acompanhamento da execução das obras, bem como os problemas delas decorrentes.

5. Conclusões

Tomando como referência os elementos de avaliação mencionados na introdução deste trabalho, podemos sugerir algumas virtudes e alguns problemas identificados pela análise:

· A grande positividade do programa é dar visibilidade à urbanização de favelas, consagrando essa prática como a forma adequada de intervenção sobre o problema. Embora seja uma prática que tem aparecido em todas as grandes cidades brasileiras no período recente, a publicidade em torno do projeto, o apoio do BID e o fato de ter se realizado na cidade que se caracterizou, nos anos 1970, como detentora do maior programa de remoção da América Latina dão um sentido simbólico a essa intervenção, que deve ser ressaltado. Destaque-se outrossim que constitui uma iniciativa desenvolvida por um governo de caráter conservador.

· Além do impacto publicitário, o programa se pretende uma intervenção a ser desenvolvida no tempo, abarcando como horizonte o conjunto das favelas cariocas. Pelos números envolvidos, percebe-se claramente que é uma ação em grande escala, com forte impacto sobre as condições de vida da população favelada.

· A decisão de criar um órgão técnico-administrativo que incorporasse a experiência anterior dos quadros administrativos da prefeitura revelou-se extremamente profícua, por incluir um "aprendizado institucional", condição fundamental para o êxito das intervenções em qualquer setor de atuação do poder público.

· Como último aspecto positivo, cabe evidenciar o importante papel desempenhado pela regularização urbanística na transformação das condições da população favelada, conferindo-lhe o "direito ao endereço" como condição fundamental de cidadania.

Embora contando com essas características positivas, alguns aspectos revelaram-se contraditórios ou problemáticos, a saber:

· Se considerarmos o peso da política habitacional no âmbito da política urbana, notaremos que ele é relativamente pequeno e, principalmente, que esse tipo de intervenção depende, de forma importante, de financiamentos externos, enquanto outras iniciativas, como o Rio Cidade ou a Linha Amarela, utilizaram recursos da prefeitura.

· A política habitacional do Rio de Janeiro é bastante diversificada, mas não inclui iniciativas ligadas à ampliação da oferta de novas oportunidades habitacionais, seja por meio de programas próprios, seja por meio da utilização de instrumentos de política fundiária que ampliem a oferta privada. A atuação habitacional da prefeitura, concentrada em políticas

"corretivas", tem ocasionado, como efeito perverso, a ocupação de áreas inadequadas como única alternativa de acesso à terra e à moradia – seja sob o ponto de vista ambiental (áreas frágeis, encostas ou margens de rios, áreas de proteção ambiental, de risco etc.), seja sob o ponto de vista legal. Isso implica uma recriação permanente do problema que se busca resolver.

· Embora sejam aplicados recursos significativos nas intervenções em áreas de favelas, as melhorias após a urbanização não têm sido garantidas, não só porque as obras, em muitos casos, abrangem apenas parte da favela, mas porque não existe manutenção dos equipamentos e das áreas públicas.

· Os objetivos do programa (a integração) são tratados basicamente do ponto de vista físico-urbanístico. No entanto, como política de integração social, a iniciativa parece insuficiente, e mesmo os projetos sociais articulados com a intervenção não têm a mesma primazia que os aspectos de infra-estrutura, tornando ainda mais difícil a questão da integração social das populações faveladas. Um aspecto relevante, nesse sentido, diz respeito à questão da valorização imobiliária que decorre do investimento público, gerando processos de "expulsão branca". A postura da prefeitura foi saudar os processos de valorização, desconsiderando o problema da saída de moradores e sua substituição por camadas de renda mais elevada. Esse tema é de fundamental importância do ponto de vista da questão da integração social.

· O processo de escolha e hierarquização da intervenção, embora pragmático, parece ser mais uma estratégia de marketing do que uma definição calcada em diagnóstico das necessidades. Dessa forma, as favelas atendidas pelo programa não foram as mais carentes; mas sim as que já vinham sendo objeto de intervenção em programas anteriores.

· A articulação com o órgão estadual de saneamento (Cedae) é complexa, e a resistência à aceitação e à incorporação das obras de infra-estrutura realizadas no âmbito do Favela-Bairro é recorrente.

· O modelo de participação adotado pode ser definido como restrito ou instrumental, limitando-se basicamente à informação da população sobre o projeto e permitindo eventualmente pequenas alterações de adaptação. Com uma atuação bastante tímida, aparenta fortes indícios de constituir mais uma prática de legitimação das ações do que propriamente de democratização da política. Experiências desenvolvidas em outras cidades mostram que é possível desenvolver uma política que seja amplamente discutida com a população, seja por meio de conselhos, seja por meio da realização de conferências. Os resultados revelam que, nesses casos, a população manifestou franco interesse em participar e que a democratização do processo não impediu a eficiência e a eficácia das ações.

· Um novo modelo de intervenção desenvolvido pelo programa de Apoio às Populações Desfavorecidas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (APD-Rio), em um convênio entre a prefeitura e a União Européia, instituiu um novo padrão de participação popular, restrito a poucas e pequenas favelas, que não tem tido continuidade na última gestão (2004-2007).

· A experiência do Programa de Atendimento Profissional (PAP), desenvolvido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, do Rio de Janeiro, no âmbito do APD-Rio, encetou a preocupação com as melhorias habitacionais nos programas cariocas. No entanto, os exemplos elaborados pelo projeto mostram as dificuldades de trabalhar com níveis de adensamento baixos, gerando a possibilidade de se reconhecerem e legitimarem situações construtivas não apropriadas à segurança e à salubridade dos ambientes, e oficializando-se padrões de moradia "não-dignas" em edificações já consolidadas nas áreas de favelas. Cabe ressaltar também que esse programa foi extremamente limitado, uma vez que não foi concluída a contento a negociação com a Caixa Econômica Federal, que não aceitava os moradores da favela como candidatos elegíveis ao financiamento de material de construção. A prefeitura, por sua vez, também não manifestou interesse na continuidade do programa.

· A ampliação do escopo de atuação, no âmbito do Proap-Rio II, objeto de um novo contrato com o BID, responde às críticas sobre a limitação das possibilidades de integração apenas pelo componente físico-urbanístico, com a criação dos Planos de Ação Social Integrada (Pasi), cujos impactos ainda deverão ser avaliados.

· Embora a regularização urbanística possibilite aos moradores o "direito a endereço" como direito básico de cidadania, a regularização fundiária nas áreas de intervenção do programa Favela-Bairro apresenta resultados pouco efetivos, considerando que apenas cinco favelas, das 111 contempladas no período 1994-2000, estão em processo de titulação.

Referências

ARAUJO, R. **O planejamento urbano e a norma de uso e ocupação do solo – a Cidade do Rio de Janeiro na década de 1990**. Rio de Janeiro, 2005. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2005.

BONDUCKI, N. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

CARDOSO, A. L. **Guia de referência para elaboração e implementação de Políticas Municipais de Habitação**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal; FASE; IPPUR/UFRJ, 2001.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. **A Municipalização das Políticas Habitacionais – uma avaliação da experiência recente (1993-1996)**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal; FASE; IPPUR/UFRJ, 2000.

CAVALLIERI, F. Favela-Bairro: integração de áreas informais no Rio de Janeiro. In: ABRAMO, P. (Org.). **A cidade da informalidade**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; FAPERJ, 2003. p. 265-296.

FERREIRA, R. **Plano Diretor e Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro**: gestão democrática ou gestão estratégica? Rio de Janeiro, 2000. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2000.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, São Paulo, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.

MACHADO DA SILVA, L.A. **Aspectos de la política habitacional en Brasil**. Trabalho apresentado na II Reunião do Grupo Latino-Americano de Investigaciones Urbanas, International Sociological Association, México, 1981. Mimeo.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria de Habitação. **Programas da Política Habitacional, Intervenções 1994-2000**. Rio de Janeiro, 2000a.

_____. Secretaria de Urbanismo/Instituto Pereira Passos. Armazém de Dados, MOREI, 2000b. (Tabulação das informações existentes na base de dados do IBGE/Censo 2000).

_____. **Rio Estudos nº 46**, Rio de Janeiro, 2002.

_____. Secretaria Especial de Comunicação Social. Das remoções à Célula Urbana – Evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro. **Cadernos da Comunicação**, Rio de Janeiro, 2003. Edição especial.

_____. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, Escritório Regional para a América Latina e o Caribe. **E-Solo – os caminhos da regularização urbanística e fundiária na Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro**, 2003.

_____. Secretaria de Habitação. **Relatório Gestão 2001-2004**. Rio de Janeiro, 2005a.

_____. Secretaria de Urbanismo. **Você sabe o que é o POUSO?** Rio de Janeiro, 2005b. Folheto de divulgação.

RODRIGUES, F. **O programa Favela-Bairro e a experiência de urbanização das favelas de Praia da Rosa e Sapucaia**. Rio de Janeiro, 2002. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2002.

SARTOR, C. E. **Imagem da cidade, cidade da imagem**: uma análise sobre o modelo de intervenção urbana do Rio Cidade. Rio de Janeiro, 1999. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1999.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

VIEIRA, L.; CARRERA, L. **Favela-Bairro x Nova Baixada**: uma análise comparativa entre experiências de políticas de urbanização de assentamentos populares. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal; IPPUR/UFRJ, 2002.

9.

9.

As Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana

Nelson Baltrusis

As Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) foram implantadas em Diadema a partir da aprovação do plano diretor de 1994. Sua origem remonta à experiência das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), implantados no Recife, no início dos anos de 1980, com o intuito de regularizar e urbanizar favelas; bem como à própria tradição de luta dos movimentos sociais da região do ABC. As Aeis, em Diadema, foram desenhadas não só como instrumento de regularização e urbanização de favelas como aconteceu no Recife, mas também com o intuito de avançar e ampliar a sua abrangência, demarcando áreas vazias particulares para a implantação de projetos de habitação de interesse social, visando fazer valer o princípio da função social da propriedade. Nos Quadros 1 e 2, podemos ver os dois tipos de Aeis implementados em Diadema. Este trabalho se concentrará na avaliação das Aeis-1.

Descrição	Objetivos e metas	Resultados e hipóteses para avaliação
A Aeis-1 é um instrumento urbanístico que atua no mercado fundiário, reservando parte do estoque de terrenos vagos de uma determinada cidade, para o empreendimento de habitações de interesse social	- viabilizar e democratizar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda. - reservar parte do estoque de terrenos particulares para que o poder público realize políticas de habitação de interesse social. - conter o crescimento de favelas e loteamentos irregulares; em áreas de risco ou ambientalmente frágeis.	Em Diadema, aparentemente, o instrumento funcionou para viabilizar o acesso à terra urbana. Porém, o estoque de terras se esgotou em pouco tempo. Investigar os motivos desse esgotamento em curto período. Os tipos de assentamento realizados contribuíram para a melhoria do espaço urbano? Ou só houve preocupação em viabilizar o acesso às terras? Houve grupos preocupados com a qualidade? Quais foram esses grupos e como viabilizaram seus projetos?

Quadro 1: Aeis-1. Descrição, objetivos e metas

Descrição	Objetivos e metas	Resultados e hipóteses para avaliação
As Aeis-2 demarcam as áreas ocupadas por favelas	- contribuir para o processo de urbanização e regularização das favelas e ocupações irregulares. - garantir a posse da terra para os moradores de áreas particulares.	Podemos dizer que nas áreas públicas a aplicação do instrumento foi inócua. Porém, nas áreas particulares ocupadas, o instrumento contribuiu para que o poder judiciário orientasse o caminho da negociação entre ocupantes e proprietários. Outro aspecto importante, também relacionado às ocupações em áreas privadas, diz respeito à intervenção da prefeitura no sentido de urbanizar. Com o instrumento, o poder público pôde realizar obras de melhorias.

Quadro 2: Aeis-2. Descrição, objetivos e metas

A aplicação de um instrumento urbanístico como ferramenta de planejamento urbano com a capacidade de induzir a uma política habitacional inclusiva – isto é, que garanta à população de baixa renda, excluída do mercado e das políticas públicas, o acesso à terra e à moradia – não é muito comum nas cidades, ou pelo menos nas grandes cidades brasileiras. Em geral, o planejamento e a regulação urbana são instrumentos elitistas e servem apenas para manter a cidade legal, a cidade produzida e comercializada pelo mercado. A legislação urbanística quase sempre contribui para aumentar o processo

de produção de territórios ilegais. Para Maricato, há uma correlação entre a lei (urbanística) e o mercado imobiliário capitalista. O financiamento se aplica somente aos imóveis legais (Maricato, 2001). É claro que existem exceções que dependem da forma como os instrumentos urbanísticos de regulação do uso do solo são apropriados pelos agentes produtores do espaço urbano. Rolnik destaca que "a permeabilidade maior ou menor de um governo local à constituição de agentes sociais (...) como interlocutores reais de uma política urbanística (...) pode abrir espaços reais de inversão da equação político-territorial nas cidades" (Rolnik, 1999, p. 91).

A avaliação de um instrumento urbanístico que atuou no sentido de reverter a situação de exclusão territorial e possibilitou que uma camada da população tivesse acesso ao mercado esbarra na falta de paradigmas. Grosso modo, as experiências dessa natureza, assim como as denominadas práticas bem-sucedidas de políticas habitacionais implantadas e desenvolvidas em diversas localidades do país, nos são apresentadas como modelos a serem seguidos. É claro que existem experiências bem-sucedidas em várias cidades e regiões, mas a maior parte delas diz respeito a intervenções físicas – urbanização de favelas, áreas degradadas ou construção de novas unidades – ou de regularização fundiária e urbanística.

A experiência de Diadema pode ser designada como "boa prática", pois promoveu o acesso à terra urbana à população de baixa renda, incluindo-a no mercado imobiliário de terras. Poderíamos dizer que uma parte do "capital morto", para usar uma expressão de Soto, foi capitalizada para a economia formal, desvendando na cidade o tal do "mistério do capital"[1]. No entanto, o que procuraremos demonstrar é que os êxitos ou os equívocos se deveram muito mais à intervenção do poder público e do seu esforço em criar um espaço para que os diversos agentes pudessem negociar do que à simples desregulamentação, à flexibilização das regras urbanísticas ou ainda aos milagres da tal "mão invisível" do mercado urbano. Por isso nos preocupamos em observar a aplicação do instrumento do ponto de vista de sua gestão, que no nosso entender estabeleceu um novo referencial de produção no espaço urbano. Nosso trabalho se estrutura diante de algumas questões: como os diversos agentes produtores do espaço urbano se comportaram diante da implantação de um novo marco regulatório? Como o poder público se comportou como agente difusor e articulador dessa nova relação

[1]O economista peruano Hernando de Soto dá uma nova dimensão à ilegalidade urbana. Em dois de seus livros, O outro caminho e Os mistérios do capital, ele propõe que a ilegalidade seja vista não como um "problema" para a cidade, mas como um "capital morto" que necessita de caminhos para se transformar em "capital líquido" e movimentar a economia. O discurso de Soto se encaixa como uma luva ao discurso do Banco Mundial que defende a propriedade individual. Encaixa-se também em outro tipo de demandas: de governos que sem investimentos querem mostrar serviço, dos demandatários da regularização que podem adquirir maior estabilidade de ocupação, valorização fundiária e melhores condições de comercialização dos imóveis. Porém, as experiências realizadas de acordo com os pressupostos defendidos pelo economista não se demonstraram satisfatórias; segundo Fernandes, "as pesquisas indicam que os beneficiários desse tipo de legalização 'à la de Soto' não são os grupos pobres, mas sim os (velhos e novos) grupos econômicos privados ligados ao desenvolvimento da terra urbana, que mais uma vez estariam tirando proveito do investimento público na urbanização destas áreas, geralmente bem localizadas e atraentes" (Fernandes, 2003, p. 155).

socioespacial? E por que, apesar de seu êxito – em relação ao acesso à terra urbana –, não conseguiu modificar o padrão de ocupação periférico de produção na cidade?

Para compreender o que aconteceu e avaliar o efeito que o instrumento provocou no espaço urbano e nas relações dos agentes produtores, é necessário compreender:

a) as relações entre o município de Diadema e sua inserção com a sub-região do ABCD e região metropolitana;

b) a trajetória de luta política e o papel que os movimentos sociais desenvolvem na cidade e na região.

Este trabalho se estrutura em duas partes. Na primeira, realizaremos uma breve contextualização do instrumento dentro do marco teórico da regulação urbanística, destacando a problemática habitacional na cidade e na região, bem como a trajetória dos movimentos sociais locais, e como contribuíram para a construção de políticas. O problema habitacional será focado no crescimento das favelas e da população favelada da cidade e região, nas experiências pioneiras de urbanização e regularização fundiária. Para essa tarefa, nos apoiaremos em trabalhos sobre o processo de urbanização e regularização de favelas na região do ABC, particularmente em Diadema, por meio da leitura dos trabalhos de Pasternak (1977), Denaldi (2003) e Baltrusis (1999). Em relação às Aeis propriamente ditas, apoiamo-nos nos trabalhos de Mourad (2000; 2003), Baltrusis e Mourad (1999), Tsukumo (2002) e Hereda, Klink, Nagai e Baltrusis (1997). Estabeleceremos alguns pressupostos metodológicos para a escolha dos casos e avaliação.

Na segunda parte, resgataremos o processo de implementação das Aeis-1, logo após a aprovação do plano diretor de 1993, destacando o caso da área da Sanko, que abriu caminho para as negociações entre movimento organizado e proprietários. Em seguida, trataremos do período de 1997 a 2000, no qual o poder público não se preocupou em gerenciar o estoque de terras das Aeis-1. Nesse período, mais de 70% das áreas livres foram comercializadas, resultando no aumento do preço da terra na cidade, e a maioria dos projetos de implementação dos loteamentos não foi sequer examinada. E, por último, destacaremos uma terceira etapa, a partir de 2001, quando a prefeitura cria a Comissão das Aeis para analisar e aprovar os projetos.

Para ilustrar o processo e contextualizar nossa argumentação, resgatamos o processo de negociação da área da Sanko e realizamos dois pequenos estudos de caso:

· Vinicius de Moraes/Mazzaferro – envolvem duas áreas contíguas onde foram implementados lotes irregulares, com o aval da própria prefeitura; na Vinicius de Moraes, existem lotes em situação de risco e com fração ideal de 25 m² – quase a metade da fração ideal mínima prevista na legislação de Habitação de Interesse Social (HIS), que é de 42 m².

· Globo/Niken – diz respeito a um processo de "concertação" que envolveu essas duas áreas.

A Globo era uma área de interesse social (demarcada na revisão do plano diretor em 1998) que foi loteada e comercializada pelo proprietário como um loteamento de classe média. A Niken é uma área verde que foi adquirida pelo movimento de moradia. A gestão feita pelo poder público envolveu o proprietário da área da Niken, o proprietário da área da Globo e os representantes do movimento organizado. Essa "concertação" viabilizou a implantação de 78 unidades de habitação de interesse social na área da Globo, e a área da Niken se transformou num parque público.

E, por último, realizaremos algumas considerações sobre os avanços e os limites do instrumento, destacando, principalmente, as limitações que a questão regional impõe às políticas locais.

As Aeis-1 foram implantadas e em menos de cinco anos cerca de 80% dos terrenos demarcados foram utilizados para a produção de habitação de interesse social. Para essa avaliação foram entrevistados alguns dos principais atores envolvidos com o processo de implantação e gestão do instrumento. Utilizamo-nos também de entrevistas realizadas por Mourad – para a sua dissertação de mestrado – e das que Tsukumo realizou para o seu Trabalho Final de Graduação (TFG)

Na impossibilidade de estudar e avaliar todas as áreas onde foram implantados projetos, optamos em primeiro lugar por resgatar a primeira "concertação" que se realizou no ano de 1996; em seguida, escolhemos os dois casos supracitados, porque acreditamos que ilustram não só a nossa argumentação de que não basta ter instrumentos, mas que é necessário criar condições para que eles se efetivem.

A coleta de dados e informações em Diadema — no Departamento de Desenvolvimento Urbano, no Departamento de Habitação e nos movimentos e assessorias — foi realizada pela estudante do Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) Juliana Abramides, que atuou como bolsista do projeto. Agradeço a colaboração dos técnicos da prefeitura municipal de Diadema, especialmente as arquitetas Sonia Nagai e Yeda Akemi, o arquiteto Sergio Santos, do Departamento de Desenvolvimento Urbano; Josemundo Queiroz, diretor do Departamento de Habitação, e Marta Cirera, do mesmo departamento. Ao deputado estadual e arquiteto Mario Reali e equipe, particularmente a assessora Liliam Aparecida da Silva Cabrera. Aos amigos do movimento de moradia Ronaldo Lacerda, José Ribamar, Aparecida Tijiwa.

Parte I

Breve histórico sobre a aplicação do instrumento

1. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão territorial

As Áreas Especiais de Interesse Social fazem parte de um conjunto de instrumentos urbanísticos

que objetivam democratizar o acesso à terra urbana, bem como criar instâncias de gestão participativa no planejamento urbano de nossas cidades. Com a aprovação do Estatuto da Cidade no ano de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (1988), esses instrumentos começaram a ser utilizados como diretrizes pelos municípios para que, por meio de seus planos diretores, venham promover o direito à cidade, defender a função social da cidade e da propriedade e democratizar a gestão urbana. Rolnik destaca que diversos municípios vêm aplicando muitos desses instrumentos desde a década de 1990: "enquanto se discutia e construía o Estatuto, acontecia em âmbito local um processo rico de renovação no campo da política e planejamento urbanos" (Rolnik, 1999, p. 21). É nesse contexto que se insere a experiência de Diadema; o plano diretor aprovado em 1993 já previa muitos desses princípios.

Existe uma grande distância entre a formulação e a implementação dos instrumentos com o pretexto de ordenar o espaço urbano ou de resolver as desigualdades territoriais. Geralmente os instrumentos propostos se apresentam como soluções perfeitas. Porém, essas ferramentas demonstram ser, na prática, insuficientes para resolver, ou ao menos amenizar, os problemas causados pela cultura da irregularidade urbana. Fernandes destaca que as leis urbanísticas são em geral elitistas e socialmente inadequadas, desconsiderando historicamente a realidade do processo de produção de moradia, e que,

> ao exigir padrões técnicos e urbanísticos inatingíveis, acabam por determinar os altos custos da terra urbana e por reservar as áreas nobres e providas de infra-estrutura para o mercado imobiliário destinado às classes médias e altas, ignorando assim as necessidades dos grupos menos favorecidos. (Fernandes, 2003, p. 140)

A distância entre a aprovação de um instrumento na legislação urbanística ou em planos diretores e sua real aplicação é enorme. Em pesquisa sobre a aplicação dos novos instrumentos urbanísticos em municípios do Estado de São Paulo, Rolnik constatou que, dos 118 municípios com mais de 20.000 habitantes que responderam à pesquisa, apenas 42 possuíam planos diretores aprovados após a Constituição de 1988; a maior parte deles contava em sua legislação com um ou mais dos chamados novos instrumentos urbanísticos, porém na grande maioria o instrumento sequer estava regulamentado (Rolnik, 1999). De acordo com Maricato, nos anos 1980 alguns instrumentos como, por exemplo, as Zonas de Interesse Social (Zeis) e a legislação específica para Habitação de Interesse Social (HIS) foram adotados e implementados por alguns municípios, que, no entanto, tiveram dificuldades para sua implementação devido à orientação perversa do mercado e a problemas jurídicos muitas vezes relacionados à documentação da propriedade. (Maricato, 2001).

Na região do grande ABC, quatro municípios – Santo André, São Bernardo de Campo, Diadema e Mauá – utilizaram em seus planos diretores realizados pós-Constituição de 1988 o instrumento de Áreas (ou Zonas) Especiais de Interesse Social com a finalidade de regularizar as favelas e flexibilizar o

padrão dos lotes para a habitação de interesse social, bem como de facilitar o processo de regularização fundiária[2]. Porém, dos municípios do ABCD que possuem Aeis ou Zeis, somente Diadema conseguiu romper com o tabu da questão do direito à propriedade versus sua função social. Como destaca Mourad, o fato de o instrumento ter funcionado em Diadema não reside no fato de apenas ele existir na legislação urbanística, mas na vontade de transformar o espaço urbano por meio da "vontade política de governos comprometidos com a equidade dos recursos territoriais e econômicos, bem como a transformação do espaço da cidade" (Mourad, 2000, p. 128). No item 3 deste capítulo, nos aprofundaremos sobre os antecedentes das Aeis, tanto no plano nacional quanto no regional.

Para Rolnik e Cymbalista (1997), as Zeis ou as Aeis buscam "incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos". Agregando a esses assentamentos a possibilidade real e legal de melhoria da "qualidade ambiental (e com isso) a requalificação do espaço habitado das favelas". A adoção desse instrumento "significa reconhecer a diversidade de ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de construir uma legalidade que corresponda a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores" (Rolnik e Cymbalista, 1997, p. 8).

O que diferencia o caso de Diadema de outros casos é que na cidade houve um conjunto de fatores que contribuíram para que o instrumento se consolidasse, apesar de suas limitações, como veremos no decorrer deste texto. Quando o plano foi aprovado, a prefeitura procurou criar um canal de negociação entre os movimentos de luta por moradia e os agentes do mercado imobiliário, um espaço que objetivava explicitar os conflitos da luta pela terra.

Pela primeira vez, os agentes produtores do espaço social urbano poderiam planejar o desenvolvimento da cidade, pelo menos no que se referia à questão da política habitacional. O município já desenvolvia práticas de gestão participativa, como, por exemplo, a definição de investimentos através do Orçamento Participativo; no caso da habitação, os investimentos da política habitacional são definidos através do Fundo e Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (Fumapis), caso em que a prática da gestão ocorria em relação à escolha das áreas onde haveria intervenção bem como aos recursos que deveriam ser investidos em infra-estrutura.

O desenho inicial das Aeis-1 em Diadema era atender a essa demanda favelada, desadensar as favelas e urbanizá-las, procurando dar respostas ao movimento de luta por moradia. Da década de 1980 até meados de 1990, os movimentos vinham promovendo ocupações de terras públicas e particulares, transformando-as em novas favelas. O instrumento

[2]Sobre os planos diretores e instrumentos de regulação fundiária na região do ABC, ver os trabalhos de Mourad (2000); Denaldi (2003).

foi pensado não só para conter esse ciclo vicioso e responder a essas demandas, mas também para ser uma ferramenta para melhorar a qualidade do espaço urbano na cidade.

Os críticos desse instrumento punham vários impedimentos para sua aplicação. De um lado, alguns setores ligados aos movimentos populares alegavam que a tarefa do poder público era providenciar espaços para a habitação, através de desapropriação e até de expropriação de terrenos vagos e sem uso. Os empresários e proprietários acreditavam que a prefeitura não tinha poder para demarcar e obrigar o uso de determinada área particular, e que essa demarcação desvalorizaria sua propriedade.

2. Caracterizando o município de Diadema e a sub-região do ABC

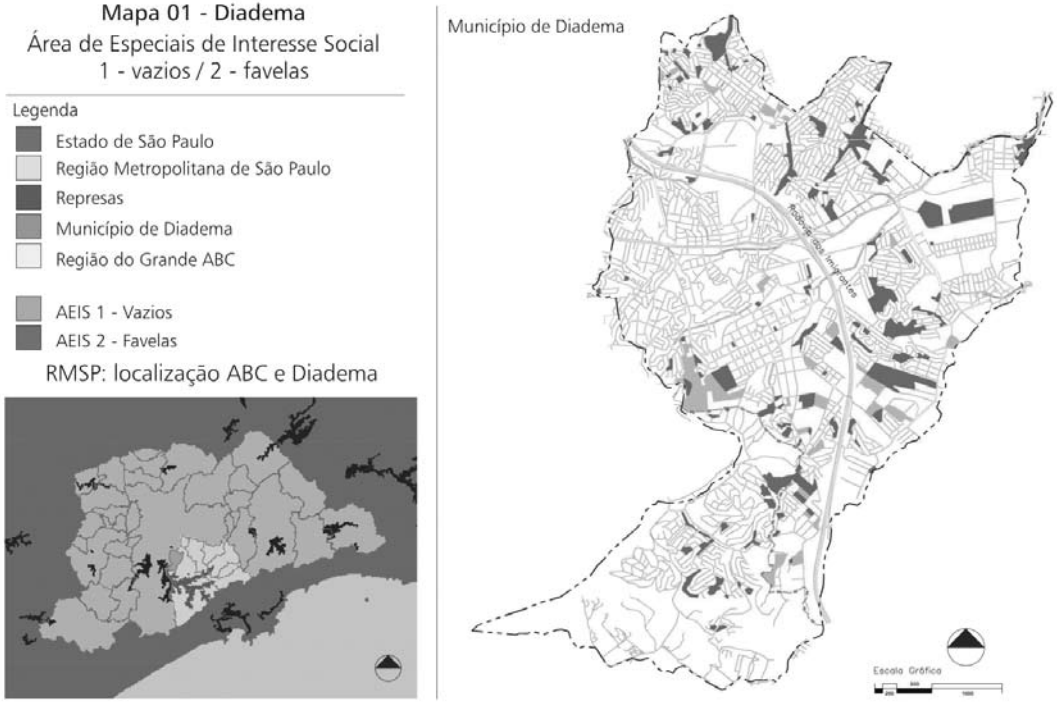
A sub-região do ABCD, também conhecida como região do ABCD, é composta por um conjunto de sete municípios da região metropolitana de São Paulo[3] (ver Mapa 1), que se consolidou economicamente a partir do final dos anos 50 e início dos anos 60 do século XX com a instalação da indústria automobilística no país. Os municípios dessa região sobressaem por seu perfil industrial, abrigando várias unidades produtivas do setor automotivo, autopeças e químicos, entre outras.

A partir dos anos 1970, com as políticas de desconcentração industrial e a criação de novos pólos de desenvolvimento, esse perfil começa a se transformar. Como conseqüência, na década seguinte, muitas empresas deixam a região ou reestruturam suas bases produtivas. Nesse período, o setor terciário começa a se desenvolver. Apesar da dinâmica econômica, os municípios dessa sub-região vivenciaram um processo de crescimento desordenado, tanto populacional quanto territorial, resultante de políticas econômicas que aprofundaram as desigualdades de renda, ampliaram o número de desempregados e aumentaram o subemprego. O grande ABC se destaca ainda pelas lutas por conquistas sindicais e sociais que ocorreram a partir do final dos anos 1970.

De acordo com Pasternak (1997), as favelas surgiram na região metropolitana em meados dos anos 1940, concentradas basicamente na cidade de São Paulo. Na sub-região do ABC, as primeiras favelas datam da década de 1960 (Denaldi, 2001, p. 1). A principal característica das que se formaram até a década seguinte era a ocupação gradual de terrenos desocupados. A principal forma de moradia da população de baixa renda até meados dos anos 1970 era através da aquisição de lotes em loteamentos clandestinos periféricos, descrita por Kowarick como *padrão periférico de ocupação*[4].

[3]Os sete municípios são: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires. A sub-região também é conhecida como Grande ABC, região do ABCD etc.

[4]Para se aprofundar sobre esse tema, ler os trabalhos de Kowarick.



Mapa 1 – Diadema - Áreas Especiais de Interesse Social e RMSP – Localização do ABC e Diadema. Fonte: produção do autor a partir do Mapa da RMSP.

Com a aprovação da Lei Federal 6.766-79, criminalizando os loteadores que não atendessem aos padrões mínimos de implantação de loteamentos, a oferta de terrenos para a população de baixa renda diminui[5]. Com a redução desse tipo de oferta, aliada a outros fatores, como a falência do Banco Nacional da Habitação – responsável pela política de provisão habitacional – e a crise econômica que gerou o desemprego na cidade de São Paulo e região, começam a ocorrer – a partir de meados dos anos 1980 – ocupações de terrenos vazios pelos movimentos organizados de luta por moradia. Muitas dessas ocupações

[5]De acordo com Grazia e Leão Jr. (2002), loteamento clandestino não tem projeto apresentado ou aprovado pela prefeitura. Na maioria das vezes, quem vendeu os lotes, pessoa física ou imobiliária, não é proprietária.

se transformam em favelas. A principal diferença dessas "novas favelas" é sua forma de ocupação, que não se dá mais de forma gradual. Os movimentos (ou grupos interessados) se organizam, escolhem a área, demarcam os lotes e as ruas e em seguida ocupam todo o território. Algumas dessas ocupações são apenas simbólicas, para chamar a atenção das autoridades para o problema e forçar a adoção de políticas nos vários âmbitos de governo[6].

De acordo com Denaldi, as favelas se consolidam nos municípios da sub-região em diferentes períodos:

> vários estudos apontam para um grande crescimento da população favelada em Santo André, Diadema e São Bernardo na década de 1970, em Mauá na década de 1980 e, mais recentemente, na década de 1990 em Ribeirão Pires, o que leva a concluir que há uma tendência de ocupação de áreas cada vez mais distantes de São Paulo, centro da metrópole. (Denaldi, 2001, p. 1)

Denaldi destaca que não existe homogeneidade na distribuição da população favelada nos municípios da região. De acordo com os dados da pesquisa Favelas no Grande ABC: Crescimento e Balanço das Intervenções, realizada por ela,

> o incremento da população favelada não ocorre espacialmente da mesma forma nos municípios que compõem a região. Nota-se que os núcleos de favela estão mais uniformemente distribuídos na malha urbana dos municípios de Diadema e Mauá, e mais espacialmente concentrados nos municípios de São Bernardo do Campo e Santo André. (Denaldi, 2001, p. 3)

Em relação ao porte, Denaldi ressalta que 60% das favelas de São Bernardo do Campo e 62% das de Santo André são grandes, com mais de 500 famílias. Por outro lado, Mauá e Diadema concentram a "maior parcela da população favelada habitando núcleos de pequeno porte (com até 50 famílias)" (Denaldi, 2001, p. 9).

2.1 O processo de favelização em Diadema

O problema habitacional em Diadema é grave. O município possui apenas 30,7 km², sendo que 30% estão situados em área de manancial. Dos seus 356.000 habitantes, cerca de 120.000 residem em favelas, que ocupam 4% do total do território. As áreas livres para a reprodução de moradia são escassas em relação à demanda, que não pára de crescer. Apesar de a Taxa Geral de Crescimento Anual (TGCA) ter caído para 1,77, assim como tem acontecido em outras cidades da região metropolitana, a pressão sobre o

[6]Convém ressaltar que, apesar de não ser o objeto de nosso trabalho, várias dessas ocupações se transformaram em conjuntos habitacionais. Em Diadema, a ocupação do Buraco do Gazuza se transformou num conjunto habitacional de prédios de quatro andares, construído por mutirão autogestionário financiado pela Caixa Econômica Federal através do Prohab-Comunidade; a ocupação da Vila Socialista se transformou num conjunto financiado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). No município de São Paulo, entre os vários exemplos, podemos citar a ocupação da área da Garagem, em São Miguel, e a da Fazenda da Juta. O primeiro foi implantado com um projeto financiado pela prefeitura, e o segundo, pela CDHU.

item moradia não diminuiu. A cidade de Diadema foi emancipada em 1959. Durante muito tempo, foi considerada uma cidade-dormitório, e seu processo de ocupação seguia o clássico padrão de expansão periférico. Terrenos baratos, sem nenhuma infra-estrutura em loteamentos irregulares, serviram de abrigo para a mão-de-obra de trabalhadores das indústrias da região sul de São Paulo e do Grande ABC, principalmente para a recém-criada indústria metalúrgica automotiva de São Bernardo do Campo.

A construção e a inauguração da Rodovia dos Imigrantes na década de 1970 trouxeram para a cidade indústrias de pequeno e médio porte, que serviram de apoio à forte indústria metalúrgica da região. A partir desse momento, a terra ganha outro valor. De acordo com Hereda, Klink, Nagai e Baltrusis (1997, p. 12), "a partir dos anos 1970, o mercado de terras se aquece em função da instalação de pequenas e médias indústrias". Com o aquecimento do mercado, a possibilidade de produzir loteamentos para a população de baixa renda ficou limitada, primeiro porque os preços começaram a subir e segundo porque o plano diretor de 1973 demarcava 70% das áreas livres da cidade para a implantação de indústrias, impossibilitando com isso a produção legal de novos loteamentos. É nesse contexto que surgem as favelas na cidade, que se instalam nos espaços possíveis: áreas públicas, particulares e de manancial (ibid.).

A grande ocupação do território da cidade ocorreu nas décadas de 1970 e 1980. Nesse período, a população cresceu a taxas assustadoras. Esse crescimento, aliado à falta de um planejamento urbano mais condizente com as necessidades da cidade real – pois, até o final dos anos 1970, a preocupação dos planejadores era com o desenvolvimento econômico baseado na instalação de indústrias –, aconteceu de forma desordenada.

A falta de preocupação do governo local em atender à população de baixa renda se reflete nas precárias condições de moradia no município. Até 1990, somente 10% das ruas eram asfaltadas, e os serviços de água e esgoto não atendiam a 30% dos domicílios. O número de favelas e da população favelada também aumenta entre 1970 e 1980. De acordo com levantamentos da prefeitura, em 1968 o município possuía dois núcleos de favelas; na década de 1970 eles crescem para 31; na década de 1980 são identificados 128; em 1995 encontram-se 197; e em 2001 existem 207. O número de favelas existentes no período de 1968 a 1970 pode estar subestimado, pois até os anos 1980 elas não eram demarcadas nos mapas da cidade (Tabelas 1 e 2).

Ano	População	Domicílios	TGCA %	
1960	12.308	2.490	1970/60	20,42
1970	78.914	15.468	1980/70	11,23
1980	228.660	52.364	1991/80	2,66
1991	305.000	82.055	2000/91	1,77
2000	356.116	98.140		

Tabela 1: Evolução da população de Diadema e % da TGCA. Fonte: IBGE (2000).

Ano	N.º de Núcleos	População*
1968	02	Sem informação
1970	31	12.271
1980	128	79.271
1995	197	95.000
2002	207	103.800

* estimativa PMD.

Tabela 2: Evolução das favelas e população favelada. Fonte: Diadema (2003).

A primeira grande expansão dos núcleos de favelas aconteceu por volta dos anos 1980. Esse crescimento pode ser expresso pelo grande número de ocupações de terras públicas e particulares no período. Elas ocorriam de forma gradativa: os moradores chegavam aos poucos, sozinhos ou em pequenos grupos, e construíam seus barracos.

A partir de 1982, a prefeitura começa a intervir no processo de favelização da cidade, com programas de urbanização e regularização fundiária. O principal objetivo desses programas era intervir fisicamente, por meio de obras de melhorias e de reparcelamento, provendo os assentamentos de acesso à infra-estrutura e serviços urbanos e iniciando um processo de regularização fundiária, mediante a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), nas favelas situadas em áreas públicas municipais.

3. Os antecedentes das Aeis

Como dissemos na introdução, a origem das Aeis remonta à experiência de regularização e urbanização de favelas e mocambos no Recife dos anos 1980[7]. No entanto, existe também uma origem regional e local do instrumento. Podemos dizer que, regionalmente, as Aeis tiveram como antecedentes as lutas dos movimentos sociais, em especial as lutas pelos direitos dos favelados que, nos anos 1970, se organizaram para conseguir melhorias em suas áreas de moradia e a garantia jurídica da regularização. De acordo com Pasternak e Baltrusis (2003, p. 23),

> no final dos anos 1970, os moradores, liderados pelo padre Rubens, organizam a primeira urbanização de favela da região. Desse movimento surgiu o Movimento de Defesa dos Favelados, criado no 1º Encontro Nacional sobre Favelas, realizado nos dias 2 e 3 de maio de 1980, em Santo André. (...) entre as principais reivindicações, estava a regularização da posse da terra.

Em Diadema, o movimento de favelas teve origem com a Comissão Municipal de Favelados de Diadema, ligado ao Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), com apoio da Igreja Católica, depois transformado na Associação dos Favelados de Diadema.

A urbanização de favelas e os mecanismos de regularização fundiária, como a Concessão do Direi-

[7]Sobre a experiência das Zeis e Prezeis no Recife, ver, entre outros, os trabalhos de Araújo e Costa (1994); Botler e Marinho (1997); e Marinho (1999).

to Real de Uso (CDRU), uma das principais reivindicações dos movimentos de favelados, começaram a ser aplicados no início dos anos 1980, principalmente no Recife, em Belo Horizonte e em Diadema, como políticas para o problema. O Quadro 3 destaca os principais antecedentes das AEIS.

3.1 A urbanização de favelas em Diadema

As favelas, os assentamentos precários, irregulares ou ilegais, só foram reconhecidos e incorporados às políticas públicas da cidade com a vitória da administração popular na eleição de 1982.A partir de 1983, inicia-se o processo de urbanização de favelas entendido como forma de eliminar a segregação social e espacial. Tal programa consistia na integração desses núcleos habitacionais à estrutura social e urbana do município, priorizando a execução de obras de infra-estrutura e de saneamento básico (drenagem, abastecimento de água e coleta de esgoto, além de pavimentação, construção de escadarias, contenção de encostas e iluminação pública), e na regularização fundiária. O processo de urbanização das favelas em Diadema foi se desenvolvendo paralelamente ao de urbanização da cidade.

Hoje, depois de 20 anos do programa, a urbanização atendeu a mais de 20.000 famílias em 147 núcleos habitacionais, correspondentes a 75% das favelas. Em alguns casos, a qualidade urbana dessas favelas chega a ser melhor que a do bairro em seu entorno.

3.2 A Concessão do Direito Real de Uso

Paralelamente ao processo de urbanização, as favelas foram sendo regularizadas por meio da Concessão do Direito Real de Uso. De acordo com Mourad (2000, p. 66),"a discussão da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) vinha sendo debatida pelo MDF (na região do ABC) desde 1982. Em Diadema, a Associação dos Favelados de Diadema incorporou a proposta ao 2º. Encontro de Favelas realizado em junho de 1984". O projeto de lei de CDRU foi elaborado entre os técnicos da prefeitura e as lideranças dos movimentos de luta pelos direitos dos favelados de Diadema, objetivando o reconhecimento, a legitimação do direito à terra para quem nela mora.

No dia da votação do projeto de CDRU, o movimento organizou uma enorme passeata, pressionando os vereadores, com os arredores da Câmara Municipal tomados e o plenário todo ocupado pela população, que exibia faixas e cartazes com o slogan "a terra é nossa". (Mourad, 2000). A Câmara Municipal aprovou a CDRU gratuita no dia 21 de setembro de 1985.

O reconhecimento do direito à posse da terra dos favelados de Diadema foi uma conquista dos movimentos de moradia. A aprovação desse instrumento foi de grande importância para a luta do movimento dos favelados, não só para Diadema, mas para todo o país e para o movimento de reforma urbana. Esse reconhecimento tornou-se um marco histórico

para a luta dos favelados contra a remoção, garantindo o direito da terra para quem nela mora. Viera da Costa (2002) destaca que a CDRU em Diadema só é concedida aos assentamentos em áreas públicas municipais desafetadas e que estão em processo de urbanização: lotes demarcados com metragem padrão, vielas, rede de água e rede de esgoto instaladas e locais para centros comunitários. As comunidades devem organizar-se em comissões de moradores e levantar os documentos necessários para a concessão.

Conforme Reis e Liso (1998, p. 129), Diadema, em "1990, foi o primeiro município a conseguir o registro do contrato de concessão no Cartório de Imóveis em nome de todos os moradores, marcando assim um evento inédito na história do país". Após a aprovação do instrumento, vários núcleos favelados urbanizados obtiveram o título de concessão. Porém, para que o instrumento fosse reconhecido pelo Cartório de Registro de Imóveis, foram necessários quatro anos. Ainda hoje, de acordo com Spertini e Denaldi (2000), o instrumento não obteve o seu pleno reconhecimento jurídico legal, pois apenas duas favelas tiveram seus títulos regularizados em cartório: Maria Tereza e Jardim Inamar.

3.3 Algumas considerações sobre o processo de urbanização de favelas na cidade

O programa de urbanização de favelas foi construído ao longo de três administrações consecutivas do Partido dos Trabalhadores. No período de 1983-1988, foram iniciadas intervenções em 78 núcleos, com reparcelamento do solo, abertura de vias, aprovando-se na Câmara Municipal a CDRU em 51 núcleos.

No período de 1989 a 1992, houve a continuidade das obras de urbanização. Em 1990, foi aprovado o Fundo e o Conselho Municipal de Habitação (Fumapis), para ampliar a participação da população nos projetos e na destinação dos recursos para a urbanização e a construção de novas unidades habitacionais.

De acordo com Mourad, na gestão 1993-1996 houve um grande avanço dos movimentos de luta por moradia, que se mobilizaram para aprovar o plano diretor que integrava a política habitacional à urbana, inscrevendo o direito à moradia no contexto mais amplo. Pela primeira vez, na cidade, os movimentos organizados participaram e garantiram a aprovação de um plano diretor.

A política habitacional na cidade sempre teve como proposta tratar a questão integrada ao próprio desenvolvimento do município. Para Baltrusis (1999, p. 30),

> o processo de urbanização de favelas em Diadema além de dotar as favelas de infra-estrutura, ordenar o parcelamento do solo e resolver a questão fundiária, transformou as favelas em bairros, integrando-as à cidade e fazendo com que seus moradores pudessem exercer o direito à cidade.

Entre 1983 e 1996, o município incidiu sobre a realidade das favelas, beneficiando cerca de 90% da população moradora desses núcleos habitacionais.

Dos 192 núcleos existentes em 1996, 115 foram urbanizados. Cerca de 25% dos núcleos de favelas adquiriram o direito à posse da terra através da CDRU. De acordo com levantamento do Departamento de Urbanização de Favelas, em 2001, elas eram 207: destas, 35 (17%) se encontravam em processo de urbanização e cerca de 5% do total necessitavam de remoção por estarem em situações de risco.

Período	Situação	Legislação	Atuação do poder público
1970	Período de maior crescimento populacional da cidade. Ocupação desordenada, aumento do número de favelas e loteamentos irregulares.	Plano Diretor de 1974 - destinava 70% da área livre para instalação de indústrias.	A questão da favela e da irregularidade não era tratada; o problema era ignorado.
1980	Aumenta o número de favelas, os movimentos sociais se organizam na região. E pressionam o poder público local e estadual a promover melhorias nas favelas.	É aprovada a lei de Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), que possibilitaria a regularização fundiária de núcleos favelados.	Em 1983, tem início a urbanização de favelas e começam a ser distribuídos os títulos de concessão. Inicia-se o processo de urbanização da própria cidade.
1990	O final dos anos 1980 é marcado por grandes ocupações de terras públicas e privadas. Muitas dessas ocupações se transformaram em novas favelas; outras conseguiram recursos para construir conjuntos habitacionais.	É aprovada a lei que cria o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação (Fumapis) Iniciam-se discussões do novo plano diretor com o objetivo de utilizar os novos instrumentos urbanísticos para fazer cumprir a função social da propriedade. Em 1993 o novo plano é aprovado.	Após a aprovação do plano diretor, a prefeitura começa a fazer gestão para viabilizar a implantação das Aeis-1. Em 1994, é comercializada a primeira área num processo de concertação entre poder público, movimentos de moradia e proprietários.
2000	Diminui o número de novas favelas e de favelas em área de manancial.	Em 2000 começa o processo de revisão do plano diretor.	

Quadro 3: Antecedentes das Aeis.

4. As Áreas Especiais de Interesse Social – Aeis-1 – demarcando territórios da legalidade

As Aeis nascem em função do acúmulo dos programas de urbanização e regularização fundiária das favelas, com o intuito de dar suporte a estes programas. A urbanização e as regularizações realizadas não foram suficientes para amenizar o problema de falta de moradia na cidade. A tensão e a disputa por espaços se agravam, no final dos anos 1990, com as ocupações de terra que na maior parte dos casos contribuíam para o aumento do número de favelas. Entre essas ocupações, convém ressaltar a do Buraco do Gazuza, no bairro de Piraporinha, em que depois de um processo de negociação que envolveu os proprietários da área, a prefeitura e o governo

federal, foram construídas 150 unidades em mutirão autogestionário[8].

Outro problema a ser enfrentado eram o crescimento e o adensamento dos núcleos de favela existentes. Era necessário enfrentar o desafio e reverter esse adensamento, bem como criar uma reserva de terras para oferecer alternativas às ocupações realizadas pelo movimento. Nesse sentido, as Aeis podem ser consideradas um instrumento de política urbana que reforça a decisão política de urbanizar as favelas, complementando e facilitando o processo de regularização fundiária, e de enfrentar o problema da exclusão territorial por meio do estabelecimento de regras claras que viabilizem o acesso à terra urbana de forma organizada.

Para os diversos atores da cidade, estava claro que o instrumento deveria ser utilizado para otimizar as políticas de urbanização e regularização. Para o arquiteto Jorge Hereda, ex-secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema, "era uma possibilidade de legalizar a posse da população moradora em favelas, principalmente para a população moradora nas áreas particulares"[9]. Para Manoel Boni, ex-vereador e liderança do movimento da zona oeste, "a formulação das Aeis veio com a questão da urbanização das favelas"[10]. Para Ronaldo Lacerda, coordenador da Associação Pró-Moradia Liberdade, "no começo, lógico, que era para desadensar as favelas, a preocupação com os núcleos, criando espaços para tirar a população, que estava muito aglomerada dentro das favelas, para colocar num lugar mais adequado para moradia"[11].

4.1 Caracterização das Áreas Especiais de Interesse Social

As Áreas Especiais de Interesse Social-1 (Aeis-1), para propriedades particulares desocupadas, foram caracterizadas no plano diretor de 1993 como: terrenos privados "não edificados, subutilizados ou não utilizados, destinados à implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (Ehis) e com reserva de áreas para equipamentos comunitários" (Diadema, 1994). Foram delimitadas 36 áreas privadas vazias como Aeis-1, o equivalente a 745.502 m².

As Aeis-1 demarcaram terrenos para a construção de Habitações de Interesse Social (HIS), visando viabilizar a urbanização de favelas, seja na produção de novas habitações para atender à população moradora em situação de risco, seja pela necessidade de remoção de famílias que interferissem na continuidade das obras, e possibilitar acesso à terra urbana à população que não tinha acesso ao mercado for-

[8]A experiência do Buraco do Gazuza foi abordada na nota 5.

[9]Entrevista realizada por Mourad em 2000.

[10]Ibid.

[11]Ibid.

mal de produção de habitação. Além da delimitação contida nas Aeis-1, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, regulamentada em março de 1996, detalha normas e padrões urbanísticos para a elaboração de Ehis.

A principal exigência para que as Aeis se consolidassem era atender às famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos; essas famílias não deveriam possuir outro imóvel e deveriam residir no município. Tais diretrizes foram regulamentadas através da Lei de Cadastramento 1.357/94.

4.2 O processo de aprovação do plano diretor

No processo de discussão e aprovação do plano diretor, a demarcação de áreas particulares vazias para fins de implementação de programas de habitação de interesse social foi conflituosa. Como sublinha a professora Aparecida Tijiwa, liderança do movimento de luta por moradia do Taboão, "os movimentos organizados levaram mais de 1.500 pessoas para a Câmara Municipal, para pressionar os vereadores a aprovarem o instrumento e a demarcação das áreas. A sessão de aprovação encerrou por volta das duas horas da manhã"[12]. Para o deputado Mario Reali, a demarcação das áreas de Aeis-1 gerou uma "grande disputa em torno do plano diretor, porque representou a disputa da terra no modelo redistributivo, demarcando no mapa da cidade a própria disputa pelo território"[13].

A estratégia política para a aprovação do plano diretor de 1993 se concentrou no debate de esclarecimento sobre os novos instrumentos urbanísticos, particularmente os que tratavam da questão da função social da cidade e da propriedade. As Aeis 1 e 2 foram incorporadas à plataforma de luta dos movimentos organizados. A prefeitura e os movimentos acreditavam que ao incorporar esses novos instrumentos, em particular as Aeis, estariam contribuindo para a melhoria da qualidade de vida local e viabilizando o acesso à terra urbana à população de baixa renda. Os segmentos da sociedade contrários à incorporação das Aeis eram a Associação Comercial e Industrial do Estado de São Paulo, regional Diadema (Aciesp), a Associação Comercial de Diadema (Acid) e os vereadores que representavam seus interesses. Acreditavam que o instrumento inviabilizaria o desenvolvimento econômico da cidade e que as áreas demarcadas se transformariam em futuras favelas.

Durante o processo de discussão e aprovação do plano, muitas pressões foram feitas. Os representantes da Acid caracterizaram a proposta como um instrumento ilegal, intervencionista, demagógico e lesivo aos interesses do município.

[12]Entrevista realizada por Baltrusis em 2000.

[13]Entrevista realizada por Baltrusis em maio de 2003.

Houve um amplo processo de mobilização popular que envolveu os principais movimentos de luta por moradia da cidade: os sem-terra, os representantes das favelas e das áreas de ocupações privadas. Essa movimentação culminou com a ocupação total da Câmara Municipal pela população, para garantir a aprovação do plano proposto. Esse processo significou um avanço nas relações entre o poder público e o movimento, pois, de acordo com Hereda, o poder público conseguiu fazer que o movimento de luta por moradia compreendesse o significado do plano, e se colocasse como um ator no processo de sua aprovação. Nas palavras do ex-secretário:

> conseguimos colocar na mesa o movimento de habitação, entendendo o que significava na vida dele [a aprovação do plano] e com força, inclusive para aprovar o plano. Eu nunca ouvi falar de outro lugar que o movimento de habitação, em vez de reivindicar casa, foi reivindicar que uma legislação urbanística fosse aprovada de um jeito, sabendo o que significava[14].

Logo após a aprovação do plano, a prefeitura montou uma estrutura para gerir o instrumento e estabelecer alguns procedimentos para planejar a utilização do estoque de terras. De acordo com o arquiteto e deputado estadual Mario Reali, esse esforço se concentrou mais em definir critérios de ocupação das áreas vazias demarcadas como Aeis "do que se consolidar como um instrumento de gestão"[15]. Definidos os critérios, a prefeitura concentrou esforços para que o instrumento fosse aplicado.

Na segunda parte, trataremos do tema da gestão do instrumento e avaliaremos seus avanços e retrocessos. Veremos que o fato de que houve uma ruptura política na cidade com a mudança de governo aconteceu porque os técnicos do poder público municipal, os agentes do mercado e o próprio movimento não se apropriaram das possibilidades de gestão do solo inerentes ao instrumento, como, por exemplo, organizar a demanda e propiciar um ambiente de negociação entre os agentes. Sem a participação do poder público local, os movimentos entraram no jogo do mercado, disputando entre si a compra de áreas para implantação de novas unidades habitacionais. Nesse sentido, a gestão foi substituída pelo confronto. Trataremos ainda de como foi reconstruída essa gestão.

Parte II

AEIS-1: Conflitos e gestão

1. As Aeis em Diadema, como ocorreu a gestão do instrumento

Quando as Aeis-1 foram desenhadas e incorporadas ao plano diretor da cidade, seu objetivo era re-

[14]Entrevista realizada por Baltrusis em junho de 2000.

[15]Entrevista realizada por Baltrusis em maio de 2003.

servar terras para a remoção da população residente em áreas de risco, desadensar as favelas ainda não urbanizadas e atender à demanda dos moradores de aluguel que pressionavam com ocupações de terras no município. O plano diretor começou a ser elaborado no início dos anos 1990, e uma das principais questões apresentadas era a falta de terrenos disponíveis para a habitação popular. Isso fez que, desde meados dos anos 1980, os movimentos de luta por moradia organizassem ocupações de terras na cidade. Muitas dessas ocupações tiveram um desfecho trágico, outras se transformaram em grandes favelas, agravando o problema habitacional.

Após a aprovação do plano diretor, a prefeitura dispunha de uma série de instrumentos urbanísticos para utilizar no planejamento da cidade. Poderia, finalmente, exigir que a propriedade sem utilização cumprisse sua função social[16]. O caminho para que isso ocorresse foi árduo; de acordo com Mourad, o principal desafio para implantar o instrumento foi "mexer com os interesses dos donos de terra e tirar a terra do processo de especulação fundiária" (Mourad, 2003, p. 229).

A primeira negociação que envolveu a prefeitura, os proprietários de terra e os movimentos foi a área da Sanko, com 96.800 m², visando atender a 1.800 famílias. Essa negociação criou um novo repertório para a produção social do espaço urbano em Diadema, tendo como base o diálogo entre as partes: proprietários de terra e lideranças do movimento de luta por moradia, mediados pelo poder público. A prefeitura estabeleceu condições para que esse processo se realizasse, por meio da elaboração de uma estrutura de apoio para agilizar os processos de negociação das Aeis. Foi criada uma comissão composta por várias diretorias da Secretaria de Desenvolvimento Urbano: Departamento de Habitação e Departamento de Desenvolvimento Integrado; além do Departamento de Regularização Fundiária da Secretaria de Assuntos Jurídicos, participavam ainda representantes do Conselho de Habitação e os agentes interessados na aprovação dos projetos. Num primeiro momento, a prefeitura assessorava os movimentos de moradia nos aspectos jurídicos, econômicos e urbanísticos. De acordo com Mourad (2003, p. 238),

> a prefeitura orientava a constituição jurídica, associação, cadastramento da demanda, escolha do terreno, viabilidade do empreendimento, laudos de avaliação, contratos, registros, estudos preliminares urbanísticos, planos de pagamento e contratação de infra-estrutura, e promovia o diálogo entre proprietário e movimento.

Em seus dez anos de aplicação, o instrumento cumpriu seu objetivo, atendendo a parte da demanda por habitação de interesse social, através da democratização do acesso à terra urbana e da ampliação

[16]Como a maioria dos planos diretores realizados por cidades progressistas pós-Constituição de 1988, o de Diadema incorporara a maior parte dos instrumentos urbanísticos do ideário da Reforma Urbana.

do mercado imobiliário para a população de baixa renda. Os principais problemas que o instrumento enfrentou estão relacionados à falta de continuidade política. O novo governo que assumiu a prefeitura, em 1997, desfez essa estrutura de apoio e não se empenhou em realizar as "concertações" necessárias para que o instrumento funcionasse plenamente. Com essa postura, o instrumento acabou favorecendo, em alguns casos, empreendimentos de classe média. Reali destaca que "[neste período] algumas Aeis-1 atenderam uma população diferente da população que a gente acreditava que devia ser priorizada no atendimento, [e ele evidencia] áreas como a Armando Pineli, que hoje têm um conjunto que não atende a população de 5 a 10 salários"[17].

Os problemas apontados por Reali aconteceram porque o poder público local foi incapaz de mediar os conflitos que surgiam. E, sem a sua intermediação, os agentes do mercado imobiliário se apropriaram do instrumento e começaram a especular sobre o preço dos terrenos. Nesse período, o mercado apostou na falta de unidade dos movimentos e promoveu a comercialização desenfreada, não só das áreas demarcadas, mas também de áreas industriais, muitas das quais impróprias para a implantação de empreendimentos habitacionais.

Algumas das principais distorções desse período se relacionam a empreendimentos que não atendiam à demanda preferencial das Aeis-1, à produção e comercialização de loteamentos irregulares, e às limitações dos movimentos que não conseguiram pautar a discussão e pressionar as instituições para que a legislação fosse cumprida. Sem diálogo, o confronto foi inevitável, tendo ocorrido sob a forma de manifestações públicas e ocupações de terrenos sem utilização, como veremos na seqüência.

Sem conseguir negociar novos espaços, em 1998, o movimento ocupa áreas demarcadas como Aeis-1 e outras não demarcadas, para forçar a prefeitura a se posicionar em relação ao problema e pressionar a negociação com os proprietários. A conseqüência desse enfrentamento foi trágica para a qualidade do espaço urbano na cidade, pois além de esgotar o escasso estoque de terras, algumas lideranças se transformaram em "agentes imobiliários", organizando grupos, recebendo prestações e intermediando negociações com corretores de imóveis. Os loteamentos e as unidades habitacionais produzidas dentro dessa lógica eram de péssima qualidade. Muitos projetos adotaram o critério de implantar o maior número de famílias em detrimento da qualidade. Neles, as áreas verdes e livres acabaram sendo ocupadas com moradias.

De acordo com Tsukumo (2002, p. 50), "os principais critérios utilizados foram o de implantação do maior número de lotes possível, na lógica de dividir o valor da área por um maior número de associados, tornando a compra viável". Se o mercado imobiliário

[17] Entrevista realizada por Baltrusis em maio de 2003.

se apropriou do instrumento, os movimentos, por sua vez, não foram capazes de pautar uma discussão mais qualificada sobre o tema e entraram no jogo do mercado. O novo "marco organizativo" era conseguir associados com capacidade de contribuir com mensalidades e comprar o maior número de terras. De acordo com Ronaldo Lacerda,

> houve uma concorrência desleal, por parte do movimento da oeste, que mesmo depois de os movimentos terem decidido que nenhum movimento deveria comprar mais áreas, para controlar o preço, o movimento da oeste negociou treze áreas. Os outros movimentos também começaram a adquirir terras e o preço disparou[18].

Para os associados que não conseguiam pagar as prestações, só restava o caminho da ocupação. O poder público se omitiu de seu papel de regulador e de intermediador e se pôs ao lado dos proprietários. Para a prefeitura, os movimentos queriam desestabilizar o governo e era impossível desapropriar aquelas áreas; para o Ministério Público, as áreas deveriam ser desocupadas imediatamente. Tanto a prefeitura como o Ministério Público em nenhum momento consideraram a possibilidade de acordos entre as partes (ocupantes e proprietários). Em nenhuma das matérias publicadas sobre as ocupações de terra do período houve qualquer referência à demarcação daquelas terras com a finalidade de cumprir sua função social da propriedade, ou seja, servir como base para implementar empreendimentos da Habitação de Interesse Social (HIS).

No ano de 2000, a maior parte das Aeis-1 eram loteamentos auto-empreendidos com casas auto-construídas. Esses auto-empreendimentos se assemelham muito às favelas e aos bairros periféricos da cidade, e não estavam regularizados, pois os processos de aprovação ficaram parados nas mesas do Departamento de Desenvolvimento Urbano. Para aprovar um empreendimento de Aeis-1 é necessário que o responsável pelo loteamento entre primeiro com um pedido de Certidão de Diretrizes; depois de aprovadas as diretrizes, o interessado deve solicitar o Alvará de Aprovação e Execução e, por último, o Certificado de Conclusão. Tsukumo (2002, p. 59) destaca que em muitas áreas "esse procedimento não foi cumprido, principalmente porque a execução dos projetos se deu, na maioria dos casos, muito antes da emissão de qualquer um desses documentos". De acordo com o arquiteto Sergio Santos, a grande maioria dos projetos possui falhas técnicas, e os empreendimentos de Aeis-1 não diferem do próprio modo de produção da cidade, pois "como sempre acontece em toda a cidade, eles constroem sem comunicar, são os mesmos problemas que acontecem na cidade. Nos loteamentos novos, teria como haver um controle maior, mas isso não aconteceu na gestão 1997-2000" [19].

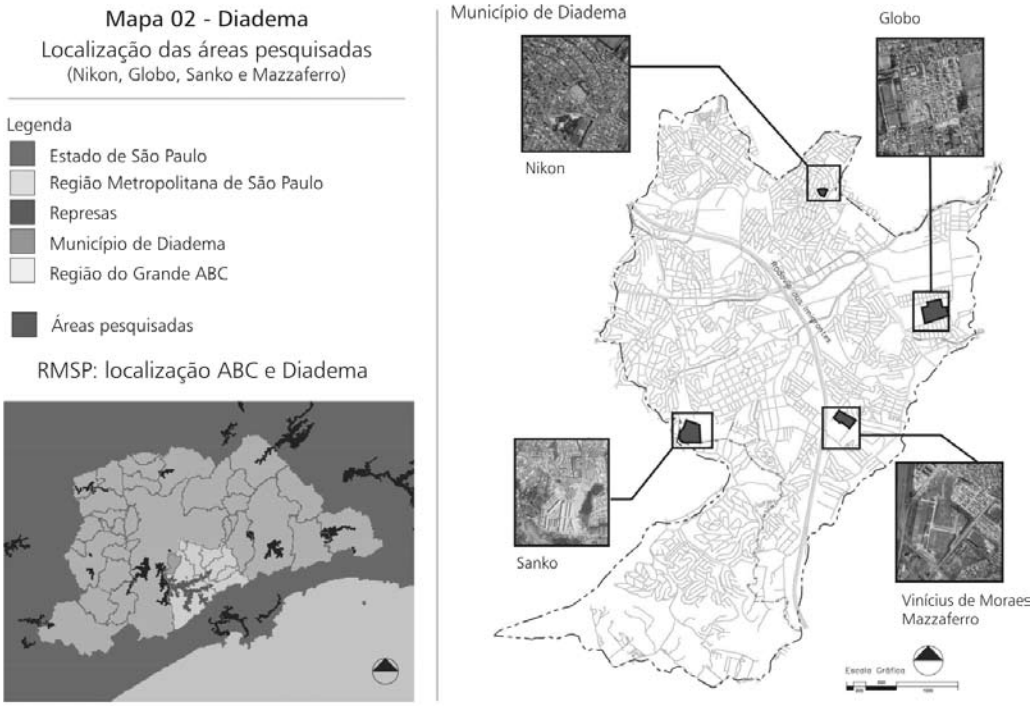
[18] Ibid.

[19] Entrevista realizada por Tsukumo em 2002.

Diante dos problemas causados pela falta de intermediação e até omissão do poder público, o governo que assumiu em 2001 estruturou um grupo de apoio para analisar os projetos pendentes de Aeis que apresentavam algum tipo de irregularidade, mediante a nomeação de uma comissão. A Comissão das Aeis se concentrou em analisar e aprovar os loteamentos já implantados, bem como em orientar os novos empreendimentos. De acordo com Santos,

> o grande problema é que a maioria dos empreendimentos já está implantada. O trabalho da comissão é tentar resolver cada caso da melhor maneira possível. Discutimos com eles (técnicos e representantes das associações), convencendo-os a mudar o projeto e a incluir as áreas que estavam faltando[20].

Com este procedimento, a Comissão conseguiu regularizar vários projetos. A reativação da Comissão criou oportunidades para encontrar soluções novas, como veremos no caso da Globo/Nikken. Ver Mapa 2 com a localização das áreas pesquisadas.



Mapa 2: Diadema – localização das áreas pesquisadas. Fonte: produção do autor

[20]Ibid.

O padrão construtivo das Aeis

Desde a aprovação das Aeis-1 no plano diretor, os empreendimentos realizados pelo poder público, movimentos ou iniciativa privada produziram dois padrões: o vertical e o horizontal. De acordo com Mourad, "o padrão vertical [foi] executado pela iniciativa privada e pelos movimentos que obtiveram financiamento", diferenciando-se "da paisagem urbana, onde predomina o padrão horizontal". Já o padrão horizontal, encontrado na maioria dos loteamentos, foi "promovido pela prefeitura e pelas associações que se autofinanciaram" (Mourad, 2000, p. 109). Ver a síntese dos padrões na Tabela 3. A falta de financiamento é determinante pela predominância do padrão horizontal. Já os empreendimentos verticalizados são os da iniciativa privada com financiamento da CAIXA ou aqueles em parceria com o poder público que obtiveram financiamento da CDHU e da CAIXA

Segmento	Tipologia					
	Horizontal		Vertical		Total	
	Nº de famílias	%	Nº de famílias	%	Nº de famílias	%
Poder público	1.195	92,28	100	7,72	1.295	16,17
Associações	3.675	94,56	200	5,44	3.675	45,89
Iniciativa privada	142	9,23	1.396	90,77	1.538	19,2
Parceria	-	-	1.500	100	1.500	100
Total	5.012	60,09	3.196	39,91	8.008	100

Tabela 3: Padrão – unidades por segmento. Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema – Departamento de Desenvolvimento Urbano (2001).

2. Construindo um modelo de gestão

A área da Sanko, situada na Vila Conceição, com 96.800 m², e demarcada como Aeis-1 no plano de 1993, pertencia à Indústria de Espumas Sanko. Como todo terreno desocupado, era cobiçado pelo movimento de moradia. A intenção dos proprietários da área era construir uma indústria de espuma, ampliando sua base de produção na cidade. No entanto, apesar de aquela área estar demarcada no zoneamento municipal anterior como zona industrial, a legislação estadual impedia a implantação do tipo de indústria que se pretendia instalar.

Como os proprietários não conseguiam realizar seu empreendimento e os movimentos demandavam áreas para a implantação de projetos habitacionais, a idéia predominante no início dos anos 1990 era que a prefeitura desapropriasse a área e realizasse um empreendimento de Habitação de Interesse

Social (HIS), para atender aos moradores de áreas de risco e à demanda de aluguel e para desadensar as favelas. Era o que se esperava, tanto que em 1993 o movimento a indicou na reunião setorial do Orçamento Participativo para ser desapropriada[21]. Os proprietários da empresa também viam na desapropriação amigável a única forma de recuperar seu capital. No entanto, conforme afirma Mourad (2000), apesar de a prefeitura necessitar da área para atender sua demanda de área de risco, ela não poderia dispor de R$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais)[22], valor avaliado do terreno, pois para isso teria de interromper várias ações do programa de urbanização de favelas.

O impasse ocorria porque os movimentos não conseguiam interagir nem com os proprietários da área nem com seus representantes para negociar. O proprietário só aceitava negociar com a prefeitura, desde que a desapropriação correspondesse ao valor do total da área. A necessidade de resolver o impasse incitou a negociação entre as partes. A prefeitura percebeu que teria de promover o diálogo entre elas, e desse processo de negociação foram-se consolidando as bases de um modelo de gestão. De acordo com Mourad (2000, p. 99), "depois de um longo processo de concertação, extremamente tenso entre o movimento de luta por habitação, os proprietários e a prefeitura, foi acordado que o movimento compraria 50% da área e a prefeitura os outros 50%". A negociação envolveu, além dos técnicos da prefeitura, lideranças do movimento e os proprietários, agentes do mercado imobiliário, advogados representantes do movimento, entre outros. Além de viabilizar o acesso à terra, havia a preocupação de que a área não se transformasse em mais uma favela. Essa preocupação levou movimentos e prefeitura a discutirem a melhor forma de ocupação e o tipo de empreendimento que seria implantado no local, como e quem financiaria. Esse processo criou referências e parâmetros para que outras negociações fossem realizadas.

O projeto da área da Sanko atendeu à demanda de três movimentos de moradia da cidade, além da articulação e organização de uma associação dos funcionários públicos, e à demanda de área de risco da favela Almiro Senna Ramos. Foram atendidas 1.820 famílias, em três projetos diferenciados, financiados pela CDHU. Podemos observar melhor a demanda atendida observando o Quadro 4. A negociação da Sanko demonstrou aos movimentos e aos agentes do mercado imobiliário que era possível construir alternativas à forma de produção do espaço na cidade. No entanto, o modelo não foi seguido por outros empreendimentos. A necessidade de mudar o mais breve possível e a dificuldade de conseguir um financiamento para o empreendimento fazem que as famílias comecem a construir sua própria residência. O único financiamento que elas conseguem é o de material de construção pela Caixa Econômica Federal.

[21]Com a escassez de terrenos vagos na cidade, a tradição da prefeitura era desapropriar para implantar equipamentos públicos e projetos. Quando ocorriam ocupações massivas de terras particulares, geralmente a prefeitura desapropriava.

[22]Esse valor correspondia a aproximadamente 50% do orçamento da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Agentes	Famílias	Forma de participação	Programa
Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste	500	Terra	Mutirão
Associação dos Sem-Teto do Taboão	500	Terra	Empreitada global
Associação Nossa Luta Nossa Terra	500	Terra	Empreitada global
Associação dos Funcionários na Luta por Habitação	100	Terra	Empreitada global
Almiro Senna Ramos	220	Demanda de área de risco da prefeitura	Pré-moldado
A prefeitura entrou com parte do valor da terra e com a infra-estrutura, e a CDHU, com o financiamento de 1.500 unidades.			

Quadro 4: Projeto Sanko – Agentes envolvidos, demanda e participação. Fonte: Mourad (2000).

Para atender às pretensões dos proprietários da empresa Sanko, a prefeitura conseguiu que ela adquirisse e se instalasse num terreno próximo à rodovia dos Imigrantes, numa localização melhor, do ponto de vista do escoamento da mercadoria, contribuindo para a diminuição de tráfego pesado no centro da cidade. Quem mais ganhou com esse processo de "concertação" foi a própria cidade, que conseguiu atender à demanda por moradia e manter a empresa na cidade, induzindo sua instalação num local mais apropriado. Na prática, o que aconteceu foi um exercício de gestão democrática do espaço urbano.

3. O retorno dos conflitos e confrontos

Em 1997, o município desarticulou o modelo de gestão que estava sendo implementado com a Comissão das Aeis. Sem uma instância para gerir e mediar os conflitos, surgem os problemas e os confrontos. O primeiro deles está relacionado ao mercado imobiliário e ao modo como ele se apropriou do instrumento. Sem a intermediação do poder público, os preços dos imóveis disparam, onerando e dificultando o acesso da população mais pobre, e fazendo que somente parte da demanda a essas áreas fosse atendida[23]. O segundo se refere aos movimentos que não se adaptam à nova realidade e entram no jogo do mercado, disputando a compra indiscriminada das áreas. É o que acontece na zona oeste, onde o movimento liderado por Manoel Boni adquire 13 áreas.

Outro tipo de problema se relaciona à baixa qualidade do projeto de implantação do loteamento e das unidades habitacionais. A maior parte das assessorias contratadas pelos movimentos apresentava, em geral, produtos de péssima qualidade; seus projetos ocupavam áreas livres e verdes, promoviam cortes desneces-

[23]Sobre a questão das Aeis e a valorização do mercado imobiliário em Diadema, ver o trabalho de Hereda, Klink, Nagai e Baltrusis (1997) e Mourad (2000).

sários e prejudiciais ao entorno, reproduzindo, enfim, o padrão construtivo da própria cidade. Para agravar mais ainda o problema, os empreendimentos começaram a ser implantados sem que os projetos fossem aprovados, contribuindo com isso para ampliar o padrão de irregularidade da cidade.

Os confrontos vinculam-se à volta da disputa pela terra na cidade. No início do ano de 1998, os movimentos de luta por moradia ocupam áreas demarcadas como Aeis-1, ainda não comercializadas, para pressionar os proprietários a negociar, revivendo assim o conflito da disputa pela terra na cidade. Das ocupações desse período, escolhemos o caso das áreas Vinicius de Moraes e Mazzaferro, para ressaltar como a falta de gestão ou a gestão malfeita podem causar mais problemas para o espaço urbano.

3.1 Vinicius de Moraes e Mazzaferro e o retorno das ocupações

As áreas da Vinicius de Moraes e da Mazzaferro, situadas no bairro Casagrande, expressam bem o período em que o poder público esteve ausente e os movimentos não souberam, ou não conseguiram, encontrar outra forma de disputar o espaço urbano que não fossem a ocupação e a pressão sobre as negociações.

A gestão que assumiu o governo em 1997 não se preocupou em manter um canal para que o movimento pudesse negociar com os proprietários de terras. Apesar de algumas áreas terem sido negociadas nesse período, alguns proprietários se recusavam a sentar-se na mesa com os representantes dos movimentos. Em janeiro de 1998, depois de várias tentativas frustradas, os movimentos resolvem ocupar essas áreas com o intuito de forçar os proprietários a negociar. Das cinco áreas ocupadas, em janeiro de 1998, quatro eram Aeis-1 (Pau do Café, Vinicius de Moraes, Jardim Arco-Íris e Fundiben) e apenas uma (o estacionamento da Krones, no bairro de Piraporinha) não estava demarcada como Aeis. Em entrevista ao jornal Diadema Jornal, de 20 de janeiro de 1998, o então secretário de Habitação do município, o engenheiro Arthur Reis, disse que "Diadema está virando uma grande imobiliária", sem considerar que a maior parte dessas áreas estava demarcada como de interesse social.

A Mazzaferro foi negociada pela prefeitura em 1996, e, em seguida, foi instalado um alojamento para atender à demanda de áreas de risco e desadensamento de favelas. O alojamento era provisório, pois, em parceria com a demanda atendida, o projeto previa que a prefeitura empreendesse um conjunto habitacional. No entanto, a própria prefeitura descaracterizou a área, na gestão de 1997 a 2000, instalando ali cerca de 40 famílias de baixa renda, oriundas de outros empreendimentos de Aeis-1 e impossibilitadas de pagar a prestação.

A área da Vinicius de Moraes faz divisa com a Mazzaferro. Ela foi ocupada pelo movimento de moradia em janeiro de 1998, ao mesmo tempo que ocorriam outras 10 ocupações, como estratégia para abrir o diálogo com os proprietários e com a prefeitura. Depois do confronto inicial, houve um processo de negociação entre os representantes do movimento e os proprietários da área. Porém, na implantação do loteamento se percebe perfeitamente a falta de controle

e de intermediação do poder público. A área se transformou num empreendimento totalmente irregular. Uma parte tem lotes com uma parcela ideal de 25 m², alguns em área de risco, e as áreas institucionais estão totalmente ocupadas. O problema se agrava porque o entorno abriga vários empreendimentos e ocupações de Aeis-1, concentrando um enorme contingente populacional. Existia, de acordo com Reali,

> uma necessidade premente de garantir uma área livre para ser implantado um equipamento público. Exatamente para garantir o acesso do morador não só à habitação, mas aos serviços de saúde, de educação, ou seja, um processo de inclusão que não é só você ter um pedaço de terra para morar, mas ter um pedaço de cidade para viver[24].

Conforme Lacerda, a Vinicius de Moraes e a Mazzaferro não começaram totalmente irregulares. A Mazzaferro, por exemplo, fez parte de

> um projeto importante que a prefeitura iniciou em 1996 na área e que atendeu à remoção de vários núcleos habitacionais. Só que ele foi desvirtuado na gestão 1997-2000, porque a prefeitura quis resolver um problema que o movimento da zona oeste estava enfrentando; muitos moradores associados a este movimento e que haviam adquirido lotes não estavam conseguindo pagar e iriam ser despejadas. Foi feito então um acordo com a prefeitura, que trouxe então nos próprios caminhões 40 famílias e jogou lá nas áreas institucionais do loteamento. E hoje fica inviável até a aprovação da Vinicius de Moraes.

Esse comportamento da prefeitura foi a senha para que outras famílias se instalassem na área. No último plano diretor, o de 2002, a área passou a ser Aeis-2 – isto é, área ocupada por favela –, pretensa solução que não resolve o problema, porque mesmo uma favela para ser regularizada necessita de padrões mínimos, o que não ocorre na área.

O que aconteceu na Vinicius de Moraes foi exatamente o contrário do que deveria ser uma Aeis-1 (uma área com urbanização e provisão de lotes). A área se transformou num acampamento precário, sem possibilidade de implantar infra-estrutura e de difícil regularização. Tal situação pode ser explicada pela descontinuidade da política, como destaca o deputado estadual Mario Reali ao comentar o caso, em que, segundo ele, houve distorção

> porque nós tivemos a interrupção do governo que tinha um compromisso com este projeto. Então entrou um governo que não tinha o mesmo compromisso. Ou seja, a lei tem que ser uma conquista social e uma resposta do estado e do legislativo a essas conquistas sociais, mas ela tem que ser utilizada, independente de quem esteja à frente do estado, do executivo e do legislativo[25].

[24]Entrevista realizada por Baltrusis em maio de 2003.

[25]Ibid.

3.2 Globo e Niken reencontrando o caminho da gestão

A maior crítica que se fazia às Aeis no início do ano 2000 era que ela reproduzia o padrão das favelas. Apesar de a maioria das áreas comercializadas possuir projetos implantados, eles não estavam aprovados e muitos apresentavam problemas à sua aprovação. A partir de 2001, a nova gestão da prefeitura empenhou-se em agilizar o processo de aprovação dos empreendimentos. Foi reativada a Comissão das Aeis, para apreciar os projetos de Aeis-1 que estavam parados, e começou-se a discutir com os movimentos e assessorias técnicas os encaminhamentos necessários para a aprovação dos empreendimentos. Essa Comissão era formada por técnicos nomeados do Departamento de Desenvolvimento Urbano, da Secretaria de Habitação, da Secretaria de Assuntos Jurídicos através do Departamento de Regularização Fundiária, por representantes dos movimentos e proprietários interessados em aprovar e/ou regularizar seus empreendimentos em Aeis. A comissão se reunia toda semana para avaliar as demandas e estabelecer acordos e metas para que os empreendimentos pudessem ser regulamentados, e para intermediar soluções entre proprietários e movimentos.

Além das aprovações, a Comissão mediou negociações como, por exemplo, no caso que envolveu a área da Globo, uma Aeis-1 onde estava sendo implementado um loteamento de classe média, e a área da Niken, sede de uma indústria. A maior parte da área da Niken é formada por um parque oriental com nascente e lago.

A área da Globo foi incluída na revisão do plano diretor de 1998. E, em 2000, a Cooperativa de Habitação Popular[26] entrou com um processo na prefeitura para a realização de um empreendimento de HIS. Porém, na realidade, o projeto de loteamento apresentado não atendia às famílias de baixa renda do município e estava em desacordo com a lei municipal em relação à área verde e institucional a ser doada ao poder público. O empreendimento foi denunciado no Ministério Público como loteamento clandestino e teve suas obras de terraplanagem embargadas. É interessante sublinhar que o loteamento foi embargado pelo Ministério Público, não porque estivesse em desacordo com a legislação das Aeis, que visava atender à demanda de baixa renda, mas porque infringia a legislação de loteamento e parcelamento. A esse respeito, Lacerda afirma que existe uma preocupação muito grande em fiscalizar o movimento e "muita coisa passa batida". É interessante notar o esforço do Ministério Público em fazer cumprir as leis de proteção ambiental – atitude louvável – ou o seu posicionamento a respeito da construção de auditórios em parques tombados. Porém, quando se trata da questão da habitação de interesse social e de fazer

[26]Essa cooperativa foi criada por um filho de ex-vereador, com o intuito de empreender um loteamento na área, e não tinha interesse em atender à demanda de até 10 salários mínimos.

valer o estatuto da função social da propriedade, não se vê esse mesmo empenho. Tanto é que em Diadema alguns empreendimentos foram realizados em áreas demarcadas como Aeis-1 – Armando Pinelli, a própria Globo –, e o Ministério Público jamais se manifestou. Em todo o processo de ocupação ocorrido no início de 1998, em áreas ocupadas e demarcadas como Aeis-1 não se considerou a função social que elas deveriam cumprir. Talvez seja necessário pôr em pauta essa discussão.

Independentemente da posição do Ministério Público, o caso da Globo demonstra como o mercado tem capacidade de se adaptar e se apropriar dos instrumentos que deveriam servir para diminuir a exclusão territorial. Para Reali, o que aconteceu no caso da área da Globo foi uma demonstração

> clara da apropriação do mercado imobiliário das áreas de Aeis-1, (...) reproduzindo a relação típica de mercado, que é a relação de exclusão de uma parcela da população. Que é exatamente o contrário do conceito de origem da Aeis-1, que é o de inclusão social e de garantir no mapa da cidade áreas para a população que está excluída do mercado[27].

Essa distorção aconteceu, de acordo com Reali, porque o Estado (no caso a prefeitura) se omitiu de seu papel de gestor, não existia um sistema de gestão. A prefeitura só interveio depois que o projeto já estava sendo implementado e por pressão do Ministério Público.

A intervenção poderia limitar-se ao cumprimento das diretrizes de loteamento, exigir que o loteador reservasse a porcentagem exata de área pública. No entanto, a nova administração resolveu exigir dos loteadores que pelo menos parte do loteamento fosse destinado à demanda de baixa renda. De acordo com Lacerda, na área da Globo, "a prefeitura acertou logo que assumiu, aceitou estar entrando com processo no Ministério Público, para forçar a cooperativa que negociou a área que realmente fizesse cumprir seu papel social – que é o de atender à demanda por moradia de baixa renda"[28].

Enquanto a prefeitura e os loteadores da Cooperativa Habitacional Popular dialogavam, pois a prefeitura pretendia utilizar parte da área para alojar parte da população em áreas de risco, a área da Niken foi adquirida pela Associação Pró-Moradia Liberdade. A Niken era uma indústria de colchões que se transferiu do bairro do Taboão, região com alta densidade populacional e carente de áreas verdes e de espaços de lazer, para o estado do Paraná. A Niken estava implantada numa área verde, com nascente e um belo jardim oriental; era uma verdadeira ilha no bairro. O movimento comprou a área, deu entrada do projeto de parcelamento na prefeitura e começou a desmatar. O Departamento de Controle Urbano soube do

[27]Entrevista realizada por Baltrusis em maio de 2003.

[28]Ibid.

desmatamento e embargou a atividade. O caso foi levado para a Comissão das Aeis, que elaborou a análise do projeto e declarou que "a proposta apresentada pela associação para implantação do loteamento não levou em consideração a faixa não edificante de APP, referente ao córrego e à nascente existentes na área, o que inviabilizava a instalação do empreendimento em quase sua totalidade" (Diadema, 2004, p. 62). De acordo com Lacerda, o movimento sabia que naquela área havia uma nascente, mas

> o que a gente não sabia é que a área era de preservação ambiental, acho que isto foi um erro (...) quando começamos a pagar a área e entramos com processo de aprovação na prefeitura e aí veio um monte de empecilho, e aí as coisas foram ficando mais claras, a gente viu que faltou assessoria e faltou informação[29].

Estava criado um impasse: o movimento tinha utilizado sua poupança na aquisição de uma área que necessitava ser preservada.

A Comissão das Aeis-1 sugeriu que houvesse uma permuta entre a área que a Cooperativa Habitacional Popular (área da Globo) deveria doar para a prefeitura e a área da Niken, adquirida pela Associação Pró-Moradia Liberdade. Em outras palavras, em lugar de doar áreas livres para a prefeitura, a Cooperativa Habitacional Popular as doaria diretamente à Associação Pró-Moradia Liberdade. E a área da Niken seria doada à prefeitura, que se comprometeria a construir um parque público. Essa troca de áreas foi importante para a qualidade do espaço urbano no bairro do Taboão. Segundo Lacerda, a negociação, para a associação, não foi vantajosa, pois na Niken, o movimento atenderia a

> 120 famílias, porém tivemos que diminuir este número para 78. Tivemos que (re)negociar com o proprietário da área a questão de que não ia ser mais lá, renegociamos todo o contrato de R$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), o proprietário abaixou para R$ 470.000,00 (quatrocentos e setenta mil reais). E tivemos que fazer um esforço para cumprir, e, por não termos tido a orientação certa, nós erramos em comprar uma área com nascente e pagamos pelo nosso erro[30].

Nesse caso, a intervenção do Estado (a prefeitura e o Ministério Público) garantiu que a área da Globo cumpriria sua função social de propriedade no sentido da Aeis-1, isto é, que a população de até 10 salários mínimos tivesse acesso à terra. A área da Niken também cumpriu uma função social, que foi proporcionar espaço de lazer para um bairro carente desse tipo de serviço. A prefeitura não se preocupou apenas em cumprir a legislação, mas em reunir os agentes envolvidos, em propor alternativas à situação e em

[29] Ibid.

[30] Ibid.

encontrar a melhor solução para o conflito. A experiência da Comissão das Aeis contribuiu para que, na revisão do plano diretor de 2000, fosse proposto um sistema de gestão descentralizado. Apesar de aprovado no plano, esse sistema não foi implantado.

4. Avanços e retrocessos

A experiência de implementação e aplicação das Aeis-1 em Diadema demonstrou que é possível criar instrumentos que viabilizem o acesso à terra urbana à população de baixa renda. O instrumento pode ser replicado em outras cidades desde que se observem algumas precondições, pois não basta ter vontade política para que ele seja bem-sucedido. É necessário que o poder público invista na criação de canais de participação e de gestão democrática e descentralizada, pondo os atores frente a frente para negociarem em pé de igualdade. O caso de Diadema pode ser considerado uma boa prática de política para a habitação de baixa renda, porém é preciso deixar claro que, mesmo com os avanços, o instrumento não foi capaz de resolver o problema habitacional no município; a questão da irregularidade foi tratada, mas apesar disso houve casos de Aeis que se instalaram de forma irregular.

Os principais limites do instrumento se devem à falta de políticas integradas dentro da própria estrutura municipal. Muitas vezes o instrumento e as questões a ele relacionadas são tratadas somente por técnicos da habitação, do desenvolvimento urbano ou da regularização fundiária. A gestão é apontada pelos agentes como a principal ferramenta para garantir a aplicação do instrumento das Aeis, bem como o planejamento da cidade. Para Reali, gestão é você "monitorar através de critérios estabelecidos pela lei (ter um monitoramento) a qualidade de vida, o processo de ocupação e a transformação da cidade"[31]. No entanto, esse monitoramento não deve engessar o desenvolvimento da cidade. Um sistema de gestão participativa deve estar atento às transformações do espaço urbano que se dão pela evolução do processo de expansão, de adensamento ou de esvaziamento da cidade. Esse monitoramento, para Reali, deve existir no sentido de garantir

> o acesso de todos à cidade. Eu acho que este é o principal objetivo de quem pensa numa sociedade melhor e mais justa, com liberdade para todos. E que ela tenha o seu papel produtivo, o seu papel de potencializar o desenvolvimento, de garantir a infra-estrutura para gerar esse desenvolvimento, porque desenvolvimento é geração de renda e geração de renda é geração de riqueza e a riqueza tem que ser distribuída por todos, por isso é que tem que se garantir o acesso de todos à cidade[32].

[31] Ibid.

[32] Ibid.

A questão regional e a falta de políticas setoriais – regional, estadual e federal –, voltadas à ampliação do mercado imobiliário, e a produção de provisão para a baixa renda são elementos constrangedores para a plena aplicação do instrumento na cidade. Maricato afirma que, apesar de seis das metrópoles brasileiras abrigarem mais de 50 milhões de pessoas e de 80% da população favelada residir em nove metrópoles, não existe no Brasil "nenhuma política institucional para as metrópoles. Ela fica a critério do voluntarismo dos diversos municípios em se organizarem, ou não, para resolver problemas comuns, ou problemas criados por todos, mas que acabam afetando alguns" (Maricato, 2001, p. 78).

O debate sobre as regiões metropolitanas e seus limites talvez seja o mais importante para se conseguir implementar uma política integrada e universal. Para nele se aprofundar, convém ler, entre outros, os trabalhos de Villaça (1999), em que é demonstrado como a segregação se desenvolveu em seis metrópoles; e de Ribeiro (2000), com vários autores, que procuram compreender as transformações das metrópoles. No caso da sub-região do ABC, deve-se ressaltar que o Consórcio Intermunicipal e a Câmara Regional têm conseguido pautar algumas dessas demandas. De acordo com Lacerda, "nós conseguimos, junto com as prefeituras (que fazem parte do Consórcio Intermunicipal), fazer um plano regional de habitação para ser apresentado para a CDHU". Desse plano regional, algumas unidades estão em processo de construção em Diadema: Rufino (300 unidades); Fundiben (320 unidades), e outras, como a Casagrande, onde serão construídas mais 300 unidades.

A experiência de Diadema deixa claro que não basta apenas ter instrumentos e ferramentas para combater a exclusão territorial; se não existirem canais de participação, se o poder público não criar canais efetivos em que os produtores do espaço possam debater e escolher os caminhos para construir uma cidade com mais qualidade. O novo plano diretor, aprovado em 2002, prevê um sistema de planejamento e gestão descentralizado, que conte com um conselho formado pelos vários agentes que produzem a cidade, mais o Conselho do Orçamento Participativo e técnicos da prefeitura e do legislativo.

A implantação das Aeis promoveu o acesso à terra urbana (com infra-estrutura) a uma camada da população que dificilmente teria possibilidade de adquirir uma unidade habitacional, ou um lote, em terreno regularizado; aumentou a oferta de terras, reduziu a ocupação das áreas de mananciais, bem como o crescimento das favelas e dos loteamentos irregulares. No entanto, acreditamos que a maior contribuição da experiência das Aeis-1 em Diadema foi a necessidade de o município tomar para si a tarefa de mediar os conflitos entre oferta e demanda e implantar um sistema de gestão do instrumento e do planejamento.

Nesses tempos em que o "canto liberal" nos encanta com seus milagres para desvendar os "mistérios do capital", a experiência de Diadema demonstra que não basta apenas flexibilizar as regras urbanísticas, é preciso qualificar os profissionais e agentes e ampliar os canais de planejamento participativo.

No Quadro 5, podemos observar uma síntese da avaliação da implantação do instrumento.

Aspectos positivos	Aspectos negativos
- Aumento da oferta de moradia para a população de baixa renda na cidade. Entre 1994 e 2000 foram produzidas 8.000 unidades habitacionais - Aumento da oferta de empregos e da circulação de mercadorias decorrentes dos novos empreendimentos habitacionais. Total de investimentos - R$ 140 milhões - Atendimento pela prefeitura de 65% da demanda de urbanização de favelas e de realocação de famílias de áreas de risco (1994-1996) - Fortalecimento da autonomia e organização do movimento de moradia - Promoção da inclusão social	- Apropriação de parte dos benefícios do instrumento pelo mercado imobiliário - sem atender à demanda de baixa renda - Produção do espaço urbano com baixa qualidade ambiental em unidades autoconstruídas - Falta de resolução do problema habitacional da cidade e esgotamento do estoque de terras desocupadas

Quadro 5: Aeis-1 – avaliação. Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema, Revisão do Plano Diretor – material de apoio às oficinas de agentes de planejamento (2001).

Referências

ABRAMO, Pedro. (Org.). **A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; Faperj; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

ALFONSIN, B. et al. (Coord.). **Regularização da Terra e Moradia. O que é e como implementar.** Brasília: CAIXA 2002.

ARAÚJO, A.; COSTA, F. Recife: desafios da participação popular no PREZEIS. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro: Fase, n. 67, 1994.

ARAÚJO, A. O PREZEIS enquanto instrumento de regularização urbanística. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro: Fase, n. 62, 1994.

BALTRUSIS, N. **Relatório final sobre o processo de urbanização de favelas em Diadema**. São Paulo: Finep; Labhab; FAU-USP, 1999. (Pesquisa "Parâmetros para urbanização de favelas", coordenada pelas professoras Ermínia Maricato e Laura Bueno).

BALTRUSIS, N.; MOURAD, L. N. Estudo de Caso: Diadema. In: ROLNIK, R. (Coord.). Regulação urbanística e exclusão territorial. **Revista Polis**, São Paulo, n. 32, 1999.

BOTLER, M.; MARINHO, G. O Recife e a regularização dos assentamentos populares. In: ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. **Revista Polis**, São Paulo, n. 29, 1997.

DENALDI, R. **Favelas no grande ABC**: crescimento e balanço das intervenções. 2001. Fotocópia. (Trabalho programado do curso de Doutorado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo).

_____. **Política de Urbanização de Favelas**: evolução e impasses. São Paulo, 2003. Tese (Doutoramento) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003.

DIADEMA (Prefeitura Municipal). **Plano Diretor de Diadema – Lei Complementar 25, de 25 de janeiro de 1994**. Diadema, São Paulo, 1994.

_____. **Relatório da Comissão das AEIS**. Diadema, São Paulo, 2003. Fotocópia.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coord.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

FERNANDES, E. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro. (Org.). **A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; Faperj; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

GRAZIA, G.; Leão Jr, P. S. M. Loteamentos Clandestinos de Irregulares. In: ALFONSIN, B. et al. (Coord.). **Regularização da Terra e Moradia. O que é e como implementar**. Brasília: CAIXA, 2002.

Hereda, J. F.; Klink; Nagai, S.; Baltrusis, N. O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. In: ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. **Revista Polis**, São Paulo, n. 29, 1997.

IBGE. Censos demográficos 1980, 1991, 2000. Disponível em: <http.www.ibge.gov.br>.

MARICATO, E. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARINHO, G. **Uma política inovadora de urbanização de Recife – 10 anos de PREZEIS**. Recife: Fase; Etapas; Centro Josué de Castro, 1999.

MOURAD, L. N. **Democratização do acesso à terra em Diadema**. Campinas, 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas. 2000.

_____. **Democratização do acesso à terra urbana: as AEIS em Diadema**. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coord.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

PASTERNAK, S.; BALTRUSIS, N. **Um olhar sobre a habitação em São Paulo**. São Paulo, 2003. Fotocópia.

PASTERNAK, S. Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de Pesquisas e Políticas. **Cadernos de Pesquisa do LAP**. São Paulo: FAU-USP, n. 18, 1977.

_____. O Brasil e suas favelas. In: ABRAMO, Pedro. (Org.). **A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; Faperj; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

REIS, M.A.; LISO, C. H.A Concessão de Direito Real de Uso na regularização fundiária. In: FERNANDES, E. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. (Org.). **O futuro das metrópoles**: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Observatório Ippur/UFRJ-Fase; Revan, 2000.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. **Revista Polis**, São Paulo, n. 29, 1997.

ROLNIK, R. (Coord.). Regulação urbanística e exclusão territorial. **Revista Polis**, São Paulo, n. 32, 1999.

SOTO, H. **The other path**. London: Tauris & Co Ltd., 1986.

_____. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SPERTINI, S. S.; DENALDI, R. As possibilidades efetivas de regularização fundiária em núcleos de favelas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTÃO URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2000, Campinas. Campinas: PUCCAMP; Polis; Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

TSUKUMO, I. T. L. **Produção de habitação em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). O caso do município de Diadema** - SP. São Paulo, 2002. Monografia – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2002.

VIEIRA DA COSTA, F. C. Concessão de Direito Real de Uso - CDRU. In: ALFONSIN et al. (Org.). **Regularização Fundiária da terra e moradia. O que é e como implementar**. Brasília: CAIXA, 2002. (Texto base).

VILLAÇA, F. Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam; Edusp, 1999.

COLEÇÃO HABITARE

10.

10.

Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) no município de São Paulo

Luciana de Oliveira Royer

Apresentação

Este texto faz parte do Projeto Rede Habitat, rede nacional de pesquisa que procura avaliar e disseminar as experiências em habitação popular, custeada pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Um dos principais objetivos dessa pesquisa é a sistematização, avaliação e posterior disseminação, em todo o país, de soluções habitacionais para a população de baixa renda, promovidas por agentes públicos ou privados, com ênfase na participação do usuário ou beneficiário final como agente do processo.

Este texto traz como estudo de caso dois empreendimentos desenvolvidos no âmbito do Programa Paulista de Mutirão, programa realizado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, a CDHU. Para contextualizar o programa e proceder a uma melhor avaliação dos estudos de

caso levantados foi necessário um rápido histórico da estrutura institucional da empresa e dos projetos implementados por esta política habitacional no país, já que o desenvolvimento histórico, o contorno político e sua estruturação são ímpares no cenário nacional.

Desse modo, a primeira seção trata do desenvolvimento da autarquia de 1949 à maior empresa pública de habitação na América Latina, traçando um histórico da intervenção do governo do estado de São Paulo na área habitacional, iniciando a contextualização pela Caixa Estadual de Casas para o Povo (Cecap autarquia), passando pela Companhia Estadual de Casas Populares (Cecap empresa) e pela Companhia de Desenvolvimento de São Paulo (Codespaulo), para chegar à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo (CDH) e à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Na segunda seção, detalhamos programas e projetos ditos "alternativos", desenvolvidos no âmbito do governo estadual ou fomentados por ele, como os do Banco Nacional da Habitação (BNH), o Programa Municipal de Habitação (PMH), na gestão Montoro, e os ditos autogestionários, como o Programa Mutirão da União dos Movimentos de Moradia (UMM) e o Programa Paulista de Mutirão (PPM).

A terceira seção apresenta o estudo de caso propriamente dito, os empreendimentos do PPM. Para isso, foi conduzida uma pesquisa de campo tanto aos mutirões quanto à própria Companhia.

Os projetos arquitetônicos, a implantação dos conjuntos, bem como fotografias e outras imagens dos conjuntos objeto do estudo de caso compõem um material iconográfico independente deste relatório e integram o acervo da Rede Habitat.

Metodologia

A pesquisa de campo envolveu a coleta de dados na CDHU e em dois mutirões, realizados no âmbito do Programa Paulista de Mutirões, a saber, o conjunto Jaraguá A8 e o conjunto Vila Verde. Contou com o apoio decisivo dos pesquisadores Renata Rocha Gonçalves e Wagner Isaguirre do Amaral.

A coleta de dados primários e secundários sobre e da CDHU, permeada por entrevistas com seus técnicos, foi de crucial importância e potencializou a busca de textos e documentos que realmente expressassem o que fora digno de nota nessas entrevistas. Ao longo da pesquisa de campo, elas desempenharam um papel essencial. Por se tratar de programas e políticas muito recentes, seus agentes possuem, muitas vezes, se não uma visão crítica, ao menos uma breve análise do processo. Foram ouvidas assessorias técnicas, lideranças das associações, lideranças de movimentos e técnicos e dirigentes do CDHU. Assim, para além dos relatórios e documentos de gestão, essas entrevistas trouxeram a dimensão de cada um dos programas, ajudando no balizamento e redefinições de rumo da pesquisa. A análise e a avaliação do material coletado em campo obedeceram a critérios previamente listados.

Além da pesquisa de campo empreendida, tomou-se como base para o trabalho a dissertação de

mestrado defendida por Luciana de Oliveira Royer na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, em 26 de fevereiro de 2003, cujo título expressa a relevância para este texto: Política habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano.

Autos, despachos e relatórios exarados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo também forneceram material fundamental para compreender, principalmente, as recentíssimas mudanças pelas quais vem passando o programa de mutirão desenvolvido pelo estado.

A análise e a avaliação do material coletado em campo foram feitas segundo os critérios listados a seguir, definidos previamente à pesquisa de campo:

a. Famílias beneficiadas

Número de famílias beneficiadas pelo programa, sua origem e organização; faixa de renda e, após a entrega das unidades, permanência e rotatividade nos conjuntos.

b. Custos e prazos

Custo médio da unidade, composição do custo, valor do contrato e tempo de obra, e composição do financiamento.

c. Qualidade do espaço urbano

Área da gleba, área total e útil da unidade. Em relação à tipologia, foram abordadas as características das unidades, do conjunto e do entorno.

d. Gestão e participação

O modo como ocorria a organização comunitária antes e depois da obra; sua participação em espaços institucionais como conselhos; orçamento participativo etc.; existência de programas sociais públicos ou de iniciativas comunitárias, tal como cooperativas; participação dos beneficiários do processo no desenvolvimento do projeto, na gestão da obra e dos recursos.

Quanto à assessoria técnica, referimos sua contribuição na constituição do trabalho no mutirão e na organização comunitária da população; na formação de mão-de-obra; na discussão do projeto e na relação com o trabalho social.

1. De autarquia à maior empresa pública de habitação na América Latina: rápido histórico da intervenção do Governo do Estado de São Paulo na área habitacional

Na medida em que o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), montado em 1964, passou a não mais responder às necessidades habitacionais cada vez mais prementes[1], os gastos com a promoção de políticas para o setor foram gradativamente transferidos aos estados da Federação, movimento que se consolidou

[1]Vários estudos se debruçaram sobre a crise do SFH. Ver, a esse respeito, ANDRADE (1976), ARRETCHE (1990), AZEVEDO (1988), BOLLAFI (1972), MARICATO (1987), SACHS (1999), VALLADARES (1982), entre outros.

com a Constituição de 1988 e com a maior autonomia financeira por ela conferida a estados e municípios.

No estado de São Paulo, o movimento de autonomização da política habitacional pode ser claramente observado no estudo da evolução da política pública nos anos 1980, em especial no desenvolvimento da companhia responsável pela execução de seus projetos – a CDHU.

Criada em 1949 como uma autarquia, a estrutura da administração indireta responsável pela política habitacional no estado passou por diversos processos de transformação até chegar ao atual estágio de desenvolvimento. Conforme demonstram os últimos balanços patrimoniais publicados e alardeiam os documentos oficiais, a CDHU é hoje uma das maiores companhias habitacionais do mundo, com orçamento maior do que o de muitos estados e municípios brasileiros.

De agente do Sistema Financeiro da Habitação / Banco Nacional da Habitação (SFH/BNH) à moderna empresa pública gerida com receitas próprias do estado de São Paulo, a evolução institucional da CDHU explicita os movimentos de centralização e descentralização das políticas públicas no país.

A fase da empresa que caracteriza o início da intervenção do Estado em habitação compreende o período que vai de 1949, quando se criou uma primeira estrutura institucional descentralizada da questão, até o período chamado de Nova República, cujo marco inicial nos estados foi a eleição direta para governador, em 1982.

1.1. Cecap autarquia

O primeiro órgão destinado à questão habitacional foi a Caixa Estadual de Casas para o Povo (Cecap). Bonduki mostra como o governador Adhemar de Barros "pretendia ele próprio promover empreendimentos habitacionais, tendo para isso criado a Caixa Estadual de Casas para o Povo (Cecap) em 1949"[2]. Com o desenvolvimento urbano, aumentava a demanda por habitação e, conseqüentemente, a pressão por soluções sobre o governo paulista, o qual, como se depreende da afirmação de Bonduki, tencionava promover políticas e programas habitacionais independentes da política nacional. Da forma como foi instituída em 1949, a Cecap funcionava como autarquia vinculada à Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio. Criada pela Lei 483, de 10/10/1949, somente foi regulamentada por decreto em 28/2/1964. A fragilidade das finanças públicas estaduais, além da inexistência de um sistema nacional de transferência de recursos vinculados à habitação e da indefinição quanto ao aporte de recursos vão fazer que a Cecap exista apenas nominalmente até 1964.

Regulamentada em 1964, cabia à Cecap, à época, apenas a função de agente promotor no sistema SFH/BNH, exercendo a Caixa Econômica do Estado

[2]BONDUKI (1998, p. 122).

de São Paulo (Ceesp) a função de agente financeiro no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Nesse período, a Cecap funcionava de acordo com a lógica centralizada do SFH.

1.2. Cecap empresa

Em 1967, foram entregues as primeiras unidades da autarquia, sob a égide do SFH. Em 1975, a Lei 905 transformou a Cecap de autarquia em sociedade por ações, sob o nome de Companhia Estadual de Casas Populares, também Cecap[3]. Seguindo tendência preponderante durante toda a década de 1970, o governo do estado de São Paulo instituiu diversas sociedades de economia mista e empresas públicas, utilizando instrumentos típicos do Direito Privado para modernizar a administração indireta. Convertida em sociedade de economia mista, a companhia passava a ter diretoria profissionalizada, conselho de administração e conselho fiscal, contabilidade própria, corpo de funcionários sob sua responsabilidade, e, principalmente, a ter a possibilidade de celebrar contratos, escapando dos rígidos controles do Direito Público.

Depois da mudança para sociedade por ações, a Cecap passou de agente promotor do SFH para agente financeiro e promotor do sistema, operando dentro do Plano Nacional da Habitação Popular (Planhap), com recursos do BNH, a partir do disposto em lei que autorizava o Poder Executivo "a adotar as providências necessárias à participação do estado no Planhap"[4].

Entre 1972 e 1980, a Cecap produziu 13.965 moradias, sendo 4.680 no famoso conjunto Zezinho Magalhães, construído em Guarulhos, que marcou decisivamente a construção de conjuntos habitacionais. As demais unidades foram produzidas no interior do estado.

1.3. Codespaulo

Em janeiro de 1981, a mesma sociedade por ações mudou o nome para Codespaulo[5], abrangendo outras funções, como promover a desconcentração do desenvolvimento industrial e urbano em São Paulo. Também se pensou na participação do governo estadual, através da Codespaulo, na implantação do programa Promorar. Após pesquisa em 96 municípios paulistas, a meta traçada foi a construção de 12.380 unidades em 25 deles. Os investimentos e contratações feitos pelo programa originaram dívidas que o governo seguinte herdou, conforme se verá adiante.

[3]Artigo 12 - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir sociedade por ações, sob a denominação de Companhia Estadual de Casas Populares (Cecap), com o objetivo de executar e operar os serviços voltados aos planos habitacionais de interesse do estado e do Plano Nacional de Habitação, com sede e foro na capital (Lei 905/75).

[4]Artigo 2.º - O Planhap será desenvolvido no estado, através de programas plurianuais periodicamente atualizados, e os respectivos projetos contemplarão a concessão de financiamentos, segundo as normas do Sistema Financeiro da Habitação Popular, para a aquisição de lotes urbanizados ou de habitações terminadas, assim como para a melhoria ou ampliação de unidades habitacionais (Lei 905/75).

[5]O então governador "biônico" Paulo Maluf mudou o nome da empresa para que em mais um dos órgãos públicos figurasse o seu nome, "Paulo".

Coincidente com a crise do SFH/BNH, essa é a época da transformação institucional do órgão responsável pela política habitacional no estado de São Paulo de estrutura inoperante em sociedade de economia mista, agente de promoção das políticas do Sistema Financeiro da Habitação. A importância do período é manifesta, apesar da escassez de estudos e de fontes bibliográficas sobre o tema, por conta da constituição do que seriam as bases da companhia.

Surgida como movimento de descentralização do setor, a gestação da companhia estadual de promoção de políticas habitacionais vai ocorrer, portanto, no bojo do desenvolvimento do SFH/BNH, cuja marca era a excessiva centralização. E, atuando como agente do sistema nacional de articulação nesse âmbito, a CDHU trará, em suas raízes, as principais características dos atores envolvidos naquela experiência, advindo desse período os marcos estruturais que a alicerçam até hoje.

1.4. CDH

O momento político, de abertura do regime após quase 30 anos de autoritarismo e repressão das demandas, bem como de pressões sociais de movimentos organizados que começavam a emergir após anos de represamento, impeliu a companhia a mudar seu perfil de atuação. A organização dos movimentos e a demanda crescente por moradias vão erigir a questão à esfera dos direitos que devem ser universalmente assegurados por um governo que se pretenda democrático. Os documentos do período deixam bem clara a inflexão por que passa a companhia: a necessidade de correção dos equívocos do SFH/BNH será a tônica das políticas no início dos anos 1980.

Após o primeiro ano de governo Montoro, 1983 – o primeiro de gestão democrática após a experiência autoritária –, a enorme inadimplência da antiga companhia com o governo federal (com unidades construídas pelo financiamento habitacional do BNH e dívidas não saldadas no período acumulado) mostrou a necessidade de uma reformulação interna, destinada a estabelecer uma nova organização administrativa, com a contratação de novos técnicos e a valorização dos que já atuavam. A empresa foi transformada, em março de 1984, na Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo (CDH). O documento que contém o balanço dos quatro anos de governo Montoro aponta a importância dessa reestruturação, principalmente no momento em que se encontrava o país: "necessidade e possibilidade histórica de construir novas instituições públicas que simbolizassem e *agilizassem a implementação efetiva* dos compromissos políticos assumidos durante o período de oposição aos governos estaduais do autoritarismo"[6] (grifo nosso).

Assim, em março de 1984, a Codespaulo tornou-se a Companhia de Desenvolvimento Habita-

[6]Parte da entrevista concedida por Pedro Paulo M. Branco à pesquisadora em 16 de outubro de 2000, por ocasião da pesquisa para a dissertação de mestrado, defendida em fevereiro de 2003.

cional (CDH). Propunha-se uma empresa voltada exclusivamente para o enfrentamento da questão de moradia para os setores de menor renda, com modelo institucional próprio de articulação das ações. Nesse sentido, os conceitos determinantes do novo modelo são as demandas por participação e descentralização, e a mobilização de municípios como parceiros básicos da ação.

Até então, como já se salientou, a Codespaulo operava com transferência de recursos federais. Com a crise do sistema, somada à indisposição da convivência do regime democrático nos estados com o autoritarismo central, não era mais possível depender de aportes de recursos federais para o enfrentamento da questão. Conforme ressalta um documento interno da companhia,

> a capacidade de investimento do poder público, comprometida, culminou com o bloqueio total dos investimentos do SFH, através das resoluções do Banco Central que proibiram qualquer instituição financeira do país de realizar operações de empréstimo com organismos que contassem com a participação dos poderes federal, estadual e municipal[7].

A nova proposta da companhia era então operar com recursos do próprio tesouro estadual, de origem orçamentária. São Paulo, no entanto, não dispunha de nenhum mecanismo que permitisse segregar recursos da arrecadação para financiar políticas públicas de habitação, nem receitas disponíveis que permitissem a inclusão de despesas de maior vulto no seu orçamento geral.

O relatório governamental sobre a política habitacional, de 1983 a 1986, enfatiza a necessidade de uma "ação sistemática do poder público" para o desenvolvimento de uma política que realmente atendesse a população de baixa renda, de um a três salários mínimos. A partir de um diagnóstico das condições do setor, quando da eleição de 1982, Montoro propunha pressionar o governo federal por mudanças nas regras de financiamento imobiliário, procurando, o que foi importante e de certo modo inovador na época, "direcionar o uso do solo urbano e dos recursos federais do setor para projetos sociais". Além disso, uma das bandeiras da administração era a descentralização administrativa, com o aumento do poder decisório de estados e municípios (Muylaert; Pinheiro, 2000, p. 32).

O período marcou, portanto, a construção de uma estrutura institucional para a promoção de programas e projetos pelo estado de São Paulo na área habitacional. O mais importante deles, que será mais bem detalhado na seção seguinte, é o Programa Municipal de Habitação (PMH). Baseado no mutirão e na autoconstrução, o programa foi desenvolvido em todo o estado de São Paulo, em parceria com os municípios.

[7]Ver, a esse respeito, SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional (1987).

1.5. CDHU

Mas o grande salto de financiamento do setor e de destinação de recursos para a companhia se deu com a aprovação da Constituição de 1988 e com a nova legislação tributária do estado editada a partir de então. Com a Constituição, houve mudanças significativas na distribuição dos recursos tributários nas três esferas públicas (Federação, estados e municípios), com forte descentralização das fontes de tributos e do produto da arrecadação.

Garantida maior autonomia financeira aos estados na Constituição, houve condições para o aumento de recursos orçamentários para investimentos, seja pela elevação de alíquotas de impostos, seja pelo aumento da própria arrecadação anual de tributos.

No tocante à principal fonte de receita estadual – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) –, a mudança foi ainda maior:

> Do ponto de vista da capacidade de geração de receita, a alteração mais importante é, sem dúvida, a substituição do ICM pelo ICMS. O ICMS resulta da fusão das bases de seis impostos (...) As características gerais do ICMS são semelhantes às do ICM. No entanto, *os estados têm maior autonomia para a fixação de alíquotas aplicáveis às operações internas, que poderão ser seletivas, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços*.[8] (Grifo nosso)

Além da possibilidade de fixação de alíquotas, a incorporação do item "Serviços" ao antigo ICM tornou possível acréscimo significativo de receita "(...) para o conjunto dos estados, da ordem de 15% da receita do ICM. (...) Considerado o conjunto de impostos de competência dos estados, a arrecadação própria líquida cresceria, segundo as estimativas disponíveis, cerca de 11,5%"[9].

Em razão do ambiente de reformas iniciado nos estados, em 1982, e da demanda crescente dos movimentos organizados, aqueles assumiram a "titularidade" de políticas públicas até então planejadas e executadas sob elevado grau de centralização. Assim com a habitação: se é fato que o movimento de reformas em São Paulo antecipou a responsabilidade do governo estadual pela implementação da política habitacional, não resta dúvida de que a autonomia financeira garantida pela Constituição de 1988 acelerou esse processo.

A instituição de um sistema estadual de financiamento e provisão habitacional passava por certas condições: desarticulação do sistema nacional; demandas organizadas de reivindicação sobre o governo estadual; paralisação da indústria da construção civil, em razão da fragmentação do modelo anterior e da crise fiscal do estado; autonomia financeira garantida pela Constituição; existência de estrutura administrativa estadual para financiamento e promoção

[8]Ver VARSANO (1989).

[9]Ibid.

da política habitacional. De um lado, a possibilidade de constituição de uma política autônoma, que garantisse ao governo o bônus de revitalizar o setor da construção e atender à demanda organizada por moradia; de outro, a pressão de movimentos de reivindicação populares e de empresários pela adoção de uma política própria para o setor.

Em resumo, estavam criadas as bases para a dinamização da política no estado: interesse político, uma fonte de recursos "volumosa" e estável para suportar as novas despesas e uma estrutura institucional consolidada, com capacidade técnica e organizacional. Segundo Arretche[10] "a institucionalização de uma fonte vinculada de recursos é extremamente importante para a existência de um sistema habitacional; não menos importante é a consolidação de instituições especificamente voltadas para tal fim". Havia recursos financeiros próprios e órgão estatal especializado na promoção e no financiamento de políticas habitacionais: enfim, São Paulo tinha a sua própria estrutura para o desenvolvimento de políticas do setor.

Dadas as condições gerais para a criação de um sistema habitacional em âmbito estadual, é importante destacar as ações do governo paulista no sentido de autonomizar sua política pública. O ponto mais importante foi a criação de um fundo público capaz de suportar as despesas no setor. Constituído basicamente de recursos tributários, o fundo cumpria um duplo papel: garantia parte do orçamento estadual para a provisão de unidades para as famílias de menor renda e injetava recursos financeiros na construção civil, paralisada com a fragmentação do modelo SFH/BNH[11]. De um lado, possibilitava a reprodução econômica de um setor altamente dependente de investimentos estatais; de outro, promovia políticas públicas de universalização de direitos, na linha da "Constituição cidadã" recém-promulgada.

A principal receita constitutiva desse fundo público foi o adicional do ICMS, vinculado a investimentos em moradia popular e instituído pela Lei 6.556, de 30 de novembro de 1989, com vigência a partir de 1990. De acordo com a lei, a receita resultante da elevação da alíquota em 1% seria destinada ao financiamento, pela Caixa Econômica do Estado, de programas habitacionais de interesse da população, desenvolvidos e executados pela CDHU. Além disso, era previsto, expressamente, o subsídio estatal, na medida em que priorizava o atendimento da demanda de renda familiar até cinco salários mínimos, com prestações não superiores a 20% da referida renda. Tal legislação foi renovada anualmente, com previsão de vinculação do adicional do imposto à provisão habitacional subsidiada[12].

[10]Ver ARRETCHE; RODRIGUEZ (1998).

[11]Ibid.

[12]Em 1997, a justiça considerou que a vinculação da receita ao financiamento de políticas públicas específicas contrariava a Constituição. A partir de então, apesar da inexistência do dever legal, o governo do estado tem repassado o montante equivalente da quota desse adicional para investimentos habitacionais. De qualquer modo, cabe a ressalva de que desde 1998 não há mais previsão de vinculação financeira para o financiamento habitacional.

A entrada do governo Quércia, em março de 1987, trouxe para a CDH a chamada "mudança de conceito" no enfrentamento do déficit habitacional. A política era a própria mudança de escala das intervenções e a maciça participação da iniciativa privada na execução dos programas e projetos.

Além de responder aos movimentos de reivindicação e de atacar o déficit habitacional, a "mudança de conceito" visava também oferecer instrumento de reação para o setor privado da construção civil. Por trás da ênfase dada à "forte mudança de escala de atuação da CDH" ou à "mudança radical de atitude do estado", através da pomposa meta de 400 mil unidades habitacionais no quadriênio 1987/90, conforme consta de vários documentos e materiais publicitários da época, está o fomento à atividade do subsetor de edificações da indústria da construção civil, em crise pelo fim de financiamento estatal maciço em decorrência da extinção do BNH. É conhecido o famoso acordo celebrado entre o então governador Orestes Quércia e o então presidente da Fiesp, Mário Amato, no sentido de aprovar legislação estadual que destinasse parcela dos recursos do novo ICMS para dinamizar a indústria da construção civil no estado de São Paulo.

A crise da indústria da construção com o desmantelamento do sistema SFH/BNH, em 1986, e a reação estimulada pela vinculação do fundo público a obras do setor indicam que a CDHU, a partir de 1987, se estruturou para responder a esse mercado habitacional, influenciando decisivamente o modo de produção de unidades no estado. A forte vinculação entre os empresários da construção civil e os agentes públicos do Poder Executivo sinalizam uma "captura" da empresa e da política habitacional pelo setor privado, um avanço indiscriminado desse setor sobre o fundo público na área de moradia popular.

Os recursos que a partir de 1990 passaram a ser alocados na Companhia deram outro fôlego à produção de unidades habitacionais, com a implementação dos chamados programas de massa, executados em sua maior parte por meio da empreitada global[13]. Assim, no começo da década de 1990, a CDHU se tornaria grande agente de promoção da indústria da construção civil, conforme demonstra a evolução dos investimentos da empresa no período.

A tônica dominante foi a idéia de "mudar o conceito" da provisão pública de habitação. A empreitada global passa a ser o paradigma de produção, a construção de unidades habitacionais em massa. Como definiu o relatório de gestão do governo à época: "construir casas em massa é efetivamente uma das prioridades da administração Quércia"[14]. E, numa clara tentativa de se

[13]Modo de produção no qual o estado, através da CDHU, licita toda a execução do empreendimento entre empresas de construção civil, dentro de procedimento padrão.

[14]Ver SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (1991a).

diferenciar da gestão anterior, a Companhia teve seu nome alterado, acrescentando-se o desenvolvimento urbano à denominação da empresa.

O diagnóstico de que o déficit habitacional de São Paulo crescia de modo exponencial e que os governos anteriores tinham avançado pouco para sua erradicação indicava a necessidade de uma reestruturação profunda da empresa, que deveria se voltar ao enfrentamento do problema. Em 1988, quatro programas da CDHU estavam em andamento: o SH1, na Grande São Paulo; o SH2, no interior; o SH3, na Região Metropolitana. Além desses, havia o Programa Municipal de Habitação (PMH), que continuava em curso. A execução desses novos programas implicou mudanças organizacionais na Companhia, refletindo a referida "mudança de conceitos". Às diretorias de Projetos e Obras, de Desenvolvimento de Produto e Financeiro-Administrativa, agregou-se a de Desenvolvimento Socioeconômico, separando-se a diretoria administrativa da financeira. Além disso, foram contratados estudos diagnósticos da empresa, com o objetivo principal de implantar controles financeiros.

As referidas mudanças estruturais e de "conceito" de política habitacional levaram a CDH, como empresa pública, a administrar, em 1988, o terceiro orçamento de investimentos entre as estatais paulistas, atrás apenas da Companhia Energética de São Paulo (Cesp) e da Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô). Segundo dados extraídos de relatórios internos da Companhia[15] seu custeio já chegou a representar mais de 30% desse orçamento. Do lado dos investimentos, a preocupação com a produção em larga escala refletia-se na política de obtenção de recursos e nas formas de financiamento. Importa destacar, nesse ponto, que a redução dos custos globais da construção civil e os mecanismos e formas de diminuição do valor da terra urbana não eram a principal preocupação da empresa nessa mudança de conceito. A meta era a produção recorde de unidades, pouco importando a consecução de um preço ótimo por unidade produzida. Tal fato pode ser observado na execução dos principais programas da Companhia.

Refletindo essa mudança de conceito, o primeiro dos novos programas foi o chamado SH1, que consistia na construção de 20.000 unidades na Zona Leste da capital. A escolha se deu pelo fato de a região ser apontada, nos documentos internos da Companhia, como foco majoritário de tensão, com demandas da população por terra e recursos para a construção em mutirão. No entanto, a resposta estatal distanciava-se, e muito, da pretensão inicial dos cadastrados, optando-se pela empreitada global com resultados, do ponto de vista da eficiência, mais satisfatórios.

[15] Ibid.

O mutirão, desenvolvido no âmbito do PMH, no período Montoro, foi erradicado[16]. Segundo o próprio relatório de gestão do governo Quércia,

> ficou evidente que a contratação seria o caminho mais eficaz para se obter rapidamente os resultados qualitativos e quantitativos esperados. Principalmente, seria impossível levantar 20 mil casas na Zona Leste da capital pelo sistema de mutirão, com a urgência necessária para reduzir a tensão social oriunda das invasões. (...) Para dar o salto de 2 mil para 100 mil casas por ano (...) a empresa não poderia mais ser uma simples promotora de mutirões como antes. *Ela passou a ser uma gerenciadora de construtores, precisou se organizar para contratar projetistas, consultores, empresas de gerenciamento e empreiteiras em larga escala*"[17]. (Grifo nosso)

O princípio de intervenção do estado na questão habitacional estava claro: "(...) a ação governamental deve ser catalisadora da maior ação privada e sua intervenção direta deve limitar-se à superação da crise mais aguda. Assim, é necessário promover maior participação da iniciativa particular."[18] A modalidade de execução preferida foi a empreitada global, na qual a CDHU contratava empresas da construção civil para o desenvolvimento de projetos. Além disso, recorreu-se também a uma modalidade de execução chamada subempreitada, utilizada principalmente em alguns empreendimentos no interior do Estado, em que a contratação das empreiteiras compete às prefeituras.

O padrão de qualidade também foi modificado:

[16]O documento também aborda o tom adotado nessa passagem de uma gestão a outra com referência à questão do mutirão, principalmente pelo então presidente da CDH, Adriano Branco: "a diretoria anterior da CDH, do governo passado, pretendia fazer casas basicamente por mutirão. Isso havia sido transmitido à população de forma enfática – foram montados esquemas de como se fazer mutirão, ensaios de mutirão e até psicodramas de mutirão. E, agora, como convencer a população de que não dava para erguer rapidamente 20 mil casas por mutirão?" O secretário dizia, até com bom humor, que na história da humanidade só há uma tentativa de mutirão nessas dimensões – a Torre de Babel, que, segundo a Bíblia, não deu certo. E complementa: "a secretaria, na verdade, não é contra a autoconstrução". Continua apresentando as dificuldades desse tipo de construção num projeto em grande escala: a terraplenagem não pode ser feita por mutirão, as empreiteiras fazem tudo simultaneamente, o tempo gasto na obra é maior, já que o pessoal de mutirão só trabalha aos sábados e domingos. "Não se pode comparar a qualidade do trabalho realizado por profissionais com o de leigos." Quanto ao argumento do custo, a resposta é clara: "No mutirão, o desperdício de material é muito grande. (...) Quantos sacos de cimento comprar? (...) Onde armazenar? Como saber se o lote (de cimento) vai ser consumido no tempo certo ou não? (...) Imagine-se a quantidade de carrinhos de mão, betoneiras, pás, enxadas, martelos, trenas, prumos. Como fazer o controle de tudo? (...) Quando se compram blocos de concreto, é claro que o fornecedor vai entregar tudo num lugar só. Como deslocar esses blocos para as casas, algumas vezes distantes quilômetros do local de depósito? (...) Tudo isso está bem presente nas análises dos prefeitos em cujas cidades estão sendo feitos mutirões, com o apoio do Estado." Para coroar, "mais um argumento que desaconselha o mutirão nessas circunstâncias é o custo". Refere-se o texto ao custo financeiro de uma obra que gastaria 10 meses e que em mutirão leva dois anos, acrescentando que "a experiência mostra que o custo do material sobe mais do que a variação das OTNs (...). O prejuízo no preço do material elimina qualquer vantagem que haveria na economia da mão-de-obra. (...) É duro botar isso na cabeça das pessoas, iludidas com as promessas de mutirão. Mas os técnicos da CDH andaram fazendo umas continhas que ajudam a entender por que seria complicado construir grandes conjuntos residenciais pelo processo artesanal (...), 100 mil unidades habitacionais por ano, como pretende o governo Quércia. Só de alvenaria, vão ser 9 milhões de m² (...), a cobertura dessas 100 mil casas equivale a 4 milhões de m² de telhado. Daria para cobrir uma área igual à de dois parques do Ibirapuera." Ver, a esse respeito, SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (1988).

[17]SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (1988, p. 26).

[18]Ibid., p. 27.

> Era preciso fazer o dinheiro render mais, mudar o projeto de moradia. Baixar o custo. O padrão habitual da CDH era uma casa de 42 m², com laje revestida por dentro e por fora. O novo tipo de casa deve ter 35 m². Para ganhar no custo, o projeto diminuía acabamentos, tirava uma parede interna (quarto e sala conjugados), eliminava o forro e deixava o piso só no cimento[19].

Como já ocorrera no modelo do SFH/BNH, o acesso às faixas de menor renda e a necessidade de fazer os escassos recursos "renderem mais" historicamente se concretizaram – entre outras formas – pelo rebaixamento do padrão de qualidade das habitações, em prejuízo dos futuros moradores, e não pela melhoria da produtividade da indústria da construção civil.

Se os dois primeiros anos do governo Quércia (1987 e 1988) serviram para reestruturar a Companhia, com enfoque no setor produtivo da indústria da construção civil, a segunda metade do mandato foi de consolidação dessa política, continuada por seu sucessor.

Nos primeiros anos, os recursos advindos do ICMS viabilizam as metas de construção de empreendimentos que totalizam cerca de 200 mil unidades. O programa SH3, estruturado para atender à Região Metropolitana de São Paulo, atinge cifras espetaculares: a produção iniciada em 1990 permitiu a comercialização de 36.702 unidades habitacionais em apenas um único ano, 1992.

O governo Fleury, que sucede o de Orestes Quércia, consolidou modelo iniciado em 1987, de produção em massa e parceria com a iniciativa privada. No entanto, é importante observar uma inovação marcante: o programa de mutirão com autogestão, uma resposta às reivindicações do movimento por moradia, na época ascendente, a partir de importantes conquistas no âmbito municipal. A introdução do Programa Mutirão União dos Movimentos por Moradia (UMM) será tratado adiante, na seção 3.

2. Programas e projetos "alternativos" desenvolvidos no âmbito estadual

Como complemento do histórico da estrutura institucional da CDHU, os itens a seguir procurarão pontuar o desenvolvimento de programas e projetos ditos "alternativos" no âmbito do governo do estado de São Paulo. O histórico da estrutura institucional da Companhia não abrange o escopo dos programas por ela desenvolvidos. Se é verdadeiro que a compreensão dessa estrutura é fundamental para a compreensão da evolução dos programas e projetos "alternativos", também é verdade que é necessária uma análise, ainda que incipiente, sobre o funcionamento dos principais programas de mutirão que são objeto

[19] Ibid., p. 30.

desse estudo e sobre o período durante o qual vêm sendo desenvolvidos pelo estado de São Paulo. Serão observados os programas alternativos do BNH, o Programa Municipal de Habitação, o Programa Mutirão UMM e o Programa Paulista de Mutirão.

2.1. Projetos alternativos BNH

Analisando a política e os programas habitacionais anteriores à administração Montoro, nota-se que,

> do total de habitações construídas para a faixa de renda de até cinco salários mínimos, 1.230.919 foram edificadas através das Companhias Metropolitanas de Habitação (Cohabs); 171.570, pelo programa Promorar (dedicado à erradicação de subabitações, como diz sua rubrica); e apenas 7.924 dentro do programa João-de-Barro, único dirigido ao estrato mais carente da população[20]. (...) A política habitacional do governo de São Paulo procura alterar este quadro injusto através da *criação de esquemas alternativos que possibilitem uma forte atuação junto às camadas mais pobres* [21]. (Grifo nosso)

Convém ressaltar que o João-de-Barro foi um programa nacional de autoconstrução com linha de financiamento própria do BNH, criado em 1984, depois da entrada de Montoro no governo e da criação da CDH[22]. Apesar da participação muito limitada, as avaliações das experiências do programa sempre exaltavam a satisfação do morador: por seu envolvimento em várias etapas do empreendimento; pela atenção ao lugar onde ele vai morar; pela rapidez com que a casa ficou pronta; pelos custos finais das prestações; pela integração com os vizinhos através da mútua ajuda, envolvendo empréstimos de materiais e ferramentas.

A necessidade de correção dos equívocos do SFH/BNH, já mencionada anteriormente, foi fundamental para a inflexão dada ao desenvolvimento de programas do gênero pelo governo do estado.

Tal inflexão leva a Companhia a buscar desenvolver outros programas, com novas soluções, como os que se atinham ao caráter "inovador" de uma ou outra técnica construtiva e à escala construtiva pretendida, e também alguns estudos para viabilização de programas de maior escala para baixa renda[23]. O Programa Municipal de Habitação (PMH) é paradigmático da mudança na concepção da política habita-

[20]Dados do SFH/BNH até fevereiro de 1986 (22 anos do sistema) mostram que foram construídos nesse período (22 anos), 4.450.898 unidades habitacionais; dessas, 1.907.844 através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ou seja, para mutuários de renda maior do que 20 salários mínimos. Para os mutuários de renda entre 5 e 20 salários mínimos, havia 1.332.641 unidades, e para os de renda de 1 a 5 salários mínimos, 1.410.413 unidades, perfazendo 32% do total da carteira do BNH. Em termos de recursos, apenas 8% destinavam-se a atender às camadas mais pobres.

[21]Ver, a esse respeito, SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional (1986a).

[22]Sobre os programas e linhas de financiamento à autoconstrução e mutirão do sistema SFH/BNH, ver, entre outros, SACHS (1999)

[23]Há vários trabalhos desse tipo no Centro de Documentação Técnica (CDT) da CDHU. Entre eles ARNUS; ARAÚJO; BATISTUZZO (198?).

cional do início dos anos 1980. A tentativa de escapar das restrições do regime SFH/BNH e contemplar as demandas dos novos atores da política nacional será sua marca constitutiva, e suas conseqüências terão repercussão decisiva nos rumos da Companhia.

2.2. Programa Municipal de Habitação – PMH

Para atender às camadas mais pobres, o governo do estado de São Paulo institui o Programa Municipal de Habitação, iniciado em 1984, um dos primeiros programas habitacionais que teve o mutirão como pressuposto. "Ele representa uma nova filosofia de política habitacional, que encara a moradia popular com um serviço público, prestado por (...) técnicos do estado"[24], sugere o documento, com uma conotação bem diferenciada da que pretendiam alguns movimentos populares. Visava "contribuir para a solução do problema da habitação popular através da ação integrada de estado, municípios e comunidades"[25].

Em 1984, o programa foi formatado e iniciou-se sua implantação. Em 1985, a proposta foi consolidada, e em 1986 as obras estavam em execução em 102 municípios conveniados.

O funcionamento do PMH deu-se a partir dos princípios de descentralização e participação. A descentralização preconizada dizia respeito à participação da prefeitura em sua execução, o que foi formulado na época como uma "parceria" entre estado e municípios. Para ingresso no programa, o município deveria dispor do terreno no qual seriam feitas as casas, da assistência técnica para seleção dos futuros mutuários e de engenheiros e mestres-de-obra. Através da CDH, o estado forneceria o projeto e a assistência técnica necessária para a construção, financiando também o material. Nessa "parceria", a população contribuiria com a mão-de-obra, pondo em vigência a participação, um dos "princípios básicos" do governo. Segundo o documento, "assim, o PMH está consolidando em São Paulo os históricos e tradicionais sistemas de autoconstrução, de auto-ajuda e, sobretudo, de mutirão"[26].

O argumento da redução do custo foi uma das bases técnicas do programa. De fato, porque vários custos não incidiam no financiamento, houve reduções de até um quarto dos valores praticados pelo BNH para a mesma faixa de renda, de um a três salários mínimos (alguns convênios do PMH chegaram a 115 OTNs por unidade, contra 600 OTNs para construção do mesmo padrão pelo BNH). Cabia ao mutuário final, de fato, apenas o custo do material de construção. O custo financeiro era absorvido pelo estado, com recursos do orçamento. À CDH cabiam os custos de projeto e de assistência técnica e, por

[24]SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional (1986a, p. 8).

[25]Ibid.

[26]Ibid., p. 9.

fim, às prefeituras, a doação de terrenos, a execução das obras de infra-estrutura e a supervisão.

É interessante notar que o programa deveria começar pelas prefeituras; ou seja, elas é que deveriam demonstrar interesse, solicitando a celebração de convênios. O documento também enfatiza algumas etapas do empreendimento, como as reuniões de projeto, cuja importância é ressaltada, pois era fundamental que "a futura casa corresponda aos desejos e necessidades dos moradores (para) despertar nas populações o sentimento comunitário, vital na fase de construção"[27]. É importante perceber que nesse programa, um dos primeiros estaduais, o discurso "comunitário" já se faz presente, ainda que relativo apenas à fase da construção.

O documento é claro quando afirma que "o sistema de mutirão é caracterizado pela co-gestão: os mutirantes participam de todas as decisões – suas opiniões e disponibilidades de tempo são levadas em consideração – em vez de simplesmente se limitarem a cumprir ordens"[28]. A definição do sistema como sendo de co-gestão e a definição dessa mesma co-gestão trazem outros questionamentos. Um dos documentos sobre o PMH apresenta, como um avanço, o cuidado de "levar a opinião da população em consideração". Anacronismos à parte, a consideração da "opinião da população", vindo do primeiro governo de um estado eleito diretamente depois do período de ditadura, foi um avanço, ao menos no discurso. A questão pedagógica de transformar o futuro morador em agente do processo e não considerá-lo apenas membro da fila do déficit habitacional[29] deveria influir de maneira decisiva no desenho do programa.

Mas, de fato, em quase todos os documentos relativos ao PMH, maior ênfase é dada à descentralização administrativa, mostrando que essa era a grande preocupação do governo. Desde o esquema de liberação de recursos ("montado para assegurar às prefeituras a posse integral do dinheiro nas fases que precedem o início das obras"[30]) até a participação em sua gestão, o programa objetivava garantir maior descentralização. "Ao deslocar o centro decisório, a execução do PMH destacou o papel das prefeituras, promovendo na prática a desejada municipalização da execução de políticas que buscam resolver problemas nascidos nos municípios"[31]. Talvez, historicamente, esse fosse o eixo do programa, o caráter

[27]Ibid.

[28]Ibid., p. 16.

[29]Expressão utilizada por Pedro Paulo M. Branco na entrevista concedida à pesquisadora.

[30]SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional (1986e, p. 14).

[31]Id., 1987.

de exemplaridade sugerido por Martoni Branco[32], quando formula que o ponto central não era uma concepção de enfrentamento do déficit habitacional, enorme já àquela época, mas sim uma "concepção de exemplarização, no sentido de semear algumas iniciativas, ainda que em escala mínima, já que não havia condições institucionais para suportar financiamentos na escala que era necessária"[33].

Até o encerramento de todos os empreendimentos, ocorrido em 1993, o PMH comercializou 5.642 unidades habitacionais, sendo 218 na Região Metropolitana de São Paulo e Baixada Santista e 5.424 no interior do estado. Atendeu ao todo a 94 municípios, com custos variados.

As avaliações do programa, tanto internas quanto externas, apontam falhas em sua execução em cidades do interior paulista e fornecem informações importantes sobre o conhecimento acumulado na Companhia sobre o gerenciamento de programas habitacionais sob a forma de mutirão[34].

Na história da Companhia, portanto, o PMH se apresenta como uma tentativa de atingir as faixas até três salários mínimos. Quanto à escala, o volume necessário para "acabar com o déficit habitacional quantitativo" só ocorreria a partir de 1989, com a aprovação da Lei 6.556, que elevou em 1% a alíquota do ICMS, vinculando a receita tributária do estado ao financiamento de programas habitacionais de interesse social.

O marco mais importante da CDH talvez tenha sido a construção, ou permanência em outras bases, de uma estrutura institucional que manteve a atuação estatal em um período de crise do sistema federal, este sim responsável pela provisão habitacional do país. Por conta de todo tipo de bloqueio de verbas, o estado foi também pressionado a dar respostas efetivas, financiando habitação com recursos do tesouro. A presença do governo estadual promovendo, diretamente com seus recursos, um programa habitacional do tipo do PMH também sinalizava a mudança pela qual passava o país.

2.3. Programa Mutirão UMM

Outra marca da fase de consolidação da CDHU foi a introdução do Programa Mutirão União dos Movimentos por Moradia (UMM), bem distinto do programa típico que vinha sendo desenvolvido na Companhia em fins da década de 1980. Nascido de uma reivindicação dos movimentos organizados de luta por moradia, o referido UMM desenvolveu-se com associações comunitárias, na forma de mutirão.

É necessário, ainda que de maneira incipiente, contextualizar a atuação da União dos Movimentos

[32]Expressão utilizada por Pedro Paulo M. Branco na entrevista concedida à pesquisadora.

[33]Parte de entrevista de Pedro Paulo M. Branco concedida à pesquisadora.

[34]Ver, a esse respeito, SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional (1986c).

por Moradia no âmbito estadual. Durante os anos 1980, a luta desses movimentos para que leis e financiamentos fossem aprovados demonstra todo um processo anterior de organização na defesa do mutirão com autogestão[35]. Formada entre 1986 e 1987, a UMM tinha força e representatividade suficientes para pressionar o estado no sentido de reivindicar, em sua companhia habitacional, um programa semelhante ao que estava sendo conduzido na esfera municipal a partir da gestão Erundina, de 1989 a 1992. Por congregar vários movimentos e associações de luta por moradia de toda a cidade, a União, como sujeito social, tinha legitimidade para representar os movimentos e ser importante interlocutor com o governo do estado[36]. Assim, por meio da pressão organizada da União, foi constituído o primeiro programa de mutirão chamado autogestionário, o Programa Mutirão UMM. Na visão de lideranças do movimento, o depoimento de Gutemberg Souza, do Fórum dos Mutirões, entidade municipal, pontua a questão:

Porque a luta exige questionamento direto, quem questionava o CDHU eram os movimentos sociais, o movimento popular de moradia. E existe aquela relação muito pretensiosa dos técnicos de dizer que não, é sem movimento, (...) nós sabemos (...) aquela idéia do saber técnico, enquanto o povo não sabe o que quer, nós que temos que dizer para eles.

O Programa Mutirão UMM tem como data-marco o compromisso do governador Fleury, firmado em ata de reunião de agosto de 1991. A primeira ata previa a construção de 3.040 unidades com a gestão de associações comunitárias, sendo 960 unidades em terrenos do patrimônio da CDHU, 960 em terrenos doados pela prefeitura de São Paulo, 160 em terrenos das associações hipotecados à Companhia, 960 em terrenos doados por outras prefeituras da Região Metropolitana.

Anteriormente, nas gestões Montoro e Quércia, a CDHU já havia estabelecido compromisso com os movimentos que deram origem à UMM, em particular com os sem-terra da Zona Leste. Em função das ocupações, a CDHU passou a privilegiar a formação de estoques de terrenos, visando atender a demanda crescente. Como exemplos de ações influenciadas pela pressão dos movimentos, sobressaem a desapropriação da Fazenda da Juta, localizada na periferia de São Paulo, na divisa com o município de Mauá, e o programa em empreitada global SH1. Na Fazenda da Juta, o movimento foi atendido com a destinação de lotes urbanizados nos quais os beneficiários passaram a empreender obras em mutirão.

O programa teve inúmeras dificuldades de operacionalização, conforme afirmam Rodrigues e Pessina (1997), já que era

[35]Há inúmeras dissertações e teses que tratam do tema. ARANTES (2002), BISILLIAT-GARDET (1990), BONDUKI (1986), CARDOSO (1993), COMARÚ (1998), FELIPE (1997), GOHN (1991), RONCONI (1990; 1995), SILVA (1994).

[36]Entrevista concedida pela professora doutora Rosangela Dias Oliveira Paz à pesquisadora, em outubro de 2000, por ocasião da pesquisa para a dissertação de mestrado, defendida em fevereiro de 2003.

> excepcionalizado, onde até seu nome "Programa Mutirão UMM" denotava tal caráter na política habitacional daquele governo (...) sempre com muitos problemas e resistência por parte da CDHU, que tratava o programa dentro de sua ordem interna com a mesma lógica das empreiteiras [37].

A construção de conjuntos habitacionais em mutirão na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), com repasse de recursos diretamente às associações comunitárias cadastradas na CDHU, que faziam a autogestão do empreendimento, previa o repasse para material de construção, mão-de-obra especializada (parcial), projetos, administração de obra e canteiro. Os terrenos podiam ser de propriedade da CDHU, das prefeituras ou das próprias associações, e a infra-estrutura caberia à CDHU ou às associações, com apoio das prefeituras. Quando o terreno fosse de propriedade da CDHU e a infra-estrutura, realizada por ela, seus custos seriam financiados à população da mesma forma que os valores anteriormente repassados. As associações responsabilizavam-se pela administração das obras e eram obrigadas a contratar assessoria técnica. A tipologia adotada pela maioria das associações comunitárias na RMSP era o edifício de quatro a cinco pavimentos, com área útil máxima de 54 m²/unidade e valor médio de 1.260 UPFs para a construção.

O Programa Mutirão com a União dos Movimentos por Moradia (UMM)[38], descrito no item 3 deste capítulo, com autogestão detalhada na forma e conteúdo, recebeu muita influência das experiências realizadas na Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) no mesmo período, provocando o interesse de outros agentes, como a própria Caixa Econômica Federal, que promoveu e financiou empreendimentos em mutirão em São Bernardo do Campo e Diadema.

Cabe observar que, na prefeitura de São Paulo, a questão da autogestão assumia o papel central da política habitacional, implicando grande apoio da população e suporte institucional ao desenvolvimento dos programas (por exemplo, alimentação e apoio à organização de creches).

Segundo o documento de avaliação,

> o programa implementado apresenta alguns pressupostos, que remetem ao conceito de autogestão:
>
> a. indicação das associações comunitárias pela UMM, bem como a seleção das famílias beneficiadas;
>
> b. contratação de assessorias técnicas escolhidas pelo movimento;
>
> c. livre escolha pela população do projeto arquitetônico;
>
> d. construção de unidades com padrões superiores aos da produção tradicional, sendo os ganhos de escala obtidos através do processo de gestão de obras e economia na aquisição dos materiais.

[37] Ibid.

[38] SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. Regulamento do Convênio UMM - Mutirão. São Paulo: CDHU, 1992a.

2.4. Programa Paulista de Mutirão

No início do governo Covas, em 1995, documentos internos da CDHU apresentavam o Programa Mutirão UMM com 3.554 unidades habitacionais contratadas a um custo médio de R$ 11.713,76, o que gerava uma despesa de 10% da receita da CDHU relativa aos recursos provenientes do ICMS. Nesses documentos, são reconhecidas as potencialidades do programa e está consignado que o mutirão conseguia atingir 54 m² de área útil, enquanto o chamado padrão CDHU atingia 51 m²; a isso se somam menores custos de produção (sempre em média): R$ 216,00/m² no mutirão e R$ 334,00/m² na empreitada global.

Assim, reconhecidas as potencialidades, apesar de apontados diversos entraves à sua continuação, foi desenhado e inaugurado ainda em 1995 o Programa Paulista de Mutirão, que procurava diferençar-se da gestão anterior e imprimir a marca do governador à sua formulação. A prioridade que o governo Covas confere em seus pronunciamentos às alternativas de mutirão e auto-ajuda, "baseado no estímulo à organização da população, bem como à redução dos custos e prazos de produção", no entanto, contrasta com a expressão numérica reduzida de unidades concluídas (não mais de 6%).

Incidem no valor do financiamento das unidades habitacionais todos os recursos disponibilizados pela CDHU, além de seus custos indiretos, ou seja, recursos repassados para edificação, projetos e administração de obras; custos de terrenos e obras de infra-estrutura realizadas pela CDHU; atividades técnicas e de fiscalização da Companhia, calculadas como 10% do total de custos diretos do empreendimento para despesas operacionais, mais 3% relativos ao Coeficiente de Administração e Fiscalização de Obras (Cafo).

Um dos motivos para as dificuldades apresentadas reside na "necessidade de significativa adaptação operacional da CDHU (...) e novas rotinas em todas as áreas técnicas", como registra o documento que avalia o Programa Mutirão UMM[39].

O mesmo documento apresenta outros problemas que resultam nos ditos "limites de escala" do programa, dados principalmente pelo nível de organização prévia da população e pela falta de assessorias técnicas qualificadas em grau suficiente.

> O Programa Mutirão UMM foi implantado na CDHU no mesmo momento em que a Prefeitura Municipal de São Paulo desenvolvia programas conceitualmente similares, e tal influência se fez presente incorporando vícios e virtudes desta experiência. O mesmo exemplo gerou o interesse de outros agentes, com a própria CAIXA, que promoveu e financiou empreendimentos em mutirão em São Bernardo e Diadema. Cabe observar que na PMSP a

[39]Ver, a esse respeito, SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (1995a).

questão da autogestão assumia um papel central na política habitacional adotada, implicando grande apoio e suporte institucional (alimentação, apoio à organização de creches). (...) O programa implementado apresenta alguns pressupostos, que remetem ao conceito de autogestão:

• indicação das associações comunitárias pela UMM, bem como a seleção das famílias

• contratação de assessorias técnicas

• livre escolha pela população do projeto arquitetônico

• construção de unidades com padrões superiores aos da produção tradicional, sendo os ganhos de escala obtidos através do processo de gestão de obras e economia na aquisição dos materiais.

O documento ressalta que a experiência de condução de programas em mutirão foi acumulada pela Companhia através das prefeituras municipais, que forneciam acompanhamento técnico e social, e que o Programa Municipal de Habitação diferencia-se fundamentalmente da proposta de mutirão com associações comunitárias.

> Os primeiros contratos foram feitos só em junho de 1992, decorrentes da permanente adaptação das partes ao programa. A dificuldade no primeiro repasse foi o não preenchimento, pelas associações, das exigências técnicas dos programas. Outra dificuldade apontada foi a não-viabilização dos terrenos das prefeituras municipais. Em agosto de 1993, o secretário passou a uma repactuação do programa: desta vez, 6.022 unidades habitacionais em 30 empreendimentos [40].

Segundo o documento

> é evidente o impacto do programa em relação à ocupação dos últimos remanescentes do patrimônio CDHU na Região Metropolitana de São Paulo (de alto custo e sujeitos a fortes pressões de demanda organizada e não-organizada). Treze por cento dos terrenos foram utilizados nas áreas indicadas. (...) Em termos de custos, trata-se de terrenos de alto valor, que assumem custo médio unitário de R$ 4.800.

Assim, o programa apresenta "limites de escala pelas seguintes condicionantes: nível de organização prévia da população e necessário apoio de assessorias".

No documento Regulamento de Registro das Associações Comunitárias, na primeira etapa do Programa Mutirão com Associações Comunitárias (Programa Mutirão UMM), há a seguinte definição de objeto:

[40] Ibid.

Capítulo II – Do Objeto

2.1 Este regulamento destina-se ao registro de associações comunitárias interessadas em participar da primeira etapa do Programa Mutirão com Associações Comunitárias de produção de habitação de interesse social por autogestão, a ser promovido pela CDHU na RMSP.

Para a Companhia, os pressupostos "que remeteriam ao conceito de autogestão" são, pois, a participação mais ativa do movimento na escolha de quem será beneficiado, o fato de contar com uma assessoria técnica própria e ganho de escala inerente ao próprio método construtivo e o modo de gerenciamento da obra[41].

O que se percebe, nessa primeira abordagem, é uma miscelânea de conceitos: autogestão, gestão dos recursos e organização dos trabalhos no canteiro. Quando se pretende comparar o Programa Mutirão com os da Empreitada Global, argumenta-se que a comparação deve ser relativizada; um dos aspectos é que o programa apresenta limites evidentes de escala, motivados principalmente pelos "princípios da autogestão: população organizada e capacitada para conduzir e gerenciar obras e recursos". A autogestão, assim, é compreendida como a "do empreendimento"[42].

Além da dificuldade de adaptação da estrutura da CDHU ao novo formato da autoconstrução, outros óbices avultavam, como a informalidade das associações de moradores, que não preenchiam as mínimas condições técnicas exigidas pelo programa, e a dificuldade das prefeituras municipais em disponibilizar terrenos para as construções.

Mais uma dificuldade, essa de ordem econômica, era o limite de escala dos empreendimentos participativos ou autogestionários. Em entrevistas com técnicos da CDHU, a questão da redução dos custos pelo volume de unidades produzidas foi muito destacada. Além de refletir um problema que de fato tais empreendimentos enfrentam, os limites de escala constituem o principal argumento dos detratores da experiência.

Em texto sobre os convênios de mutirão, Evaniza Rodriguez, coordenadora da UMM até 2002, também trata do financiamento:

> De modo geral, podemos dizer que a CDHU limita o exercício da autogestão, assumindo para si responsabilidades e decisões que não lhe caberiam. Como exemplo, podemos citar a proibição da elaboração de projetos próprios pelas assessorias técnicas dos movimentos, alegando que estes teriam uma super-

[41]Mais adiante, no mesmo documento de avaliação, a CDHU afirma que "as associações e assessorias têm demonstrado dificuldade de adaptação às normas CDHU". Ver, a esse respeito, ibid.

[42]Ibid.

fície acima do compreendido por eles como habitação popular, custos muito elevados e que o acervo de projetos da Companhia seria suficiente para o programa (...) CDHU passa a influenciar diretamente as associações na escolha de assessoria técnica, projeto e processo construtivo, itens muito caros à concepção de autogestão. Entendemos que esses processos de escolha fazem parte dos princípios da autogestão. Esse processo se deu com mais intensidade a partir da introdução da tipologia VI22J[43], que utiliza estruturas pré-moldadas (...)

3. Estudo de caso: Programa Paulista de Mutirão

Para o estudo de caso do Programa Paulista de Mutirão foram escolhidos dois conjuntos habitacionais localizados na Zona Norte do município de São Paulo, na gleba denominada Jaraguá Voith: Jaraguá A8 e Jaraguá A2 (Residencial Vila Verde). Como se verá, os conjuntos apresentam diferenças significativas em relação à organização inicial das famílias, tipologia de projeto e organização, gestão e participação. Diferenças que nos possibilitam iniciar algumas reflexões e análises sobre o desenvolvimento do programa.

Ao longo da pesquisa de campo foram realizadas entrevistas com moradores, representantes das associações e técnicos da Companhia, cujo enfoque se baseou em critérios predefinidos, já descritos na metodologia deste relatório.

Além das entrevistas, foram coletados textos e documentos na CDHU e na UMM, como implantação e plantas dos conjuntos, contratos e ofícios, fornecendo dados que se somaram ao conteúdo da pesquisa. Projetos arquitetônicos e implantação, bem como fotografias e outras imagens dos conjuntos objeto do estudo de caso, compõem um material iconográfico independente deste relatório e integram o acervo da Rede Habitat.

Seguem abaixo os indicadores da pesquisa de campo, de acordo também com os itens a serem pesquisados, definidos previamente, quais sejam: (1) famílias beneficiadas, (2) custos e prazos, (3) qualidade do espaço urbano e (4) gestão e participação.

1. Famílias beneficiadas
    a. Número de famílias beneficiadas
    b. Renda
    c. Permanência e rotatividade

2. Custos e prazos
    a. Custo médio da unidade
    b. Composição do custo
    c. Valor do contrato
    d. Tempo de obra

[43] VI22J é o nome pelo qual é conhecida uma tipologia arquitetônica em "H", padrão da CDHU, que remete à tipologia padrão típica de conjuntos habitacionais, com quatro andares e acesso através de escadaria entre os blocos.

2.1 Composição do financiamento

a. Material de construção relativo às edificações

b. Remuneração da administração das obras e mão-de-obra especializada*

c. Remuneração da assessoria técnica

d. Canteiro de obras**

3. Qualidade do espaço urbano

3.1 Área

a. Gleba

b. Total da unidade

c. Área útil da unidade

3.2 Tipologia

a. Características das unidades

b. Características do conjunto

c. Características do entorno

4. Gestão e participação

4.1 Organização/participação

a. Organização (antes/depois)

b. Participação em espaços institucionais (conselhos, orçamento participativo etc.)

c. Existência de programas sociais públicos ou de iniciativas comunitárias (cooperativas etc.)

4.2 Participação dos beneficiários no processo:

a. Projeto

b. Gestão da obra

c. Gestão dos recursos financeiros

4.3 Assessoria Técnica

a. Contribuição na organização do trabalho no mutirão

b. Contribuição na organização comunitária da população

c. Formação de mão-de-obra

d. Discussão de projeto

e. Existência de trabalho social

Sistematização - estudo de caso

1. Famílias beneficiadas

	Jaraguá A8	Residencial Vila Verde
a. Número de famílias beneficiadas	100 famílias oriundas da Zona Norte, da Zona Sul, Santana, Brasilândia, Itaberaba	256 famílias oriundas da Zona Oeste da cidade (Movimento Sem-Terra Zona Oeste)
b. Renda	A renda declarada da população-alvo do programa é de 3 a 10 s.m. O comprometimento de renda gira em torno de 25%, segundo informações de técnicos da CDHU	
c. Permanência e rotatividade	Segundo entrevistas efetuadas, aproximadamente 10% de quem participou do mutirão vendeu ou alugou	Segundo entrevistas efetuadas, aproximadamente 4% de quem participou do mutirão vendeu ou alugou. Foi levantada a hipótese de que quem saiu foram os que davam "problema" no mutirão

* nos contratos de mutirão geralmente se solicita que a associação seja constituída pelo grupo-alvo de famílias em 1,5 vez o número de unidades do empreendimento. Atualmente esse procedimento vem mudando e a CDHU tem exigido um suplente para cada titular.

2. Custos e prazos

	Jaraguá A8	Residencial Vila Verde
a. Custo médio da unidade	Aproximadamente R$ 27.000,00 "(...) o valor era uns R$ 27 mil, depois ficou em uns R$ 23 mil e pouco, talvez tenha ficado até mais caro que o sorteado (Empreitada Global)"	R$ 27.189,29 (segundo planilha "Informativo para comercialização")
b. Composição do custo ** valores estimados, baseados nos empreendimentos em estudo e em planilhas de outros empreendimentos da mesma fase. A variação na composição é resultante principalmente do custo do terreno.*	Custo direto da unidade (composto por terreno e obra) - aproximadamente 86% - Custo do terreno (composto por aquisição/desapropriação, custos incidentes na infra-estrutura e/ou urbanização, custos de projeto e vigilância) - aproximadamente 35% - Custo da obra (composto por edificação, infra-estrutura e/ou urbanização, projeto, sondagem, terraplenagem e saldo) - aproximadamente 51% Custo indireto (composto pelo custo de administração e fiscalização da obra, custo operacional da CDHU e despesa de cadastro) - aproximadamente 13% O valor a ser financiado é composto pelos custos direto e indireto da unidade, mais os juros incidentes na fase de construção	
c. Valor do contrato	Valor do contrato original - R$ 1.059.965,00, data-base: outubro de 1995 Aditado na 1a. O.I.S para R$ 1.129.011,12, data-base: junho de 1996 (atualizado Fipe edificações) Valor final do contrato após aditamento - R$ 1.242.158,61	Valor do contrato original - R$ 2.296.445,50 (assinado em 05/08/96) Valor final do contrato após aditamento (24/03/98) - R$ 3.114.777,26
d. Tempo de obra	1a. O.I.S - julho de 1996 Término do prazo do contrato aditado - dezembro de 1998 aproximadamente 30 meses	1a. O.I.S - agosto de 1996 Término da obra - março de 1999 aproximadamente 32 meses

2.1 Composição do financiamento

	Jaraguá A8		Residencial Vila Verde	
a. Material de construção relativo às edificações	R$ 780.728,00	73,66%	1.853.231,52	80,71%
b. Remuneração da administração das obras e mão-de-obra especializada*	R$ 194.401,00	18,34%	259.498,34	11,29%
c. Remuneração da assessoria técnica	R$ 58.508,00	5,52%	126.304,50	5,50%
d. Canteiro de obras**	R$ 26.328,00	2,48%	57.411,14	2,50%
	R$ 1.059.965,00	100,00%	2.296.445,50***	100,00%

* mestre-de-obras, almoxarife, comprador, contador, auxiliar de escritório, pedreiro(s), encanador(es), eletricista(s), carpinteiro(s), armador(es) e pintor(es).
** controle tecnológico, ferramentas, locação e operação de equipamentos. "O custeio da execução das unidades habitacionais será feito com recursos oriundos da CDHU e repassados à associação, incluindo material de construção, mão-de-obra especializada, administração das obras, assessoria técnica e canteiro".
*** valor do contrato original assinado em 1996, antes do termo de aditamento de 1998.

3. Qualidade do espaço urbano

3.1 Área	Jaraguá A8	Residencial Vila Verde
a. Gleba	6.331,57 m² (lote único)	
b. Total da unidade	42,54 m²	60,36 m²
c. Área útil da unidade	38,37 m²	46,93 m²

3.2 Tipologia	Jaraguá A8	Residencial Vila Verde
a. Características das unidades	VI22J, tipologia padrão de estrutura em pré-moldado (paliteiro) com dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro, área de serviço	Projeto próprio, desenvolvido por assessoria técnica, com dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro, área de serviço. Estrutura feita em alvenaria armada, executada com blocos cerâmicos
b. Características do conjunto	Três blocos de 40, 40 e 20 Uhs	Oito apartamentos por bloco, totalizando 32 blocos
c. Características do entorno	Localizado em área do bairro de Jaraguá, provida de serviços e equipamentos comunitários e com boa infra-estrutura de transporte (ônibus e trem). A gleba, lote único, integra uma grande propriedade da CDHU, adquirida após uma ocupação do movimento, iniciada em 07/09/1996. Na gleba há empreendimentos de empreitada global e mutirões de diversas fases Os serviços das redes condominiais de drenagem, de água, de esgoto e de pavimentação do sistema viário e os de complementação da infra-estrutura, serviços para execução de hidrômetro, lixeira, rede de abastecimento de água pública e escada de acesso, foram realizados para toda a gleba, fases Jaraguá A2 (256 Uhs), A3 (96 Uhs), A5, A6, A7 (empreitada global), A8, A10 e A12 (168 Uhs). Também foi feito o paisagismo de toda a gleba, com inclusão de serviço de regularização de taludes e plantio de grama	

* As obras de terraplenagem, guias, sarjetas e drenagem são de responsabilidade da CDHU, segundo contrato, e seu custo incidirá sobre o valor da unidade. As redes condominiais de água, esgoto e energia elétrica são executadas pela CDHU, e o custo incide sobre o valor da unidade. As redes extracondominiais de água, esgoto e energia elétrica são implantadas pelas respectivas concessionárias, mediante solicitação da CDHU.

4. Gestão e participação

4.1 Organização / participação	Jaraguá A8	Residencial Vila Verde
a. Organização (antes/depois)	Associação Sociedade União de Amigos de Itaberaba e Vilas Adjacentes Problemas de gestão e organização durante o andamento das obras contribuíram fortemente para a desmobilização da associação	Associação dos Trabalhadores Sem-Terra da Zona Oeste Residencial Vila Verde
b. Participação em espaços institucionais (conselhos, op. etc.)	Inexistente	Participação na União dos Movimentos por Moradia e em suas atividades A sede do movimento (partilhada com outras associações), na Barra-Funda, abrigava cursos com a participação de professores do Senai: de eletricista, de pedreiro etc.
c. Existência de programas sociais públicos ou de iniciativas comunitárias (cooperativas etc.)	Inexistente	Junto com outras associações afiliadas à UMM, há formação de consultas com fornecedores para adquirir ganho de escala na compra de insumos para obras. Formação de central de compras com dois representantes de cada mutirão As famílias contribuíam com valores entre R$ 3,00 e R$ 10,00 para pequenos gastos que não estivessem previstos: passagem para reivindicações e mobilização das famílias

4.2 Participação dos beneficiários no processo:	Jaraguá A8	Residencial Vila Verde
a. Projeto	Inexistente Projeto da CDHU, estrutura pré-moldada	Projeto próprio, desenvolvido pela assessoria técnica. Discussão do projeto com as famílias beneficiárias
b. Gestão da obra	Segundo as entrevistas, os moradores não concordavam com vários encaminhamentos na gestão da obra e não havia interlocução com a diretoria da associação. No final da obra, a associação saiu	Preparação conjunta da obra, junto com outras associações afiliadas à UMM, com visitas a outros mutirões. Os relatos das entrevistas apontam relativa estabilidade na condução das obras. A mudança da assessoria da fase do projeto para a fase da obra foi a mudança mais significativa apontada A coordenação era composta por 12 pessoas Foram executados por sistema de empreitada a fundação, a alvenaria estrutural e a parte elétrica. Existência de quatro ou cinco empreiteiras que tiveram de ser mudadas por problemas com a situação trabalhista dos funcionários O trabalho do mutirão foi organizado em 16 grupos de cerca de 15 pessoas cada (um coordenador por grupo). Cada grupo organizava um trabalho, além da infra-estrutura como creche e cozinha. Os trabalhos eram distribuídos em uma escala definida para o sábado e o domingo
c. Gestão dos recursos financeiros	Pendências relativas ao recolhimento do ISS da empreiteira contratada impedem a finalização do empreendimento com a CDHU. A Companhia orientou os moradores a montar uma nova associação para receber os 0,01% de recursos do contrato, que são o restante para a finalização. Há acusações por parte dos moradores de que engenheiro e mestre-de-obras contratados tinham parentesco com a antiga presidente da associação	O coordenador geral e o tesoureiro respondiam pela movimentação dos recursos, decidida em assembléia.

4.3 Assessoria Técnica	Jaraguá A8	Residencial Vila Verde
a. Contribuição na organização do trabalho no mutirão	Formação do Regulamento de Obras e acompanhamento técnico.	Planejamento e contribuição até o momento da ocupação. Acompanhamento técnico e auxílio na formação do Regulamento de Obras, do Regimento Interno e cronograma físico-financeiro. Organização das equipes de obra. Organização partilhada com outras obras de associações afiliadas à UMM, participação em assembléias da central de compras e reuniões de coordenação.
b. Contribuição na organização comunitária da população	Inexistente	Apoio na decisão dos critérios para escolha dos apartamentos. Acompanhamento das famílias com dificuldades. Auxílio à associação sobre a documentação.
c. Formação de mão-de-obra	Contratação de mão-de-obra mutirante	Contratação de mão-de-obra mutirante. Cursos de capacitação oferecidos no âmbito das atividades da UMM ("entidade-mãe" da Zona Oeste), em convênio com o Senai**
d. Discussão de projeto	Inexistente	Desenvolvido pela assessoria técnica inicialmente envolvida no empreendimento. A obra foi executada por outra assessoria, escolhida pela associação junto com a "entidade-mãe" da Zona Oeste-UMM. Pequenas alterações de projeto foram discutidas entre mutirantes e a nova assessoria.
e. Existência de trabalho social	Apenas técnico social da CDHU	Existia técnico social da assessoria e da CDHU. Segundo a associação, havia conflito com o técnico da Companhia.

* No contrato, elas figuram como empresa.
** Em ambos os conjuntos, a CDHU não organizou cursos de capacitação de mão-de-obra.

4. Considerações finais

As entrevistas com moradores e lideranças dos dois mutirões parecem não deixar dúvida quanto às vantagens de um projeto próprio e de um sistema construtivo diverso ao pré-moldado:

Nas palavras de uma das lideranças do movimento de moradia, que sintetiza a situação dos empreendimentos:

No PPM padrão, eles dizem que o sistema de pré-moldados na superestrutura (fundação, pilares, vigas e lajes) torna essa fase mais rápida. Porém, como o povo não foi organizado, todo o restante da obra acaba levando muito tempo para ser concluído. Além disso, é um método mais caro e de pior qualidade; a obra sai mais rápido, mas com isso também a qualidade cai. Ao invés de 58 m², com o pré-moldado são aproximadamente 40 m² e mais caros [44].

[44] Entrevista de Donizete, liderança da União dos Movimentos por Moradia, concedida aos pesquisadores em 10 de março de 2003, por ocasião da pesquisa Finep.

O valor de financiamento apropriado nos dois empreendimentos resultou muito próximo, por volta de R$ 27.000,00, inclusos os custos diretos e indiretos. No entanto, após uma revisão forçada feita pela CDHU por conta dos questionamentos apresentados pelo Tribunal de Contas do Estado e pelo Ministério Público Estadual, o valor do mutirão com a estrutura pré-moldada caiu:

Assinamos duas vezes com eles, primeiro mais ou menos em 1999, depois foi revisto o preço das unidades, modificou-se o contrato, a gente já tinha pagado uns dois anos e começou a pagar de novo pelo outro contrato, o que diminuiu um pouco o preço do apartamento, foi para R$ 23.000,00 [45].

Ressalte-se que o custo final do mutirão Jaraguá A8 não foi disponibilizado para esta pesquisa, havendo ainda pendências na finalização do contrato, conforme apontado na tabela apresentada na sistematização do estudo de caso do mutirão Jaraguá A8.

No entanto, em um cálculo ainda estimado, os custos por metro quadrado da área total do Jaraguá A8 são muito maiores do que os do mutirão Vila Verde. Este apresenta um custo de R$ 450,45/m², enquanto o custo de Jaraguá A8, considerando o valor de comercialização de R$ 23.000,00, conforme a entrevista, chega a R$ 540,67/m², ou seja, cerca de 20% maior. Se a conta for feita com o valor estimado do financiamento, aproximadamente R$ 27.000,00 computando-se custos diretos e indiretos, o metro quadrado sai a R$ 634,70/m², quase 41% a mais. Além disso, os ganhos do Vila Verde são inequívocos: o projeto próprio congregou a associação em uma definição fundamental do empreendimento que se queria construir, a área útil do apartamento é quase 50% maior, a participação do beneficiário no acompanhamento da obra não se restringiu à vedação e finalização das unidades, podendo atravessar toda a obra.

É importante notar que a gestão do empreendimento faz a diferença no resultado final da obra. A comparação entre os dois mutirões localizados na mesma gleba mostra que naquele onde houve uma maior participação da população, o conjunto Vila Verde, desde o projeto do apartamento, passando pela gestão de todas as etapas da obra, foi observada uma qualidade espacial muito diversa em relação ao conjunto Jaraguá A8, no qual os mutirantes participaram apenas da finalização da obra. Essa participação não diz respeito somente à efetiva mão-de-obra na construção das unidades, mas também ao envolvimento e autogestão de todo o empreendimento, com o domínio da execução do conjunto. No mutirão Jaraguá A8, o que se nota é um desinteresse dos mutirantes e da própria diretoria da associação quanto ao andamento das obras.

[45] Entrevista de D. Cida, moradora do conjunto Jaraguá A8, concedida aos pesquisadores Renata e Wagner em março de 2003, por ocasião da pesquisa Finep.

Deve-se atentar finalmente para o papel de uma associação atuante na condução de um processo como esse. Os problemas de gestão e organização enfrentados pela associação do mutirão Jaraguá A8 durante o andamento das obras contribuíram fortemente para sua desmobilização. Segundo as entrevistas, os moradores não concordavam com vários encaminhamentos na gestão da obra e não havia interlocução com a diretoria da associação. No final do projeto, restaram suspeitas de desvio de recursos pela diretoria da associação. A assessoria técnica, segundo as mesmas entrevistas realizadas, contribuiu apenas na elaboração do Regulamento de Obras e no acompanhamento técnico.

É importante ressaltar que a associação do mutirão Vila Verde participa, conjuntamente com outras associações, de uma organização que as congrega (União dos Movimentos por Moradia), resultando num notável ganho de qualidade na gestão do mutirão, inclusive na finalização das unidades. A sede da União (UMM), por exemplo, abrigava cursos com a participação de professores do Senai, destinados às associações afiliadas e voltados à formação de mão-de-obra especializada. Outro ganho foi a redução dos custos com material, decorrente da prática de consultas a fornecedores para adquirir ganho de escala na compra de insumos. A formação de central de compras com dois representantes de cada mutirão auxiliou na condução das obras.

A preparação conjunta, com visitas a outros mutirões, também auxiliou muito no processo de gestão do empreendimento Vila Verde. Os relatos das entrevistas destacam a relativa estabilidade na condução do mutirão, com a organização do trabalho em grupos, distribuídos em escala definida para o sábado e o domingo. Apesar de não ter sido a mesma desde o início, a assessoria técnica trabalhou no planejamento e contribuiu até o momento da ocupação.

****

Além da avaliação do estudo de caso, a análise de contratos de empreendimentos de diversas fases do Programa Paulista de Mutirão facilita a compreensão das mudanças pelas quais vem passando o programa e delineia com mais nitidez seus novos rumos. Em que pesem algumas diferenças formais entre os contratos e a possibilidade de distinções em suas disposições, notam-se, em uma breve comparação, diversidades que indicam alterações significativas no desenho do programa[46].

Contratos como o do empreendimento Jaraguá A8, celebrados em 1996, segundo ano de vigência do PPM, especificam que as cópias dos projetos para as obras somente serão disponibilizadas "na medida da necessidade relativa à execução das obras. As solicitações de quaisquer elementos e respectivas entregas deverão ser devidamente comprovadas". Por sua vez, contratos de mutirões que empreendiam projeto

[46]Foram utilizados para essa breve comparação contratos dos empreendimentos Copromo, Jaraguá A8, Itaquera e Vila Verde.

próprio, como o Copromo[47], especificavam apenas o prazo para aprovação do projeto nos órgãos competentes. É patente a diferença na apreensão do objeto da obra. No primeiro caso, o projeto vai sendo apresentado conforme a sua execução, enquanto no segundo, por se tratar de projeto próprio, há um conhecimento prévio e integral do projeto a executar.

O texto contratual dos primeiros anos do PPM também traz como obrigação a entrega prévia do Regulamento de Obra, que trata da normatização das relações entre os beneficiários e a associação. No entanto, já no segundo ano do programa, surge a figura do Relatório do Planejamento de Obras: "Plano de desenvolvimento de obras, envolvendo estratégia de compra de materiais e de contratação de mão-de-obra especializada, apresentando a forma de viabilização do cronograma e autogestão completa, antes da obra." Sabe-se que o correto manejo dos instrumentos de planejamento de uma obra – cronograma físico-financeiro, por exemplo – é fundamental para o êxito de sua execução, o que reforça o argumento do conhecimento completo do projeto, antes de seu início, tanto pela assessoria técnica quanto pela associação. Ressalte-se que no contrato do Jaraguá A8, como o projeto é da CDHU, o memorial descritivo, com a relação dos materiais a serem utilizados, a descrição do trabalho na obra e a planilha quantitativa são fornecidos pela Companhia, ficando a associação e a assessoria fora dessas deliberações. Mas tanto a associação quanto a assessoria são obrigadas a apresentar então o cronograma físico-financeiro, o regulamento de obras e o relatório de planejamento de obras, que devem estar de acordo com as regras da Companhia, já que deverão ser aprovados antes do início das obras.

Outra mudança muito clara ocorre na diminuição do papel da assessoria técnica ao longo do programa. De agente interveniente,

> encarregada do acompanhamento das obras, sendo a responsável técnica pelas mesmas para organização, orientação e acompanhamento do trabalho dos mutirantes em todas as etapas da construção; orientação e administração dos serviços de mão-de-obra especializada; realização do trabalho social no canteiro; (...); responsabilidade e atestado, por engenheiro ou arquiteto, da documentação integrante da Prestação de Contas da Associação.

conforme constava de contratos celebrados no início do programa, a assessoria nem mais figura como parte no contrato. A cláusula sétima do contrato, assinado em 2002 com a Associação Habitar Vida Nova, de Presidente Prudente, apresenta como partes apenas a associação e a CDHU, cabendo à 'empresa' de as-

[47] O Copromo, cujo nome remete à associação de moradores que o construiu, Cooperativa Pró-Moradia de Osasco, é um conjunto habitacional de 540 unidades, constante da segunda fase do Programa Paulista de Mutirão, localizado em Osasco, na Grande São Paulo. Por ter sido um dos primeiros mutirões da segunda fase que ainda contava com projeto próprio e por constar em várias propagandas do governo do estado, é muito citado e visitado por associações de moradores.

sessoria a responsabilidade técnica pelas atividades desenvolvidas pelos mutirantes "necessárias à execução das obras de implantação do empreendimento (...), obedecendo aos parâmetros mínimos fixados pela CDHU".

A mesma cláusula sétima apresenta ainda outra mudança muito significativa: entra no funcionamento da própria associação ao determinar como sua primeira atribuição a eleição e a posse de comissões de obras, nominadas, indicando inclusive o número de componentes que deverão ser adotados. O item 7.1 apresenta as comissões "de compras de materiais e serviços", de "prevenção de acidentes" e de "prestação de contas". Só é liberada a emissão da Ordem de Início de Serviços se for comprovada a criação dessas comissões.

Essa drástica mudança pode ser também compreendida após os questionamentos sofridos pelo programa desde 1997, culminando com a saída do então presidente da CDHU, Goro Hama, amigo pessoal do governador Mário Covas, em 2000. Há indícios de desvio de verba feito através do Programa Mutirão para uma construtora que financiou a campanha eleitoral do governador do estado [48].

Os questionamentos feitos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo não tratam somente de irregularidades cometidas pela CDHU, mas vão ao âmago do programa quando questionam a escolha que a associação faz dos serviços e materiais que utiliza na obra. Ora, esse é um dos princípios caros a uma construção em mutirão por autogestão: a autogestão dos recursos para a construção das unidades. E esse parece ser o limite do Estado no controle de um programa desse tipo. Segue-se parte do relatório do conselheiro do TCE, expedido em 2000:

> Caracteriza-se o mutirão pela contribuição pessoal que os participantes da associação dão, com o seu trabalho, à realização da obra ou do serviço.
>
> É elogiável o sistema pelas vantagens que traz, tanto pelas noções de cidadania e solidariedade que desenvolve entre os participantes, quanto pelos objetivos que alcança: a construção de uma casa; a melhoria da rua; ou a construção de praças e jardins.
>
> Ao contribuir com seu serviço, o cidadão sente-se construindo sua casa e, ao fim, sentirá que não é uma dádiva da Administração, mas um projeto para o qual seu esforço foi essencial.
>
> Neste ponto, surgem duas questões relevantes para o mutirão. A primeira, a própria escolha da associação que, por seus membros, executará a obra ou serviço. Não há dúvida de que a Administração Pública deve se preocupar em organizar um sistema democrático, que permita o acesso a todos que desejam construir moradias, fixando, assim, as condições legais para a existência da associação (do-

[48] Ver Anexo.

cumentos de fundação, relação de membros, área, registros etc.) e estabelecendo critério de escolha de associação mais adequado.

Deve o administrador proporcionar igualitariamente às associações a possibilidade de efetuarem a contratação da obra em mutirão.

Inexistindo critérios, prevalecerá a escolha aleatória, nem sempre justificável à vista do interesse público.

Assim, uma associação com melhor "articulação política" poderá aproximar-se do administrador para conseguir o que outra, igualmente formada por pessoas potencialmente mutirantes, talvez não consiga.

A segunda questão diz respeito à indispensável participação do mutirante na obra. No presente caso, a auditoria aponta que a participação com esforço do mutirante foi de pouca monta. Prevaleceram os serviços contratados de empresas enquanto o trabalho do mutirante interessado ficou reduzido a uma parte insignificante.

A realização da obra por serviços contratados pela associação, sem licitação, elevou o seu custo, uma vez que a escolha das empresas não obedece a qualquer critério seletivo.

No presente caso, aditamentos contratuais foram realizados, aumentando o valor inicial do contrato e prorrogando prazos, diante da necessidade de readequação do cronograma físico-financeiro às reais condições de produção do mutirão. Isso demonstra falhas na elaboração do projeto inicial.

Em conseqüência disso tudo, os custos do mutirão em destaque mostram-se elevados, superando até mesmo os custos das unidades habitacionais do Programa de Empreitada Global, cujas obras são realizadas por empreiteiras, que não deixam de apropriar lucros.

(...)

Portanto, as justificativas apresentadas pela origem foram insuficientes para afastar as falhas mencionadas pela auditoria (fls. 371/388), especialmente no sentido de estar descaracterizado o ponto principal da contratação, qual seja, o regime de mutirão, motivador da inexigibilidade licitatória.

Com efeito, como bem disse SDG, "em síntese, os fundamentos utilizados para a descaracterização são:

- Transferência para terceiros de inúmeros encargos, cuja prática destoa do princípio básico do programa de mutirão; (baseado no parecer da Unidade de Engenharia do TCE que diz '3- Restrição na participação dos mutirantes – De acordo com informações obtidas in loco, bem como na análise das prestações de contas e contratos com terceiros, constatou-se que os serviços de mutirão restringiram-se às construções verticalizadas, com serviços de menor importância, como o transporte de materiais, entulhos e limpeza das obras, descaracterizando o regime de mutirão, alicerçado na inexigibilidade licitatória';

- Associações pouco contribuíram na execução das obras;

- Transferência de serviços a pouquíssimas empresas, o que enseja a presunção de favorecimentos,

eis que tais serviços poderiam ser realizados por inúmeras empresas;

- Custos dos projetos incidindo sobre o valor da unidade habitacional, contrariando o estipulado na cláusula 5ª, § 1º, do contrato;

- Memorial descritivo incompatível com o sistema construtivo;

- Custo elevado dos mutirões;

- Possíveis favorecimentos a empresas responsáveis pelo fornecimento, montagem dos pré-moldados e confecção das placas de identificação das obras, em razão da inexigibilidade de licitação nos mutirões;

- Aditamentos dos valores contratuais pela necessidade de readequação do item mão-de-obra especializada, uma vez que o volume dos serviços executados pelos mutirantes foi inferior ao inicialmente estimado, encarecendo, ainda mais, os custos da construção;

- Ausência de justificativas dos critérios utilizados na escolha da associação."

(...)

Diante do exposto, o MEU VOTO É NO SENTIDO DA IRREGULARIDADE DO CONTRATO DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, BEM COMO DOS TERMOS ADITIVOS. RECOMENDO, FINALMENTE, QUE A CDHU ESTABELEÇA, COM CLAREZA, CRITÉRIOS QUE PERMITAM O ACESSO DE FORMA DEMOCRÁTICA ÀS ASSOCIAÇÕES INTERESSADAS EM CELEBRAR CONTRATOS PARA A CONSTRUÇÃO DE CASAS SOB O REGIME DE MUTIRÃO[49].

Inicialmente, depreende-se do parecer do TCE o reconhecimento do mutirão como espaço de participação popular em um programa de provisão de moradias. Quando o conselheiro diz que o sistema é "elogiável", por conta tanto das "noções de cidadania e solidariedade que desenvolve entre os participantes quanto dos objetivos", o TCE reconhece o programa como uma perspectiva de ampliação da participação popular, talvez como um projeto educativo no sentido do senso comum. No entanto, segundo o tribunal, a "indispensável participação do mutirante na obra" demonstra que esse processo "educativo" só se realiza se o mutirante contribuir com sua própria força de trabalho. A gestão, no caso a autogestão do empreendimento, não é considerada participação efetiva; ao contrário, é vista como um desvio da finalidade primeira: "a auditoria aponta que a participação com esforço do mutirante foi de pouca monta". Ou seja, para ser um programa de mutirão autogestionário, ele deve contar com mão-de-obra mutirante em todas as etapas da obra. Os recursos do financiamento destinados à contratação de mão-de-obra especializada estão chegando a níveis que descaracterizam o mutirão, segundo essa visão. No entanto, para um

[49]Relatório do Conselheiro Antônio Roque Citadini, membro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

programa efetivamente autogestionário, não é necessariamente a mão-de-obra mutirante o ponto central, mas sim a autogestão dos recursos e do empreendimento. Quando o mutirante não mais pôde gerir a obra, tendo sida a associação compelida a contratar uma empresa indicada para construir a infra-estrutura e a estrutura das unidades habitacionais, como foi o caso do Programa Paulista de Mutirão, o espaço de autogestão do empreendimento diminuiu. De fato, no 'paliteiro' prevalecem os serviços contratados de empresas, além do trabalho do mutirante, reduzido "a parte insignificante", como aponta o conselheiro do TCE. Dessa forma, se é para parte significativa da obra ser construída com serviços de terceiros (empresas contratadas), não pode a associação fazer a gestão desses recursos, é o governo que deve licitar. O limite de um programa autogestionário está assim claramente posto: se for autoconstrução, com aporte de mão-de-obra do beneficiário, não há problemas de ordem legal. Mas a autogestão dos recursos e do empreendimento, esse esbarra no controle legal, pressupondo-se que somente o Estado tem condições de garantir o controle do dinheiro público em contratação de serviços de terceiros.

A partir desses questionamentos, o Programa Paulista de Mutirão passou por uma série de reformulações e o atual formato do contrato espelha essas mudanças. Baseado nos questionamentos apresentados, o programa agora funciona de tal modo que a CDHU licita toda a fase de infra-estrutura e estrutura do edifício, cerca de 55% a 60% da obra, executando através de uma construtora privada o que é conhecido como 'paliteiro'. As associações já o recebem pronto, ou seja, toda a estrutura do edifício – pilares e vigas –, devendo o regulamento de obras e todo o cronograma físico-financeiro do mutirão incidirem apenas sobre o restante da construção, ou seja, sobre a vedação e o acabamento. O espaço da autogestão assim diminuiu fisicamente na obra, conforme as lideranças do movimento de moradia[50].

Convém refletir sobre os rumos tomados pelo programa de mutirão. A partir da formulação de reivindicações fundamentais como a construção de sua casa, os movimentos populares de luta por moradia conseguiram evoluir de formas como a auto-ajuda individual para a auto-ajuda coletiva. Ou seja, do mutirão realizado com a ajuda de amigos e parentes no fim de semana para a organização de uma comunidade maior que pleiteava terra urbana e construção de casas para seus integrantes. A diferença entre a forma de realização, de construção das moradias (mutirão), e a forma de gestão dessa obra (autogestão) era de certo modo indistinta no movimento até o começo da década de 1980. No entanto, as políticas de autoconstrução assistidas ou mesmo outros tipos de mutirão desenvolvidos pelo poder público como al-

[50]Entrevista concedida por Evaniza Rodriguez e Donizete em 10 de março de 2003 aos pesquisadores Renata e Wagner, por ocasião da pesquisa Finep.

ternativa para a população de baixa renda estavam sendo implantados por algumas esferas do governo. É o caso dos chamados mutirões de guias e sarjetas do prefeito Mário Covas.

No município de São Paulo, o paradigmático programa de mutirão do Funaps Comunitário desenvolvido na gestão Erundina (1989 a 1992) trouxe a questão da autogestão para a política habitacional, implicando grande apoio da população e suporte institucional ao desenvolvimento dos programas (por exemplo, alimentação e apoio à organização de creches). Pressupostos como a indicação das associações comunitárias pelo movimento de moradia, bem como a seleção das famílias beneficiadas, a contratação de assessorias técnicas escolhidas pelo movimento, a elaboração do projeto arquitetônico em conjunto com a população e a construção de unidades com padrões superiores aos da produção tradicional, delineavam um programa autogestionário, promovido pelo poder público[51].

A CDHU não tinha a mesma experiência nos programas de mutirão que havia desenvolvido. A experiência acumulada pela Companhia na condução de programas em mutirão provinha quase exclusivamente de parcerias com prefeituras municipais, que acompanhavam a parte técnica e social, no âmbito do Programa Municipal de Habitação. O PMH diferenciava-se fundamentalmente da proposta de mutirão com associações comunitárias desenvolvida pela prefeitura de São Paulo na gestão Erundina. A partir das pressões do movimento organizado para a implantação de um programa semelhante no governo do estado, em 1992, houve a necessidade do estabelecimento de novas rotinas na área da CDHU.

Com a constituição do Programa Paulista de Mutirão, pouco a pouco os pressupostos do programa foram mudados ou suprimidos a partir de justificativas como ganho de escala ou mudança no sentido do ganho de agilidade. Apesar de avanços no valor do financiamento e na percentagem de recursos desse financiamento para a contratação de mão-de-obra especializada, o desenho do programa de mutirão do governo do estado incorporou todos os questionamentos sofridos no TCE e no Ministério Público Estadual (MPE), colaborando para o esvaziamento de seu sentido inicial. De alternativo, hoje o que se constata é que o mutirão como programa de provisão foi incorporado à máquina estatal, tendo sido modificado a tal ponto que de fato o espaço físico da autogestão diminuiu.

Epílogo: um início de problematização sobre programas autogestionários

O estudo das políticas públicas de habitação e das formas de organização autogestionárias evidencia a multiplicidade de sentidos que a autogestão

[51]É importante ressaltar que o programa de mutirão autogestionário da prefeitura de São Paulo não enfrentou a série de constrangimentos impostos pela nova lei de licitações, promulgada em 1993, que atinge os empreendimentos contratados a partir desta data.

comporta. O caráter plurívoco do conceito de autogestão[52] é uma das maiores fontes de controvérsias entre especialistas, técnicos, movimentos organizados e agentes do poder público responsáveis pelo planejamento e execução da política habitacional. Antes de mera divergência semântica, a confusão em torno do termo não tem sido sem propósito. Às vezes involuntária, por vezes provocada, o sentido e a extensão da autogestão como forma de organização deixam o espaço material para ocupar o universo simbólico dos atores envolvidos no debate político, operando quase exclusivamente no campo da ideologia.

É evidente que o uso do termo por atores com interesses tão diversos, em larga medida contraditórios, implica explicitar os pontos de convergência e divergência entre eles, mostrando os pontos de aproximação e afastamento, além de investigar a causa da ambigüidade em conseqüência da utilização de um mesmo vocábulo para expressar coisas diferentes. E, à medida que o conteúdo e o alcance da autogestão para cada ator tornam-se claros, a ambigüidade inicial se desfaz e os motivos da confusão restam de forma patente.

A própria história do mutirão no município de São Paulo mostra o desenvolvimento do conceito de autogestão em lutas ditas "concretas". A participação crescente de órgãos institucionais nos projetos de mutirão deveu-se muito à necessidade de amenizar a tensão entre os movimentos e o poder público, agravada pela precária e explosiva questão urbana e habitacional do começo da década de 1980. O corpo do movimento social ganhava densidade, principalmente nos grandes centros urbanos. Acentuavam-se as idéias de participação e descentralização, bem como a mobilização de municípios como parceiros básicos na execução dos projetos.

Nesse contexto, os mutirões ditos "independentes"[53] e os realizados pelo Programa João de Barro, como o implementado pelo governo de Franco Montoro (PMH), e desenvolvidos basicamente no âmbito estadual na primeira metade da década de 1980, tinham uma concepção de rede de parcerias por todo o estado, envolvendo prefeituras em mais

[52]Segundo o Dicionário do Pensamento Marxista, "em sentido estrito, autogestão refere-se à participação direta dos trabalhadores na tomada de decisões básicas nas empresas. Os meios de produção são socializados. (...) Num sentido mais geral, a autogestão é uma forma democrática de organização de toda a economia, constituída de vários níveis de conselhos e assembléias. (...) em seu sentido mais geral, a autogestão é a estrutura básica da sociedade socialista, na economia, na política e na cultura. Em todos os domínios da vida pública (...) a tomada de decisões básicas está nas mãos dos conselhos de autogestão e das assembléias organizadas segundo princípios fundados na organização da produção e nas divisões territoriais. Nesse sentido, transcende os limites do Estado. Os membros dos órgãos de autogestão são eleitos livremente, responsáveis perante seu eleitorado, demissíveis, estão sujeitos à rotatividade e não detêm quaisquer privilégios materiais. Isso acaba com a forma tradicional de Estado, com a burocracia política como elite dominante e com a política profissional como uma esfera do poder alienado." Ver, a esse respeito, Bottomore (1988).

[53]Como exemplo de mutirões ditos independentes de maior envolvimento em uma política deliberada de provisão habitacional, pode-se citar o mutirão Vila Nova Cachoeirinha, desenvolvido na Zona Norte do município de São Paulo, iniciado em meados da década de 1980 no contexto do Programa ProMorar, do BNH.

de 100 canteiros concomitantes, todos de pequeno porte. Entendia-se, então, que a solução do problema habitacional implicava a mediação participativa como forma de ampliar os programas sem um ônus financeiro excessivo para o estado[54].

Mesmo no andamento de obras de mutirão e autoconstrução, desenvolvidas no sentido de ampliação da participação popular, a tradição política do paternalismo encontrava campo fértil para avançar. Tanto que, em várias reuniões iniciais com a população, vereadores apareciam como "padrinhos" dos mutirantes, na tentativa de manter a velha forma de dominação, mediadas pelo favor e contrárias a formas diretas de participação popular. Apostando na passividade da população reivindicante, tal tradição logrou êxito, ao menos em um primeiro momento nas experiências de autoconstrução desenvolvidas no interior do estado de São Paulo. O risco de um sistema de autoconstrução por ajuda mútua terminar se desenvolvendo na tradicional forma da autoconstrução stricto sensu é muito grande, muito aquém da possível e planejada participação popular.

Como pode ser observado em diversas entrevistas, em documentos da Companhia e também na experiência no canteiro de obras, a introdução do conceito de autogestão nos programas – ainda que apenas operacional –, a partir do governo Fleury no caso específico da CDHU, promoveu um certo mal-estar no corpo técnico de vários órgãos públicos encarregados de sua implementação, inclusive da própria CDHU. A gestão do dinheiro por outras pessoas, ainda mais pelos futuros beneficiários finais, gerava desconfiança por parte dos técnicos. Eram os "homens bons que tomam conta do dinheiro do Estado"[55] se vendo obrigados a dividir a tarefa com pessoas formalmente não habilitadas para tanto. A noção da política pública como um "favor", uma concessão do Estado, pesava muito nessa relação entre os técnicos pagos pelo poder público e os trabalhadores do mutirão. Predominava a idéia de que todos deveriam confiar nos técnicos, já que eles fariam o melhor para entregar o "presente" que o Estado lhes destinara.

Tal noção de política pública como favor, bem como o refreamento provocado na participação popular evidenciam os limites de uma política autogestionária promovida pelo Estado. A limitação do Estado em fomentar políticas autogestionárias é consensual no corpo técnico da CDHU. O conflito permanece entre os "homens bons" e os movimentos autogestionários: a responsabilidade é compartilhada, mas

[54]Note-se que é nessa época, meados da década de 1980, que o envolvimento entre movimentos populares de luta por moradia e agentes técnicos, como arquitetos, engenheiros e assistentes sociais, entre outros, começa a tomar corpo e a conformar um tipo de intervenção na área habitacional que culminaria com experiências de mutirão autogestionário desenvolvidas em vários municípios governados por administrações democrático-populares. Sobre esse assunto, ver Bonduki (1986).

[55]Entrevista concedida em fins de 2000 por Márcio Penteado, antigo funcionário da CDHU, que, discorrendo sobre o tema autogestão promovida pelo Estado, tratou da questão dos "homens bons" que cuidam do dinheiro público versus as associações de moradores que gerenciavam esse recurso.

não a confiança mútua. O movimento sente-se preso à necessidade de ter a Ordem de Início de Serviço assinada pelo técnico da CDHU, enquanto estes não confiam na prestação de contas do movimento, gerando desconfianças de lado a lado.

A noção histórica de autogestão como instrumento progressista de gerenciamento do dinheiro público[56] e de configuração de políticas públicas com maior participação do beneficiário final foi também questionada pelo Tribunal de Contas do Estado, conforme apresentado nas Considerações Finais. De fato, o representante do poder público não consegue admitir que a autogestão possa ser promovida pelo Estado.

Como já afirmado, a defesa do mesmo conceito por representantes de interesses tão diversos, por vezes opostos, denota uma vasta gama de significações possíveis, com múltiplos intuitos. Para alguns movimentos organizados, a radicalidade da autogestão a faz estratégica, em que se busca uma transformação mais ampla e profunda da organização produtiva, mediada pela reivindicação de provisão habitacional. Para outros, autogestão é uma forma mais efetiva de atendimento das reivindicações por moradia, independentemente da reorganização da reprodução da vida material. Já para o poder público, a questão também pode ser vista de diversos ângulos. Para alguns governos, a autogestão pode ser uma forma de cooptação de movimentos; uma forma de buscar legitimação popular pela conquista do espaço de representação simbólica; uma forma de superexplorar mão-de-obra; uma forma de refrear os movimentos de reivindicação, "concedendo" alguma forma de participação. Para outros, é uma forma de promover reformas estruturais sem alterações institucionais, sem rupturas com o status quo. Neste último caso, a limitação entre a autogestão promovida pelo Estado e a reivindicada pelos movimentos é patente, restando uma questão, dificilmente superada, que remete aos limites de políticas reformistas.

Independente do interesse destacado e do ator envolvido, fato que desponta como inevitável à introdução e ao aprofundamento de políticas autogestionárias, é a tensão permanente entre proprietários e não-proprietários e a solução dos conflitos distributivos na sociedade de classes. Porque, nas políticas estudadas, autogestão limitou-se ao gerenciamento de recursos distribuídos, sem que fosse dada a devida importância à distribuição desses recursos. Essa questão, se raramente invocada, deve emergir, inevitavelmente.

[56]Ver nota 55.

Referências

ABREU, Haroldo B.; LEITE, Márcia S. P. Mutirão: sobrevivência ou solução? **Revista Proposta**, Rio de Janeiro: Fase, n. 35, 1987. (Mutirões Habitacionais, da casa à cidadania).

ANDRADE, Luis Aureliano. Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. **Revista Estudos CEBRAP**, v. 18, p. 117-148, out./dez. 1976.

ARANTES, Pedro Fiori. **Arquitetura nova Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões.** São Paulo: Editora 34, 2002.

ARNUS F. Ramon; ARAÚJO, Felix; BATISTUZZO, Fernando. **Proposta de Implantação de um Processo de Produção Seriada de Elementos Pré-Fabricados em Argamassa Armada para Fins Habitacionais**. São Paulo: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, 198?.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço e Debates**, MCT/CNPq/Finep, v. 10, n. 31, p.21-36, 1990.

_____.Aspectos Regionais dos Gastos com Habitação e Saneamento Básico. In: AFFONSO, Rui de Britto A.; SILVA, Pedro Luiz B. (Org.). **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: Fundap, 1996a.

_____. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, Rui de Britto A.; SILVA, Pedro Luiz B. (Org.). **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: Fundap, 1996b.

_____. Política Habitacional entre 1986 e 1994. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. (Org.). **Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: Fundap - Fapesp; Brasília: Ipea, 1998.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo. In: _____. (Org.). **Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: Fundap / Fapesp; Brasília: Ipea, 1998.

ASCECAP (Associação dos Servidores da Cia. Estadual de Casas Populares). **Carta ao Governador**. São Paulo, 30 dez. 1998. 8 p.

AZEVEDO, S.;ANDRADE, L.A. G. **Habitação e Poder - Da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 22, p. 107-119, out./dez. 1988.

_____. Política de Habitação Popular: equívocos e mitos sobre a autoconstrução. RAM - **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 192, jul./set. 1989.

_____.A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz César de Queirós. **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 73-104.

AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antonio Augusto Pereira. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Vértice/Anpocs, 1991.

BISILLIAT-GARDET, Jeanne. **Mutirão, utopia e necessidade**. SMC/CNPq-Orstom, 1990.

BOLLAFI, Gabriel. **Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação**. São Paulo, 1972. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo. 1972.

BONDUKI, Nabil. **Construindo territórios de utopia**: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais. São Paulo, 1986. Dissertação (Mestrado) – FAU-USP, São Paulo. 1986.

_____. **Habitação e Autogestão - construindo territórios de utopia**. São Paulo: Fase, 1992.

_____. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 1998.

BOSCHI, R. R. (Ed.). **Movimentos Coletivos no Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

BOTTOMORE, Tom. (Ed.). **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.

BUBER, Martin. **O Socialismo Utópico**. São Paulo: Perspectiva, 1971.

BURGUESS, Rod. Self-Help Housing Advocacy: a curious form of radicalism. A critique of the Work of John F. C. Turner. In: WARD, Peter M. (Ed.). **Self-Help Housing, a critique**. London: Mansell Publishing Limited/ Alexandrine Press, 1982.

CARDOSO, Luis Reinaldo A. **Construção habitacional por mutirão – Caracterização, gerenciamento e custos**. São Paulo, 1993. 202 p. Dissertação (Mestrado) – Epusp, São Paulo. 1993.

COHAB-Bauru. **Algumas considerações sobre a experiência da COHAB Bauru em projetos de mutirão**. Bauru, 1987.

COHAB-MS. **Construção de Moradias por Ajuda-Mútua: Experiências no Estado do Mato Grosso do Sul. COHAB-MS, experiência no município de Anastácio**. 1986.

COMARÚ, Francisco de Assis. **Intervenção Habitacional em Cortiço na Cidade de São Paulo**: o Mutirão Celso Garcia. São Paulo, 1998. Dissertação (Mestrado) – Epusp, São Paulo. 1998.

DURHAM, Eunice R. Movimentos Sociais, a construção da cidadania. **Novos Estudos Cebrap**, n. 10, p. 24-30, out. 1984.

FASE-SP. **O que é autogestão**. São Paulo, 1994.

FELIPE, Joel Pereira. **Mutirão e Autogestão no Jd. São Francisco (1989-1992)**: movimento de moradia, lugar do arquiteto. São Carlos, 1997. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Arquitetura da EESC-USP, São Carlos. 1997.

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

GUILLERM, Alain; BOURDET, Yvon. **Autogestão**: uma mudança radical. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

HARMS, Hans. Historical Perspectives on the Practice and Purpose of Self-Help Housing. In: WARD, Peter M. (Ed.). **Self-Help Housing, a critique**. London: Mansell Publishing Limited/Alexandrine Press, 1982.

IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de SP. Experiência de Auto-ajuda e Ajuda Mútua, relatório de pesquisa. Projeto de Autoconstrução João Paulo II, Proafa. [S.l.], [s.d.].

JACOBI, Pedro. Autoconstrução: mitos e contradições. São Paulo: **Revista Espaço e Debates**, n. 3, [s.d.].

_____. Movimentos Sociais Urbanos no Brasil: Reflexão sobre a Literatura nos anos 70 e 80. **Revista BIB**, Rio de Janeiro, n. 23, 1987.

_____.Atores sociais e Estado. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo: Neru/Cortez, n. 26, 1989.

KOWARICK, Lúcio. (Org.). **As lutas sociais e a cidade**, São Paulo: passado e presente. São Paulo: Cedec/ Unrisd/Paz e Terra, 1993.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: _____. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

_____. **Política habitacional no regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MOISÉS, José Alvaro et al. **Alternativas Populares da Democracia**: Brasil, Anos 80. Petrópolis: Vozes; São Paulo: Cedec, 1982.

MUYLAERT, Eduardo; PINHEIRO, Paulo S. Franco Montoro: democrata e estadista. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 56, mar. 2000.

NIEDENHOFF, Horst-Udo. **Co-gestão na República Federal da Alemanha**. São Paulo: Nobel, 1991.

O COOPERATIVISMO de ajuda-mútua no Uruguai: uma alternativa popular de solução do problema habitacional. Dinâmica Cooperativa. **Cuadernos Cooperativos Uruguaios, Montevideo**, 22(95), jan. 1986.

OLIVEIRA, Sidney S.; REINACH, Henrique de C.; MAFFEI, Abbe Chen. **Vila Nova Cachoeirinha, construção de habitações por Ajuda-Mútua em São Paulo**. Cohab-SP. [S.l.], [s.d.].

REINACH, Henrique C. Construção de habitações por ajuda-mútua: intervenção da Vila Nova Cachoeirinha: da prática à teoria. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE PRODUÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA EM HABITAÇÃO: DA PESQUISA À PRÁTICA. HABITEC-87. 1987, São Paulo. **Anais**... São Paulo: IPT, 1987.

RIBEIRO, Luiz César de Queirós, AZEVEDO, Sergio de. **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. 283 p.

RODRIGUES, Evaniza; PESSINA, Leonardo. **Programa Paulista de Mutirão e Autogestão do Governo do Estado de São Paulo** (1995-1997). Campinas, 1997. Monografia – disciplina Desenho e Gestão do Território Municipal, PUC-CAMP, Campinas. 1997.

RONCONI, Reginaldo. **Programa de mutirões com autogestão na cidade de São Paulo**: resumo. São Paulo, 1990. Mimeo.

_____. **Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão (o programa Funaps Comunitário)**. São Paulo, 1995. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Arquitetura da EESC-USP, São Paulo. 1995.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Política habitacional no Estado de São Paulo**: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003.

SACHS, Céline. **São Paulo**: Políticas Públicas e Habitação Popular. São Paulo: Edusp, 1999.

SANTILLÁN, Diego A. **Organismo Econômico da Revolução, a autogestão na revolução espanhola**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Habitação Popular, um programa democrático**. São Paulo: CDH, 1986a.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Habitação de Interesse Social – algumas recomendações (documento II)**. São Paulo: CDH, 1986b.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Pesquisa e Acompanhamento do PMH – Análise do PMH de Lorena**. São Paulo: CDH, 1986c. (Entrevistas com mutirantes, assistente social local e mestre-de-obras).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Programa de assentamentos habitacionais na região metropolitana de São Paulo**. São Paulo: CDH, 1986d.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Superintendência de Obras. Atividades Desenvolvidas 1983-1986**. São Paulo: CDH, 1986e.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Política pública de habitação popular no Estado de São Paulo - 1983-1986**. São Paulo: CDH, 1987. 256 p.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Plano Habitacional do Estado de São Paulo**. São Paulo: CDH, 1988.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Habitação para o Desenvolvimento**. São Paulo: CDHU, 1988a.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **São Paulo, habitação para todos**. São Paulo: CDHU, 1988b.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Estrutura Organizacional**. São Paulo: CDH, 1989a.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Manual de Procedimentos do Programa SH2**. São Paulo: CDH, 1989b. 14 p.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Programa habitacional do Estado de São Paulo: programas em andamento: plano de ação 89/91**. São Paulo: CDH, 1989c. 65 p.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **1990, o ano da habitação em São Paulo. São Paulo**: CDHU, 1990.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Atuação da CDHU na área habitacional período 1987/90**. São Paulo: CDHU, 1991a.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Plano habitacional do ESP, 1991-1994 (versão preliminar)**. São Paulo: CDHU, 1991b.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Regulamento do Convênio UMM - Mutirão**. São Paulo: CDHU, 1992a.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Política Estadual de Habitação: papel da CDHU**. São Paulo: CDHU, 1992b.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programas Habitacionais do Estado de São Paulo, atuação da Secretaria da Habitação e CDHU 1991-1994**. São Paulo: CDHU, 1993a.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Anais do Seminário de Políticas Habitacionais Estaduais**. São Paulo: CDHU, 1993b.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programa Chamamento Empresarial**. São Paulo, 1994a.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programas habitacionais do Estado de São Paulo**: atuação da Secretaria de Habitação e CDHU. São Paulo: CDHU, 1994b.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Relatório da Gestão 1991-1994**. São Paulo: CDHU, 1994c.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programa Mutirão-UMM – Avaliação Preliminar**. São Paulo: CDHU, fev. 1995a. V. I; II.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Regulamento do Programa Paulista de Mutirão**. São Paulo: CDHU, 1995b.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programa Paulista de Mutirão e Autogestão (cartilha)**. São Paulo: CDHU, 1995c.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Caracterização dos programas em andamento e proposta de novos programas**. São Paulo: CDHU, 1995d.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Alguns Aspectos da Situação Habitacional do Estado de São Paulo**. Sinopse Gerencial. São Paulo: CDHU, 1995e.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Sistema estadual de habitação: resumo executivo**. São Paulo: CDHU, 1995f. 14 p.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Habitação de Interesse Social no Brasil: histórico**. São Paulo: CDHU, 1996a.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Balanço de uma política alternativa de captação de recursos (ICMS-habitação) e novas premissas de atuação**. São Paulo: CDHU, 1996b.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Políticas habitacionais baseadas na ajuda mútua** – seleção de textos. São Paulo: CDHU, 1996c.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Apresentação FIESP.** São Paulo: CDHU, nov. 1996d.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Relatório de Atividades 1995/1996**. São Paulo, 1996e.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **MORAR – informativo CDHU**. São Paulo: CDHU, out. 1996 - jul. 1997. Mimeo.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição na primeira década 1986-1996**. São Paulo: CDHU, 1997a.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **FGV/CONSULT. Projeto de Modernização**. São Paulo: CDHU, 1997b. 13 p.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **CDHU-30 anos: 67/97**. São Paulo: CDHU, 1998.

_____. Gabinete do Governador. **Você Sabia? 4 anos de governo 1995-1998**. São Paulo, 1999.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-1999**. São Paulo: CDHU, 2000.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000**. São Paulo: CDHU, fev. 2001.

SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo J. (Org.). **Uma Revolução no Cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO SOBRE AUTOCONSTRUÇÃO, 1986, Curitiba. Anais... Curitiba, 1986.

SILVA, Ana Amélia. (Org.). **Moradia e Cidadania**: um debate em movimento. São Paulo: Pólis, 1994. 220 p.

TEMPORAES. Depto História FFLCH-USP. **Democracia e Autogestão**. São Paulo: Humanitas / FFLCH-USP, 1999. (Número especial).

TURNER, John F.C. **Vivienda, todo el poder para los usuarios**. Madrid: Hermann Blume, 1977.

VALLADARES, Lícia. (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

_____. **Repensando a Habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Iuperj; Zahar, 1982.

_____. Políticas Alternativas de Habitação Popular: um vôo sobre a literatura internacional. **Espaço e Debates**, MCT/CNPq/Finep, n. 16, 1985.

VARSANO, Ricardo. O impacto da reforma constitucional sobre as receitas estaduais e municipais. **RAM - Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 193, out./dez. 1989.

WARD, Peter M. (Ed.). **Self-Help Housing, a critique**. London: Mansell Publishing Limited/Alexandrine Press, 1982.

Anexo

Matéria do jornal Folha de São Paulo, publicada em 17 de outubro de 1997

"Tribunal constata falhas no repasse de verbas para construção de casas em regime de mutirão"

Auditoria especial do Tribunal de Contas do Estado (TCE) constatou irregularidades em 18 contratos da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) para repasse de verbas destinadas à construção de casas populares em regime de mutirão.

Os contratos foram assinados entre 1996 e junho deste ano. A CDHU liberou R$ 36,61 milhões para construção de 3.638 casas. A maior parte dos contratos foi firmada às vésperas das eleições municipais do ano passado.

Dezoito associações de amigos de bairro, movimentos de sem-terra e pró-moradia da capital e quatro municípios da Grande São Paulo (Osasco, Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos e Guarulhos) receberam recursos públicos. Assinaram os contratos o presidente da CDHU, Goro Hama, e dois diretores da companhia, Fernando Antônio de Carvalho e Antônio Francisco Ribeiro Júnior.

O mutirão é um sistema por meio do qual as entidades que captam os recursos da CDHU devem tocar as obras por conta própria. Mas as associações contrataram empreiteiras para a construção de sete conjuntos habitacionais.

Em seis dessas obras foi contratada a Via Engenharia S/A, que contribuiu com dinheiro para a campanha do governador Mário Covas (PSDB) na eleição de 1994. O conselheiro do TCE Antônio Roque Citadini, relator dos 18 processos, sustenta em despacho de 25 páginas que "as contratações não atenderam aos princípios constitucionais da economicidade". O TCE deu 30 dias para a estatal apresentar sua defesa.

Segundo o tribunal, em "várias situações" o valor liberado pela CDHU é maior que o utilizado pelas associações.

O preço dos terrenos foi considerado "excessivo" em todos os empreendimentos. A CDHU investiu R$ 21 milhões na contratação da Geribello Engenharia e da Sistema Pri Engenharia para fiscalizarem obras praticamente concluídas.

Os auditores constataram que, em um dos contratos, assinado em 9 de junho para construção

de 200 unidades no valor de R$ 2,14 milhões, a execução da obra apontada na última medição era de 22,17%. Mas a execução só alcançou de fato 3%. O deputado Paulo Teixeira (PT) pediu uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar a CDHU.

"Empreiteira amiga de tucanos ganha até com mutirões: Casas em Garça: valorização de 300% em onze dias"

Uma empreiteira de Brasília, a Via Engenharia, está ganhando bom dinheiro no governo paulista de Mário Covas. Faz obras para a Sabesp, a companhia estadual de água e esgoto, trabalha na duplicação de um trecho da Rodovia Fernão Dias e está de olho no programa de concessão de estradas à iniciativa privada. Em 1995, num lance ousado, associou-se a duas outras construtoras e ofereceu 1,8 bilhão de reais pela concessão do sistema Anhangüera -Bandeirantes. Ganhou, mas não levou. Os rivais reclamaram no Tribunal de Contas do Estado e o caso foi parar na justiça. Na semana passada, chegou-se a um desfecho: haverá nova concorrência. Mas a Via não descansa. Descobriu agora uma mina de ouro na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, CDHU.

Com o incentivo da estatal, associações de sem-teto estão contratando a Via para erguer o esqueleto dos prédios do programa de mutirões. O governo paga a conta. Somados todos os projetos, a empreiteira está faturando 47 milhões de reais com isso. É uma proeza e tanto, pois os mutirões são, por definição, obras sem empreiteiro, construídas pelos futuros moradores com ajuda de parentes e amigos, não de empresários.

A Via tem boas relações com os tucanos. Um de seus donos, José Celso Gontijo, é tão amigo de Covas que em maio o governador foi a Brasília para o casamento de sua filha. Em 1994, a empresa mobiliou o comitê do presidente Fernando Henrique Cardoso e deu 250.000 reais para Covas; foi o sétimo maior doador da campanha. O presidente da CDHU, Goro Hama, arranjou até emprego para um parente, seu concunhado Munir Apene, que até julho ajudava a Via a ganhar contratos nos mutirões.

Outro detalhe curioso: de cada duas associações de mutirões que contrataram a empresa, uma é ligada ao Núcleo de Ação Popular do PSDB, cujo coordenador, Edson Marques, tem dupla militância: é também gerente do programa de mutirões. Goro Hama diz que não há nada errado. "As associações contratam a Via porque querem", explica. Coisas estranhas acontecem na CDHU. Em Garça, no interior do estado, a empresa pagou no ano passado R$ 762.000 por um terreno que valia R$ 200.000 onze dias antes. No lote, foram construídas 500 casas, por R$ 6 milhões. A Longitudinal Construções, que fez a

obra, tem uma explicação para a súbita valorização do terreno. "Chutei o preço para cima porque precisava receber logo algum dinheiro para começar", admite o diretor José Alexandre de Araujo. "Não sei o que houve, já que a licitação foi feita pelo governo anterior", diz Goro Hama. "O que importa é que o preço final do conjunto saiu em conta."

11.

11.

O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo

Lívia Miranda e Demóstenes Moraes

Apontamentos iniciais

O redirecionamento das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional, a partir da segunda metade dos anos 70, apontou para um novo padrão de intervenção pública que priorizava a regularização urbanística e fundiária das favelas[1]. Esse processo refletiu um conjunto de fatores: o reconhecimento parcial da ineficiência e do caráter excludente da política habitacional; as pressões dos movimentos de luta pela moradia mediante ocupações coletivas de terrenos urbanos e reivindicações pela posse da terra nos assentamentos de baixa; e os debates a respeito da pobreza urbana e habitat que, inicialmente travados em âmbito internacional, ganharam impulso no Brasil com o incentivo das agências multilaterais.

[1]Este novo padrão ainda conviveu com as intervenções de remoção da população de baixa renda de áreas centrais para as periferias distantes.

A Lei Federal de Parcelamento (Lei 6.766), em 1979, foi outro elemento importante para este processo de redirecionamento da política habitacional, possibilitando regras específicas para o parcelamento do solo em áreas de interesse social. Um dos instrumentos mais significativos que começou a ser discutido nesse contexto foi a Zona Especial de Interesse Social (Zeis) ou Área de Especial Interesse Social (Aeis), visando ao reconhecimento e à incorporação da cidade produzida pela população de baixa renda ao tecido urbano consolidado.

No Recife[2], a criação das 26 Áreas Especiais (Decreto 11.670/80) refletiu o contexto de mudanças nas políticas urbanas e, especificamente, o atendimento aos requisitos para implantação do Programa de Erradicação de Sub-habitação (Promorar) no Recife. Três projetos de urbanização foram elaborados para as favelas Coque, Coelhos (Foto 1) e Brasília Teimosa[3]; áreas que, historicamente, sofreram intensas pressões para a remoção de sua população e se tornaram marcos da resistência popular.

Foto 1 - Zeis Coelhos e Conjunto Habitacional Promorar no centro do Recife. Fonte: Acervo Observatório PE, 1999.

Esses projetos previam a criação de parâmetros urbanísticos especiais, de Comissões de Legalização da Posse da Terra e do Grupo de Trabalho Executivo para Legalização das Áreas Especiais.

As Áreas Especiais, em 1983[4], com alguns ajustes, passaram a ser reconhecidas pela nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei n. 14.511/83, sem,

[2]O Recife, com uma área de 218 km², representa 7,2% da área metropolitana e reúne 1.422.905 habitantes (Censo Demográfico de 2000), o que representa 42% dos habitantes da região, concentrados em uma área urbana que se estende por todo o território municipal. Como núcleo central da região metropolitana, o Recife estabelece fortes relações de complementaridade funcional com os demais municípios da região, intensificadas pela continuidade do tecido urbano nos municípios vizinhos.

[3]O processo de urbanização de Brasília Teimosa, a partir do projeto Teimosinho (1979-80), constitui uma experiência fundamental para a concepção da proposta do Prezeis, anos mais tarde, por conta do processo participativo para elaboração do projeto – instaurado pela comunidade com apoio de técnicos e setores da Igreja – e em função dos parâmetros urbanísticos – já previa, p. ex., instrumentos para impossibilitar a atuação de especuladores e empreendedores imobiliários, com a regulação sobre as dimensões dos lotes e a proibição de remembramentos) e da metodologia de gestão previstos e implementados.

[4]Em Belo Horizonte, em 6/1/1983, um pouco antes do estabelecimento das Zeis no Recife, foram definidos mecanismos legais específicos associados a programas de regularização de favelas – o Profavela (Lei n. 3.532); criando no zoneamento municipal a categoria denominada Setor Especial - 4, específica para a urbanização e regularização jurídica das áreas. Contudo, esta experiência não avançou, significativamente, no âmbito institucional, em relação aos processos participativos de planejamento e gestão – ficando distante da estrutura complexa de gestão do Prezeis.

entretanto, parâmetros que orientassem a intervenção pública para regularização dos assentamentos.

A partir da iniciativa da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife (CJP), instituição liderada por Dom Hélder Câmara, com atuação no acompanhamento jurídico a conflitos fundiários, e com a participação de diversas entidades do movimento popular, foi elaborado o projeto do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), prevendo um conjunto de regras, procedimentos e mecanismos para o reconhecimento de outras áreas faveladas como Zeis, para viabilizar a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos e para efetivar um sistema de gestão participativa.

Após um longo processo de negociação e ajustes, o Projeto de Lei do Prezeis foi aprovado e sancionado em março de 1987 (Lei 14.947/87). Em 1995, uma nova lei do Prezeis foi sancionada representando o aprimoramento dos parâmetros urbanísticos e dos mecanismos e procedimentos de gestão. Até o momento, 66 localidades foram formalmente reconhecidas como Zeis, ocupando, aproximadamente, 85% das áreas de favelas no Recife.

A Lei Orgânica do Município e o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (Lei n. 15.547/91) têm como uma de suas prioridades, nos capítulos referentes à política urbana, o tratamento urbanístico das Zeis. Na Lei de Uso e Ocupação do Solo, são reafirmados os requisitos para a transformação de áreas em Zeis, presentes na Lei do Prezeis; prevendo, ainda, que os parâmetros urbanísticos para o controle urbano devem ser estabelecidos por planos urbanísticos específicos para cada zona.

O Prezeis, como canal de participação, obteve ainda, reconhecimento e assento em duas importantes instâncias oficiais que discutem e definem as diretrizes da política urbana: no Conselho de Desenvolvimento Urbano, que tem poderes deliberativos no controle da implementação do Plano Diretor da Cidade do Recife, e também no Conselho do Orçamento Participativo, instituído em 2001.

A Zeis como instrumento de regulação e de regularização

A Zeis está prevista como um dos instrumentos de regularização fundiária na Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei 9.785 de 29/01/99), que altera a Lei 6.766/79 em seu artigo 3o, acrescentando o § 6o no artigo 2o e no Estatuto da Cidade (alínea "f", do inciso V do artigo 4o).

A Zeis se constitui, a princípio, num instrumento de regulação e controle do uso e ocupação do solo, a partir da previsão de parâmetros urbanísticos, dimensões máximas das áreas dos lotes para novos parcelamentos ou resultantes de remembramentos, inibindo, assim, os interesses dos empreendedores imobiliários e comerciais. O efeito imediato é a diminuição da pressão que estes agentes poderiam exercer sobre as famílias de baixa renda

moradoras destes assentamentos[5], para transformações no ambiente construído com novos objetos imobiliários, com a conseqüente apropriação por segmentos diferentes dos ocupantes originais, acarretando na substituição desta população.

Na maior parte das legislações municipais, a Zeis vem sendo trabalhada articulada a outros instrumentos jurídicos, urbanísticos e de planejamento e gestão participativa para que, de modo coordenado, possa dar maior efetividade ao objetivo de regularizar os assentamentos de interesse social. Em função das formas de uso e ocupação existentes ou planejadas, as Zeis podem ter classificações distintas, com normas e parâmetros diferenciados:

· terrenos públicos ou particulares ocupados por assentamentos precários de baixa renda passíveis de regularização urbanística e regularização jurídica da posse da terra;

· loteamentos irregulares e clandestinos;

· terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados[6], caso sejam destinados à implantação de programas habitacionais de interesse social;

· áreas com concentração de habitação coletiva precária de aluguel (cortiços), onde haja interesse público na promoção de programas habitacionais.

O *status* de ser Zeis, como instrumento de reafirmação do grau de consolidação do assentamento, e a existência de um sistema de gestão participativa vêm habilitando o Prezeis para a captação de recursos (públicos ou/e frutos de financiamentos de agências internacionais). São inegáveis os resultados alcançados a partir do Prezeis para as comunidades de baixa renda: a possibilidade de a população de baixa renda permanecer em suas comunidades, inclusive em áreas centrais, próximas a localidades com disponibilidade de serviços e equipamentos urbanos e oportunidades de trabalho e renda; o reconhecimento institucional do direito à participação de representantes populares na formulação e acompanhamento de políticas urbanas; a consolidação da mudança nos padrões de intervenção urbanística daqueles assentamentos. Contudo, as expectativas em relação à transformação das condições de vida da população das Zeis foram, relativamente, frustradas.A Figura 1 resgata o processo de transformação de comunidades pobres em Zeis de 1983 até 2003.

[5]Em um tecido urbano como o do Recife – onde as áreas ocupadas por segmentos de renda diferentes estão próximas, não há áreas vazias extensas próximas ao centro, e as localizadas na periferia estão concentradas na mão de poucos proprietários e onde também há restrições geomorfológicas e geotécnicas em parte considerável do território do município – o instrumento da Zeis foi fundamental para ampliar as possibilidades de permanência da população favelada em áreas que, em sua maioria, estão localizadas próximas a parcelas infra-estruturadas da cidade e onde já haviam construído uma história de conquista de direitos e estabelecido relações de vizinhança e laços de afetividade.

[6]Diadema, São Paulo, é o município, no Brasil, onde esta modalidade de áreas especiais de interesse social ganhou maior efetividade. A partir de um processo de negociação entre técnicos, vereadores e movimentos populares, foi estabelecido no Plano Diretor que as Aeis 1 se constituiriam nas áreas vazias, destinadas à produção de novos núcleos habitacionais populares.

A Foto 2 mostra a Zeis Entra Apulso, na vizinhança do Shopping Center Recife, bairro de Boa Viagem. Os parâmetros restritivos que regulamentam a Zeis a preserva da forte especulação imobiliária do entorno.

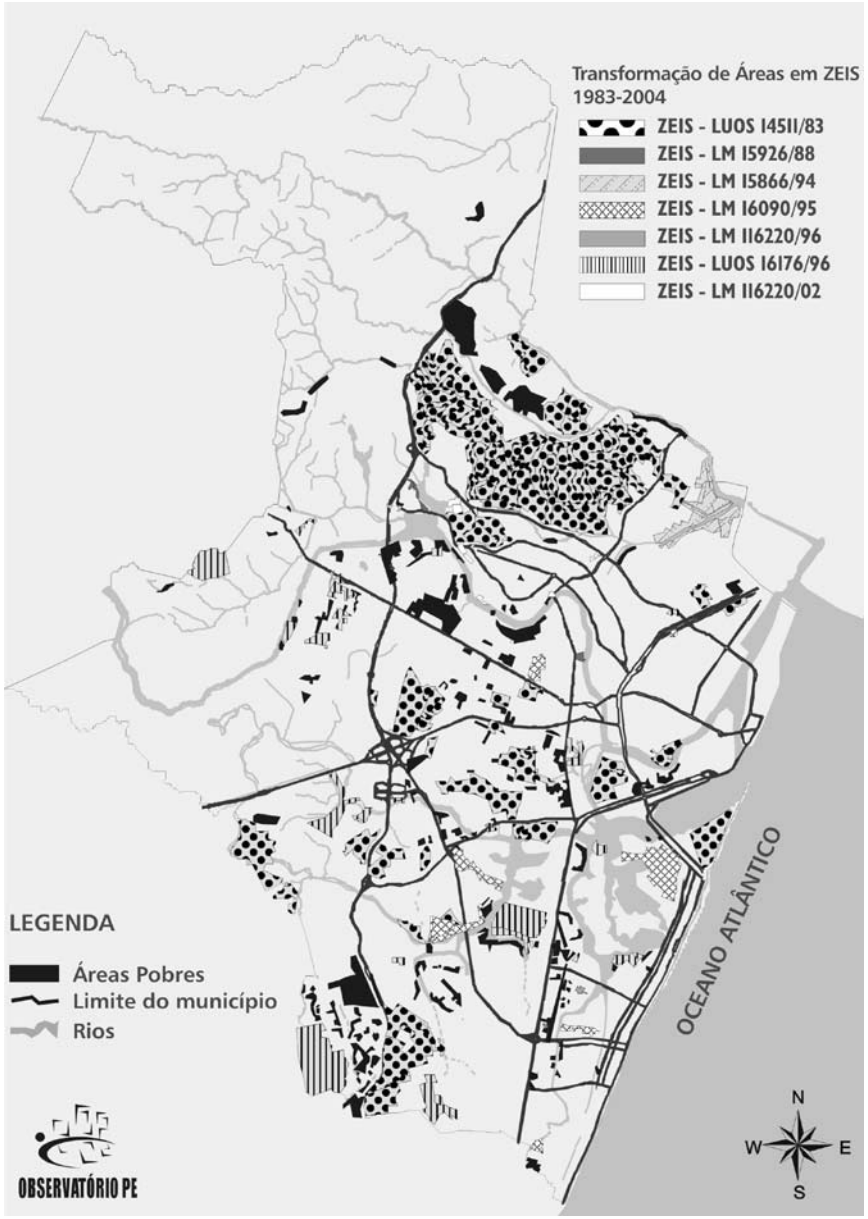


Figura 1 - Transformação de assentamentos de baixa renda em Zeis 1983-2003. Fonte: Observatório PE. MAPA BASE: URB/FADE 1998 Adaptado por Lívia Miranda

Foto 2 - Zeis entra a pulso na vizinhança do Shopping Recife no bairro de Boa Viagem. Fonte: Acervo Observatório PE, 1999.

O Prezeis, ao longo de sua trajetória, não se tornou um instrumento fundamental para as políticas municipais de desenvolvimento urbano e habitacional, considerando a prioridade na alocação de investimentos no âmbito municipal e as estratégias de planejamento local, disputando com outros programas e projetos definições governamentais quanto aos recursos. Duas Zeis, apenas, tiveram, o processo de urbanização concluído, Coronel Fabriciano e João de Barros, e somente a primeira teve a regularização jurídico-fundiária finalizada em 1995.

O Prezeis, em sua concepção, teve como um dos seus mais importantes objetivos a integração da regularização urbanística e fundiária a outras políticas sociais, principalmente a referente à geração de trabalho e renda, inclusive instituindo um grupo de trabalho em emprego e renda. O funcionamento deste grupo e, de uma forma geral, a articulação dos seus principais focos de intervenção com outras intervenções no campo social tiveram resultados pouco expressivos ao longo da trajetória do Prezeis.

Interesses e expressões do poder local: condicionantes e desafios para o Prezeis

O Prezeis, mais do que um conjunto de mecanismos, regras e procedimentos para regular e regularizar as Zeis consiste em um instrumento de planejamento e gestão, dependendo para sua efetividade, das prioridades, estratégias e ações do executivo municipal. Os períodos de avanço e de estagnação para a utilização dos instrumentos de política urbana e para o Prezeis refletem, por um lado, a descontinuidade das ações e a mudança de prioridades que vêm predominando e constituindo um padrão reativo de gestão; por outro, as distintas posturas do governo municipal em relação aos movimentos populares e aos canais de participação.

Em nenhuma gestão o Prezeis se constituiu em um instrumento fundamental da política habitacional municipal – o que significa, de algum modo, um descaso por uma conquista dos movimentos populares, pela legislação e pelo sistema instituído de planejamento e de intervenção em favelas. Uma das dificuldades para que o Prezeis se torne prioridade governamental está na sua origem como projeto formulado pela sociedade civil, não podendo ser claramente identificado como projeto de uma gestão ou

de um administrador – mesmo considerando que sua institucionalização tenha se dado na gestão de Jarbas Vasconcelos (1985-1988).

O Prezeis, ao limitar seu objeto de intervenção às Zeis que já têm a Comissão de Urbanização e Legalização (Comul) instituída, acaba perdendo a oportunidade que, potencialmente, o instrumento da Zeis tem a oferecer: de se tornar um dos principais instrumentos para a definição das diretrizes e ações estratégicas da política habitacional. O programa prevê a concentração de recursos nos assentamentos que participam diretamente do sistema de gestão. Esta (de)limitação do campo de atuação do Prezeis acarreta dificuldades para ampliar sua visibilidade e legitimidade em relação a outros segmentos sociais e interesses, principalmente em relação aos movimentos de moradia.

Atualmente existem 66 Zeis no Recife e 40 comunidades pobres vêm solicitando a transformação de suas áreas em Zonas Especiais[7]. Trinta e cinco Zeis possuem Comul instaladas, oito solicitam instalação de Comul e duas solicitam revisão de seus limites legais – uma para incorporar áreas vizinhas e outra para subdividi-la considerando a necessidade de instalação de mais de uma Comul (Figura 2).

Planejamento e gestão participativa

O sistema de gestão do Prezeis está alicerçado, fundamentalmente, em duas instâncias deliberativas: as Comul, que são responsáveis pela formulação, coordenação, implementação e fiscalização dos planos de urbanização e regularização fundiária a serem desenvolvidos em cada Zeis, e o Fórum Permanente do Prezeis, arena institucional de articulação dos diversos segmentos[8] que integram o Prezeis para discussão e definição das estratégias para o conjunto das áreas. Este fórum deveria, ainda, gerir os recursos para o Fundo do Prezeis[9], contudo, a não efetivação dessa sua atribuição representa um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento dos objetivos do sistema de gestão.

Ainda no âmbito do Prezeis, foi instituída a Coordenação do Fórum, que, além de coordenar as plenárias, tem o papel de acompanhar o trabalho de todas as instâncias técnicas do sistema e o processo eleitoral das Comul. Vale citar, também, as Câmaras de Urbanização, de Legalização e de Orçamento e Finanças e os Grupos de Trabalho de Emprego e Renda e de Meio Ambiente que se constituem em instâncias consultivas, cuja finalidade é subsidiar tecnicamente todas as esferas que compõem o Prezeis (Figura 3).

[7]Três receberam parecer positivo em junho de 2002.

[8]O Decreto municipal n. 17.595/97 em seu art. 2º prevê como integrantes do Fórum do Prezeis: dois representantes de cada Zeis com Comul instalada; um representante de cada Zeis sem Comul instalada; quatro representantes de entidades gerais do movimento popular; dois representantes de entidades de pesquisas; dois representantes de entidades profissionais; um representante da Câmara de Vereadores do Recife; seis representantes da Empresa de Urbanização (URB)/Recife – sendo um representante da presidência, um da Secretaria de Políticas Sociais, um da Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental, um da Secretaria de Finanças; um da Secretaria de Assuntos Jurídicos e Administrativos, um da Cohab/PE e um representante de cada ONG integrante do Prezeis.

[9]A Lei n. 15.790/93, que instituiu o Fundo Municipal do Prezeis, foi aprovada pela Câmara Municipal prevendo como possíveis receitas, entre outras,: dotações do orçamento municipal, transferências intergovernamentais, convênios, receita provenientes dos seus próprios recursos e doações.

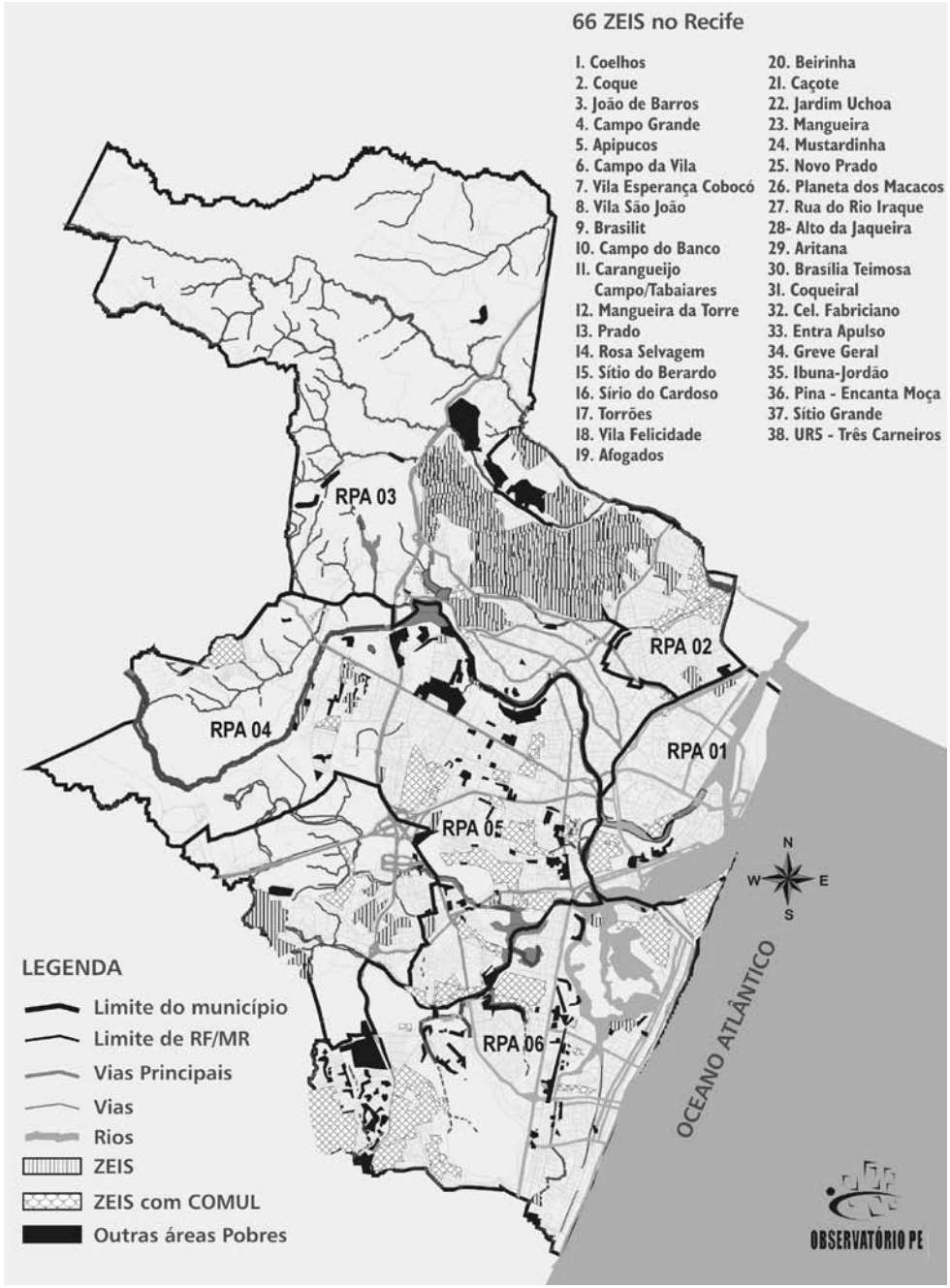


Figura 2 - As Zeis do Recife e suas Comul. Fonte: Observatório PE. MAPA BASE: URB/FADE 1998 Adaptado por Lívia Miranda

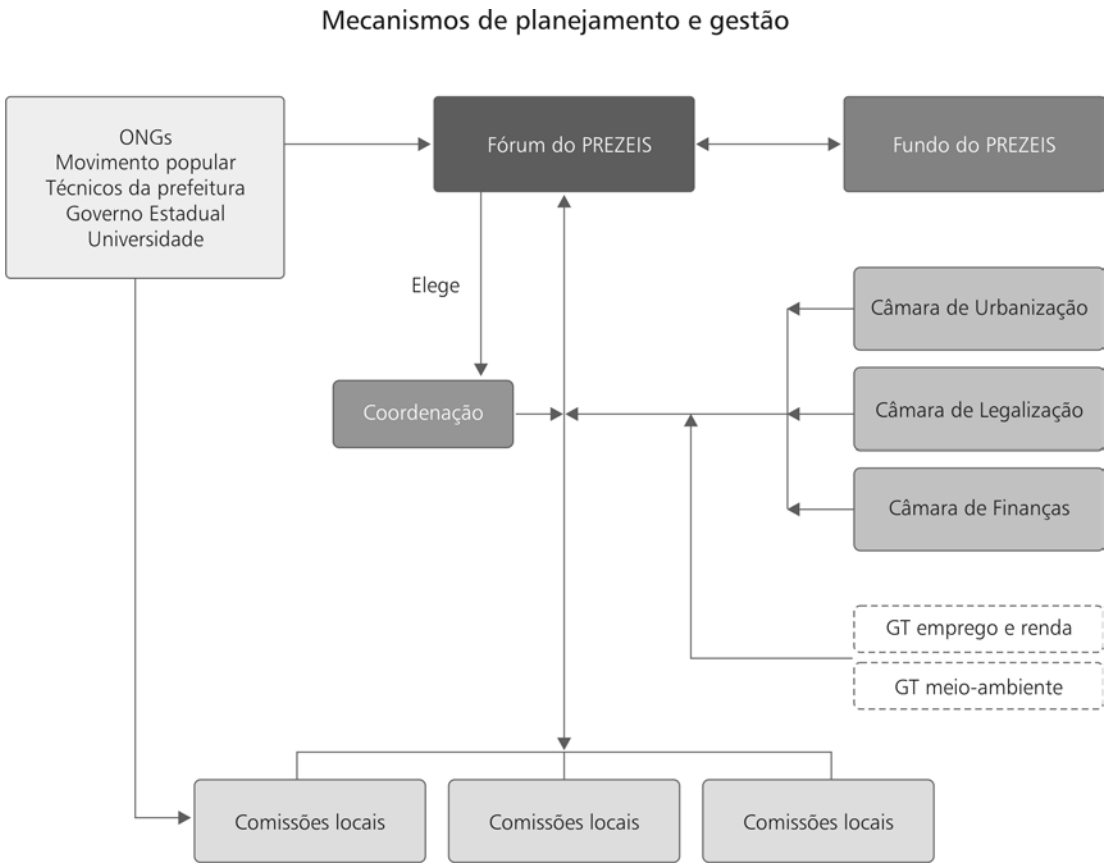


Figura 3 - PREZEIS: mecanismos de planejamento e gestão. Fonte: PREZEIS

Na Empresa de Urbanização do Recife (URB/Recife), uma estrutura específica para o acompanhamento do sistema também foi criada. As Diretorias de Integração Urbanística (Diur) e de Planejamento Urbanístico (DPU) possuem duas divisões específicas para auxiliarem o Prezeis: a Divisão de Gestão de Zeis (DGZ) e a Divisão de Urbanização de Zeis (DUZ), articulada a estas existe ainda a Divisão de Regularização Fundiária (DRF) (Figura 4).

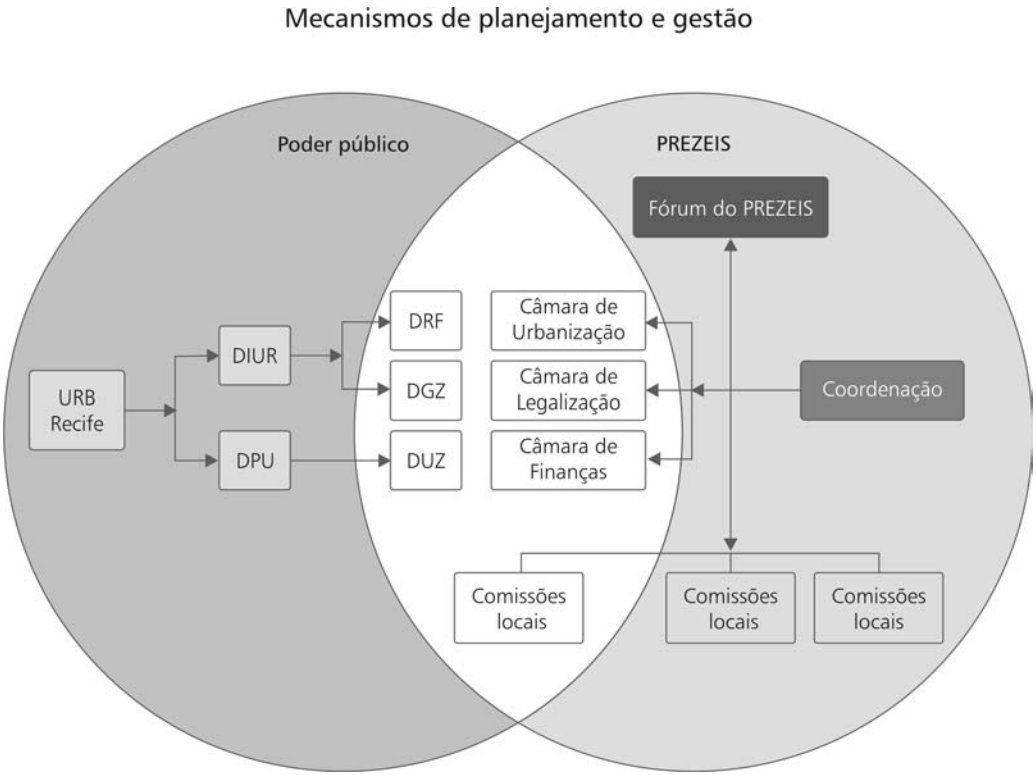


Figura 4 - Planejamento e gestão do Prezeis. Fonte: PREZEIS.

Em relação à articulação do Prezeis com outros programas e canais de participação, as dificuldades são evidentes. O Fórum do Prezeis, apesar de ter assento no Conselho de Desenvolvimento Urbano e no Conselho do Orçamento Participativo, não vem conseguindo fazer com que os instrumentos de planejamento e de regularização previstos pela Lei do Prezeis sejam considerados para formulação de diretrizes e, principalmente, para definição dos investimentos.

No campo da articulação com forças sociais relacionadas à questão moradia, há dificuldades para o estabelecimento de consensos e alianças num contexto de intensas disputas por recursos e por visibilidade política. As pressões por demandas dispersas acabam contribuindo para a implementação de ações públicas descoordenadas e pontuais, mas que trazem dividendos políticos aos gestores públicos.

Nem a possibilidade de transformação dos assentamentos precários em Zeis, considerando os

benefícios quanto à consolidação das ocupações e permanências dos moradores, vem servindo como ponto de convergência de interesses para os movimentos de moradia. É importante acrescentar que, de 1999 até 2002, foram registradas 40 solicitações para a transformação de assentamentos em Zeis, número expressivo considerando que as 66 Zeis são compostas por 252 assentamentos/comunidades. Contudo, em função de um evidente esgotamento do sistema gerencial, da escassez de recursos e da falta de vontade política dos governantes, o Prezeis não vem promovendo a expansão do número de Comul. Hoje, das 66 Zeis, apenas 35 participam do sistema de gestão.

O Fórum do Prezeis não vem promovendo a aglutinação de estratégias para a defesa do interesse comum, considerando o que mais importa para as comunidades: a regularização urbanística e fundiária, tampouco vem promovendo o debate sobre lutas mais estruturais.

Para o funcionamento do sistema Prezeis é fundamental, ainda, que os participantes do Prezeis ampliem sua visão sobre o orçamento municipal (programação e execução) e sobre as diretrizes gerais da política urbana, como, por exemplo, o que foi estabelecido no Plano Diretor. Merecem atenção também, para que as proposições do Prezeis possam se tornar mais realistas, questões como a situação da economia (local e nacional), as prioridades governamentais locais, as diretrizes dos programas federais e das agências internacionais, entre outras.

Formalmente, está previsto que o Fórum do Prezeis tem como uma de suas atribuições aprovar a proposta orçamentária do Fundo do Prezeis, devendo, também, acompanhar sua execução; todavia, é evidente a ausência de controle sobre o Fundo pelo sistema de gestão. Algumas dificuldades podem ser apontadas: de um lado, os representantes da sociedade civil, por não dominarem a linguagem contábil e por não investirem no tema, não conseguem acompanhar sistematicamente a execução orçamentária; de outro, o poder público não presta contas e não apresenta balancetes trimestrais e anuais (como previsto na lei). Isto cria dificuldades para desenvolver procedimentos para avaliar o processo de alocação de recursos e estabelecer estratégias para a captação.

Um campo fundamental que merece atenção em relação à efetividade do Prezeis diz respeito aos processos participativos, considerando tanto os aspectos institucionais (estrutura formal) quanto as práticas desenvolvidas pelos agentes que compõem o programa. Alguns dos problemas referentes à participação no âmbito do Prezeis merecem considerações:

· Há dificuldades para o enfrentamento de questões de ordem conjuntural, política e econômica[10] que não favorecem a criação de um ambiente de mobilização da base social. Parte

[10]A crise econômica acarreta problemas concretos para a ampliação da participação (recursos infra-estruturais, operacionais, custos de transporte, alimentação para participar etc.), além da descrença em relação às instâncias governamentais, entre outros.

significativa da população está lutando pela sobrevivência, sem meios ou estímulos para participar de discussões que não tragam benefícios concretos imediatos.

· O sistema de gestão tende a fortalecer o formato representativo da participação, a partir dos líderes eleitos para as Comul. É perceptível o distanciamento de diversos líderes comunitários em relação às bases. Apesar de serem eleitos por via direta, há, por parte de alguns representantes, desinteresse e/ou incapacidade de mobilizar suas comunidades para o desenvolvimento de processos mais amplos de discussão; processo que pode estar relacionado a estratégias para manutenção de sua representação, poder, vantagens financeiras e, também, para ocultar a prioridade dada a interesses particulares em detrimento dos coletivos.

· Não foram instituídos, ainda, mecanismos permanentes de consulta às bases, com o intuito de evitar o isolamento dos representantes, nem instrumentos de acompanhamento sistemático, pelos moradores das áreas, às ações dos representantes eleitos nas Comul, inclusive com a previsão de mecanismos para revogar os mandatos destes, em função do não cumprimento das suas atribuições.

A capacitação do segmento popular do Prezeis no domínio da linguagem e do conhecimento técnico é outro ponto de fragilidade do sistema de gestão, dificultando, para o segmento popular, a identificação das questões fundamentais e a participação mais efetiva na formulação e planejamento das ações, o que vem se refletindo, de certo modo, no caráter reivindicativo de parcela considerável das demandas dos líderes – quando estes buscam recursos públicos para obras pontuais em suas áreas, a partir da indiferença às diretrizes apontadas pelos próprios planos urbanísticos.

Em relação do poder público, há dificuldades para adaptar a máquina administrativa e os técnicos da empresa de urbanização às práticas exigidas pelo sistema de co-gestão, mesmo considerando o avanço quanto à criação de setores (departamentos e divisões) no âmbito da URB/Recife, especificamente, para conduzir os processos referentes às Zeis.

Um sistema de planejamento participativo requer o desenvolvimento contínuo de processos de negociação baseados em informações sobre as realidades das localidades e sobre os projetos. A capacidade operacional da máquina pública e do próprio Prezeis, contudo, é limitada, tanto para levantar estimativas quanto para fomentar discussões sobre estratégias para intervenção (etapas e prioridades), evidenciando não só os problemas comuns (escassez de recursos) às administrações municipais, mas as opções e prioridades políticas e governamentais.

Convém ressaltar ainda que, em diversos momentos do processo de planejamento, é perceptível a falta de sintonia e coordenação entre setores da administração e até disputas, alguns mais sensíveis à gestão participativa e às intervenções para consolidação das favelas, e outros ainda resistentes ao reconhecimento da cidade informal.

Em outro campo, as assessorias às comunidades (ONGs) tiveram, historicamente, um papel fundamental na formação, organização e consolidação dos movimentos populares do Recife, inclusive para a formulação da proposta, implementação e consolidação do Prezeis. Contudo, a ação sempre se concentrou na formação e fortalecimento de pessoas ou grupos do movimento, acabando por contribuir para um processo de elitização na participação popular. No Prezeis, a maior parte dos investimentos em capacitação das ONGs foi direcionada aos representantes eleitos para as Comul.

No âmbito do Prezeis, a definição do papel das ONGs é objeto de controvérsias: por um lado, a assessoria deve contribuir na qualificação da visão e do posicionamento dos representantes das comunidades na sua participação nas instâncias de gestão; por outro, em vários momentos, as ONGs vêm se posicionando de modo independente já que fazem parte do sistema de gestão.

Outro ponto a ressaltar é mudança gradativa do perfil dos técnicos. As assessorias vêm sendo solicitadas para desempenhar um papel diferente do papel, dos anos 80, de fortalecimento das organizações populares. Os técnicos passaram a ter um perfil mais técnico e especializado – principalmente, no planejamento urbano e no campo jurídico da regularização da posse da terra. Entretanto, o número de técnicos disponibilizados ainda é insuficiente para o acompanhamento técnico dos processos e das obras. Por outro lado, o compromisso com o sistema gestão, a partir da participação efetiva nas instâncias formais, vem diminuindo ao longo dos últimos anos, denotando a mudança de prioridades dessas instituições.

Regulação e controle do uso e ocupação do solo e mercado informal

O principal benefício que a institucionalização das Zeis trouxe refere-se à implementação de parâmetros urbanísticos que inibem os interesses dos grandes agentes – empreendedores imobiliários e comerciais –, ao estabelecer limites quanto às dimensões das áreas dos terrenos para novos parcelamentos ou remembramentos. Deste modo, o efeito imediato é a diminuição da pressão que estes agentes poderiam exercer sobre os moradores das Zeis. Contudo, estes setores vêm, em administrações mais conservadoras, tentando influenciar tanto o Executivo como o Legislativo para modificar estes parâmetros na direção de uma flexibilização das normas das áreas mais urbanizadas, com a argumentação de que o instrumento da Zeis impediria o desenvolvimento da cidade.

A importância da rigidez de alguns parâmetros urbanísticos que resguardam a consolidação das Zeis não significa que a discussão sobre padrões de urbanização, normas, índices, ao longo da trajetória do Prezeis, tenha cessado, principalmente, para o aperfeiçoamento tanto no âmbito de normas gerais quanto para contemplar especificidades do ambiente construído e das condições geomorfológicas. Alguns estudos no campo disciplinar do Desenho Urbano foram desenvolvidos tentando explorar novas alternativas na requalificação das favelas e novos mecanismos de controle e compensação de adensamento construtivo.

Há que se ressaltar que a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei n. 16.176/96) prevê os Planos Urbanísticos como os instrumentos para normatização das Zeis, a partir de parâmetros específicos que deveriam resguardar a tipicidade local; todavia, estes planos não vêm sendo implementados integralmente, e a insuficiência de parâmetros urbanísticos gerais, previstos atualmente pela Lei do Prezeis, acarreta a impossibilidade de estabelecer referências mais consistentes para o processo de planejamento e para um controle urbano mais eficaz.

O mesmo Grupo de Trabalho para Normatização das Zeis propôs ainda a criação de equipes especializadas na fiscalização de Zeis em todas as Unidades Regionais da Diretoria de Controle Urbanístico, onde se dariam as reuniões das Comul. A histórica inadimplência e ineficácia do poder público quanto ao controle urbano denota o descaso do Estado, considerando que os investimentos para a constituição de uma estrutura mais adequada de monitoramento e fiscalização foram e vêm sendo muito aquém deste desafio. As Zeis continuam ignoradas pelos setores de controle urbano por desinteresse, já que não são setores rentáveis do ponto de vista fiscal, e pela falta de parâmetros que dêem suporte à fiscalização.

Em relação às Zeis, não importa apenas resguardar os investimentos públicos e os interesses coletivos; é importante verificar também a questão da dinâmica imobiliária nas Zeis e a mobilidade residencial – com a hipótese de que, em determinadas áreas, por conta da localização e/ou por conta dos investimentos públicos, vem ocorrendo a substituição de população, até mesmo para segmentos de renda próximos.

Regularização fundiária

O estabelecimento de Zeis traz, para os processos de regularização fundiária, a possibilidade de não apenas de consolidar a permanência de populações moradoras de áreas ocupadas em desconformidade com a lei, mas também de integrar estes processos ao planejamento e controle do uso do solo (ações preventivas) e à regularização urbanística (ações corretivas).

A Lei do Prezeis prevê, para regularização fundiária em áreas públicas, a utilização exclusiva da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), proibindo a doação.A CDRU[11] acaba tendo dificuldades para ser aceita entre os moradores Zeis, por não implicar a aquisição de direitos equivalentes aos da transferência da propriedade. Nas áreas privadas, o instrumento que vem sendo utilizado é o usucapião urbano, com um baixo número de titulações efetuadas, representando uma significativa defasagem em relação ao número de famílias potencialmente beneficiárias.

Atualmente existem no Prezeis 24 áreas em processo de regularização fundiária[12]; 22 áreas com

[11]A CDRU é um importante instrumento utilizado na regularização fundiária de áreas de interesse social assentadas em áreas públicas, cuja posse da terra é irregular.

[12]Cel. Fabriciano, Entra Apulso, Torrões, Asa Branca, Vila da Paz, Coelhos, Vila União, Jardim Uchôa I, Jardim Uchôa II, Greve Geral, Aritana, Coque, Vila Felicidade, Planeta dos Macacos, Campo do Vila, Marron Glacê, Pe.Miguel, Beirinha, Vila do Vintém, Tamarineira, Vila Esperança/Cabocó, Sítio do Cardoso, Coqueiral, Três Carneiros.

CDRU como instrumento de legalização; quatro áreas com usucapião como instrumento de legalização, beneficiando 77.391 habitantes. São 19.296 imóveis em processo de regularização fundiária: 870 Concessões de Direito Real de Uso em tramitação; 1.091 Concessões de Direito Real de Uso entregues aos moradores; 300 ações de usucapião ajuizadas.

Historicamente, o Prezeis vem enfrentando problemas comuns aos programas de legalização da posse da terra no Brasil – a rigidez da legislação dos registros de imóveis; a cultura conservadora do Poder Judiciário; a falta de continuidade dos programas em função da mudança de prioridades dos governos; a estrutura dos cartórios, com precárias formas de registro e armazenamento; e outros mais específicos, referentes ao descompasso entre as ações de regularização jurídico-fundiária e o planejamento das intervenções urbanísticas. Esse descompasso também se verifica considerando a dinâmica dos submercados imobiliários informais e as transformações das áreas pelos próprios moradores. Há dificuldades, ainda, quanto a um maior aporte de recursos para viabilizar uma estrutura compatível com o desafio (qualificação dos recursos humanos, equipamentos).

A possibilidade de utilização de instrumentos de regularização coletiva – a concessão de uso especial para fins de moradia e o usucapião urbano coletivo, importantes conquistas para o reconhecimento do direito coletivo à moradia – trazem perspectivas para a agilização dos processos de regularização fundiária. Estes instrumentos dependem de planos urbanísticos que definam os espaços públicos e privados e reforcem a necessidade de integração entre os processos de regularização fundiária e urbanística.

O recente interesse das agências multilaterais pela regularização fundiária, como forma de incorporação de parte da população de baixa renda à economia formal, pode significar uma oportunidade para captação de recursos que incremente as estruturas institucionais que executam as ações de regularização. Contudo, o processo de regularização fundiária, em larga escala, pode gerar, principalmente em áreas privadas, graves problemas, como a substituição de usos e de população, caso não estejam associados a mecanismos que favoreçam a permanência da população original, resguardando o objetivo principal da intervenção.

As condições de habitabilidade nas Zeis

Segundo o Cadastro de Áreas Pobres[13] (PR/URB; UFPE/Fade, 1998), 659.076 habitantes (46,32% dos habitantes do Recife) ocupam 154.280 domi-

[13]Em 1998, foi realizado o Cadastro de Áreas Pobres quando foram levantados e analisados 421 assentamentos ocupados pela população de baixa renda com precárias condições de habitabilidade. Este cadastro oferece uma classificação preliminar das áreas – denominada Grau de Pobreza e uma base cartográfica digital na escala 1:25000 (utilizada neste trabalho). O Grau de Pobreza foi definido a partir do cruzamento de dados de duas ordens: socioeconômicos e físico-ambientais, a partir de observação em vistorias técnicas locais. Estas informações receberam uma pontuação que permitiu classificar cada localidade em pobre, muito pobre e crítica. O Cadastro contém, ainda, um banco de dados organizado em fichas técnicas de caracterização de localidade.

cílios em 421 assentamentos de baixa renda, que apresentam carência de infra-estrutura e serviços urbanos, além de irregularidades quanto à propriedade e/ou às condições de ocupação do solo – numa área de 3.357 hectares, correspondendo a 15,26% da área total do município. Do total desses assentamentos, 252 compõem as 66 Zeis. A partir dos dados censitários do IBGE (2000), o Observatório de Políticas Públicas-PE[14] estima para as áreas Zeis uma população de 592 mil habitantes, 41,6% da população recifense em cerca de 150 mil domicílios (Tabela 1).

O problema não é novo: a ocupação irregular de terrenos associada à autoconstrução sempre foi a principal alternativa de acesso à moradia para a população de baixa renda no Recife. O recenseamento de 1913 já apontava que 43% das unidades habitacionais eram caracterizadas como mocambos, o censo dos mocambos de 1939 revelou que quase metade da população do Recife, 164.837 habitantes, era constituída de mocambeiros, e o levantamento realizado pela Sehab, em 1988-1989, referente aos assentamentos residenciais populares, constatou que estes representavam 166.000 habitações, mais da metade dos domicílios na cidade do Recife que seriam levantados pelo censo de 1991 (305.901).

Alguns processos mais recentes em relação aos assentamentos de baixa renda e às Zeis devem ser considerados. A expansão e o adensamento dos assentamentos de baixa renda nas áreas periféricas, como, por exemplo, nos bairros da Várzea (onde está localizada a Zeis Rosa Selvagem), Passarinho, Brejo da Guabiraba e Ibura (bairro que contém as Zeis Ibura-Jordão e UR-5/Três Carneiros), sem planejamento e sem condições adequadas de infra-estrutura, acentuam problemas ambientais e ampliando situações

Unidade territorial	Habitantes			Unidades habitacionais			Área (ha)		
	Nº	Recife	Assent. Precários	Nº	Recife	Assent. Precários	Nº	Recife	Assent. Precários
Zeis**	592.000	41,6%	84,50%	150.000	39,8%	84,58%	2.865	13,02%	85,34%
Áreas pobres*	659.076	46,32%	100%	154.280	41,0%	100%	3.357	15,26%	100%
Recife*	1.422.905	100%		377.070	100%		22.000	100%	

Tabela 1 – Número de habitantes e unidades habitacionais em assentamentos precários de baixa renda Recife. Fonte: * UFPE/Fade; PR/URB. Cadastro de Áreas Pobres da Cidade do Recife, 1998. ** FIBGE. Censo Demográfico, 2000.

[14]O Observatório mapeou a relação existente entre setores e limites de Zeis e considerou: um mesmo setor pode conter grupos cujas características socioeconômicas são extremamente distintas, o que mascara as estatísticas; os limites de setor se baseiam quase sempre em limites territoriais (vias, cursos d'água), secionando muitas vezes unidades espaciais de mesma natureza; o tamanho do setor é determinado pelo número de domicílios contidos (250 a 350), o seu adensamento no período entre censos (dez anos) proporciona o seu desmembramento, dificultando a comparabilidade.

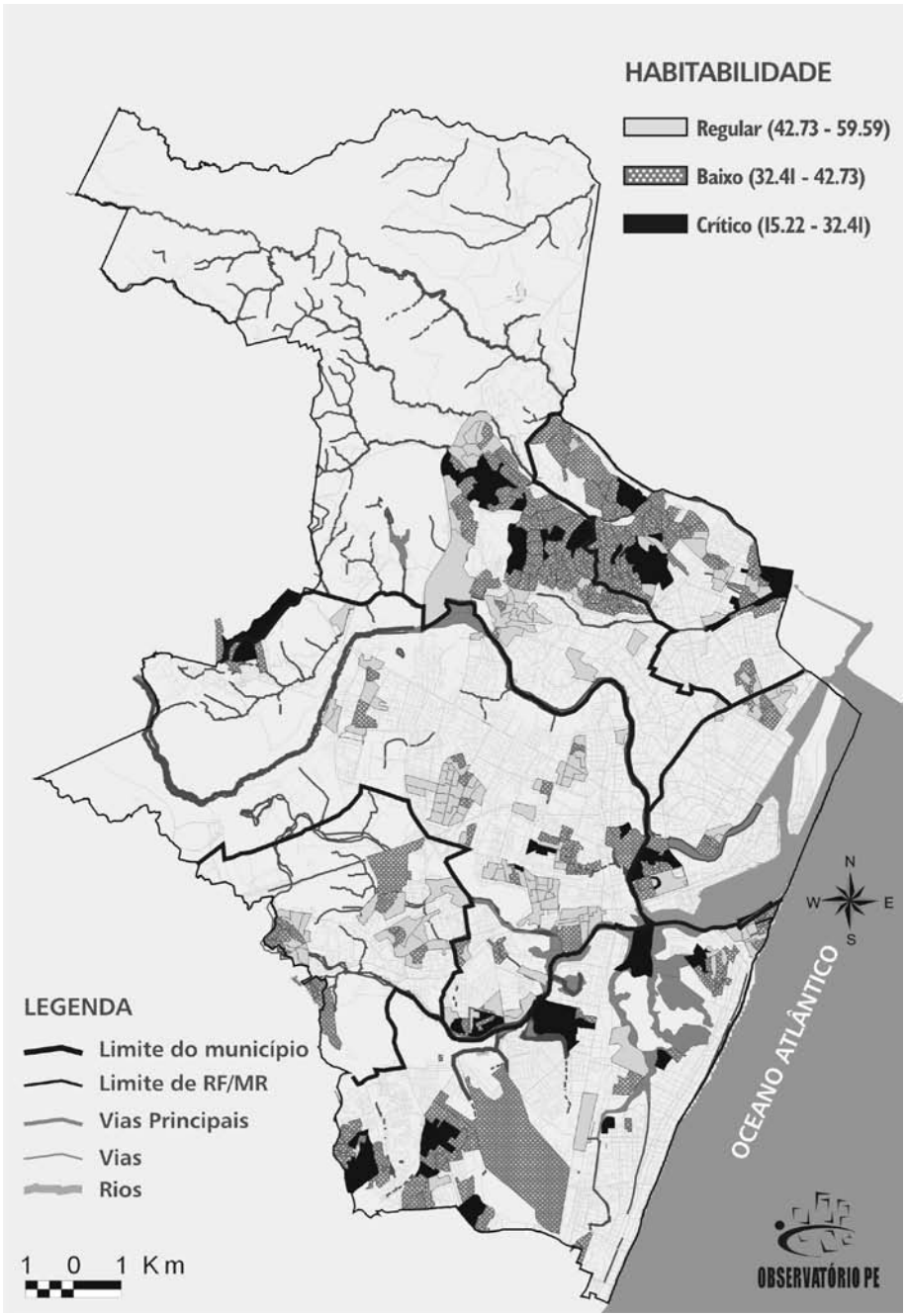


Figura 5 – Grau de habitabilidade nas Zeis. Fonte: Observatório PE. MAPA BASE: URB/FADE 1998 Adaptado por Lívia Miranda

de risco em encostas decorrentes de ocupações. A maior parte do incremento populacional no Recife, cerca de 299 mil dos 418 mil habitantes, ocorreu, sobretudo, nas áreas de colinas a noroeste, oeste e sul.

Cabe ainda mencionar o adensamento dos assentamentos de baixa renda em áreas centrais, como é o caso de Brasília Teimosa, expresso significativamente na coabitação, sobrecarregando a precária infra-estrutura existente e piorando as condições de salubridade e conforto ambiental, com a verticalização e expansão das construções nos lotes. A impossibilidade de ascensão socioeconômica de muitas famílias pobres e sua resistência para se manter em áreas com acesso a serviços e oportunidades de trabalho e renda vem acarretando a intensificação da autoconstrução nos assentamentos em áreas centrais.

As informações e análises disponíveis em estudos anteriores permitiram uma aproximação preliminar sobre a questão da habitabilidade em áreas Zeis.A Figura 5 apresenta o ranking geral de habitabilidade em áreas Zeis.

Apesar da expressiva diferença entre as condições de habitabilidade das áreas centrais em relação à periferia, em nenhuma parte do território do Recife há condições ideais quanto ao saneamento ambiental – drenagem, coleta e tratamento de lixo, abastecimento d'água e coleta e tratamento dos esgotos sanitários.A ausência ou precariedade dos serviços e infra-estruturas de saneamento ambiental associada às condições dos domicílios (salubridade, conforto ambiental, densidade, qualidade da construção etc.) e a outras condições dos assentamentos referentes à acessibilidade, mobilidade, disponibilidade de espaços públicos (para lazer, descanso etc.), adensamento construtivo, acabam por definir as situações precárias de habitabilidade da maioria das áreas da cidade do Recife.

Planejamento e regularização urbanística

A experiência do Prezeis vem representando uma mudança expressiva nos padrões de planejamento e de intervenção urbanística dos assentamentos precários ocupados pela população de baixa renda. A partir de Planos Urbanísticos Específicos, o assentamento é estudado para uma intervenção integral, respeitando a sua tipicidade (morfologia urbana).

Uma "onda" de renovação das concepções de planejamento da intervenção urbanística para favelas se desenvolveu nos anos 80, tendo como principais molas propulsoras: as transformações de concepções no âmbito dos programas governamentais, considerando as diretrizes apontadas por organismos de financiamento internacionais e as condições para financiamento destas políticas; as novas idéias no campo do planejamento urbano, a partir da discussão sobre instrumentos urbanísticos e de novas experiências no campo do desenho urbano, alimentando a constituição de um novo ideário, diversificado, que contaminou, parcialmente, técnicos governamentais, e de assessoria aos movimentos.

O Plano Urbanístico se consolidou como instrumento de definição das etapas para a implementação dos processos de regularização urbanística e jurídico-fundiária, devendo prever: diretrizes e parâmetros

urbanísticos específicos para o parcelamento, uso e ocupação do solo; projeto de parcelamento que especifique o traçado do sistema viário, as áreas destinadas a equipamentos públicos, as áreas não edificantes e os espaços livres de uso público; os projetos com as intervenções necessárias à regularização urbanística da área e à melhoria das condições de habitabilidade da população, a partir da ampliação da oferta dos serviços urbanos para atendimento integral, a eliminação de situações de risco, a instalação de equipamentos públicos e usos complementares aos assentamentos habitacionais; instrumentos e procedimentos para a regularização jurídico-fundiária; o número de relocações e as áreas vazias necessárias para o assentamento das famílias a serem reassentadas.

O Prezeis, contudo, não vem obtendo resultados expressivos no campo da regularização urbanística; alguns fatores merecem ser destacados: a execução incompleta dos planos urbanísticos, decorrente da falta de recursos e sua má gestão[15]; a ausência de projetos executivos; a falta de ações coordenadas entre o processo de implantação de infra-estrutura, relocação de famílias e a disponibilização de terrenos; a precariedade do acompanhamento técnico das obras e a falta de controle e fiscalização sobre os padrões urbanísticos nas áreas; a implementação de ações pontuais, que, em muitos casos, ignora a ordem mais racional de implementação da infra-estrutura entre outros

Para o Recife, cidade onde a maior parte de sua população vive em condições precárias de habitabilidade, explicitar os problemas e estrangulamentos do Prezeis, considerando os seus diversos campos de atuação, relacionando-os aos interesses, estratégias e práticas que estão em jogo na gestão e na produção do espaço pode fornecer pistas metodológicas para se discutir, de maneira ampla, a constituição e fortalecimento de espaços de gestão participativa, assim como os interesses e a formulação de agendas pactuadas no sentido de criação de alternativas inovadoras para os programas de desenvolvimento urbano e habitacionais.

[15]No processo de estabelecimento de prioridades, o Fórum do Prezeis acaba adotando uma estratégia de pulverização dos escassos recursos que administra.

Referências

ARAÚJO, A. O Prezeis enquanto instrumento de regulação urbanística. **Proposta**, Rio de Janeiro, Fase, n. 62, p. 60-62, 1994.

ARAÚJO, A.; COSTA, F. Recife: desafios da participação popular no Prezeis. **Proposta**, Rio de Janeiro, Fase, n. 67, p. 48-50, 1995.

CARDOSO, A.; RIBEIRO, L. **A municipalização das políticas habitacionais**: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro, Fase/UFRJ/Ippur, 2000.

FASE PE. ETAPAS. CJC. **Dez anos do Prezeis**: uma política inovadora para o Recife. Recife, Fase/Etapas/ Centro Josué de Castro, 1999.

_____. **Prezeis**: o olhar dos moradores. Recife, Fase/Etapas/Centro Josué de Castro, 2000.

FIGBE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.

LOSTAO, S. S. **O Prezeis**: um processo de participação popular na formulação da cidade. Recife, 1991. Dissertação (Mestrado) – MDU/UFPE, Recife, 1991.

MORAES, D. Por uma política habitacional de interesse social para o Recife: apontamentos sobre o Prezeis. In: SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT, São Paulo, 2002. **Anais...**, São Paulo, IPT, 2002.

OBSERVATÓRIO PE; FASE. **As Zonas Especiais de Interesse Social do Recife (Zeis)**: diversidade e potencialidades. Coordenação de Lívia Miranda e Jan Bitoun. Recife, Fase, 2002. Mimeo.

PREFEITURA DO RECIFE. FUNDAJ. **A Habitação de interesse social no Recife**. Coordenação de Lívia Miranda, Magda Caldas Neto e Socorro Araújo. Recife, Prefeitura do Recife/Fundação Joaquim Nabuco/Fundaj, 2001. Mimeo.

PREFEITURA DO RECIFE; EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE; FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Cadastro de Áreas Pobres da Cidade do Recife. Recife, Prefeitura do Recife, 1998. (CD ROM).

COLEÇÃO HABITARE

12.

12.

Programa Camaragibe em Defesa da Vida: um novo desenho para a ação habitacional em município da periferia metropolitana do Recife*

Jan Bitoun

No âmbito da pesquisa "Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular", o Programa Camaragibe em Defesa da Vida, implantado em 1997 pelo governo de um município periférico da Região Metropolitana do Recife (RMR), apresenta características inovadoras no encaminhamento dado às questões habitacionais: Levou em conta as limitações impostas pela capacidade administrativa e financeira de um município de 128.000 habitantes, em sua maioria de baixa renda, e as urgências resultantes do forte crescimento populacional em áreas de colinas, onde as práticas de autoconstrução provocaram a multiplicação dos pontos de risco, evidenciados por acidentes (desabamentos) durante a estação chuvosa.

*Gostaríamos de agradecer à prefeitura de Camaragibe pelo pronto atendimento às nossas solicitações de pesquisa, colocando à nossa disposição os dados que possibilitaram este estudo. Agradecemos também ao Núcleo de Gestão e Políticas Públicas (Nugep), do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, pela cessão de mapas e organogramas que constam neste texto.

O caráter inovador do desenho dado às ações habitacionais do município de Camaragibe[1] reside no reconhecimento dessas limitações e dessas urgências que levaram o governo a promover uma integração entre a organização da Defesa Civil, concebida como prioritária, e as ações, vistas como complementares. O programa consiste em fortalecer e ampliar a Defesa Civil que assume também a concepção e a realização de obras de infra-estrutura e de construção de unidades habitacionais destinadas a famílias residentes em pontos de risco. Reconhece-se, deste modo, que o município não tem como desenvolver uma política habitacional *stricto sensu*, mas que cabe a ele se organizar para identificar as ações emergenciais, focalizadas nas situações de risco tecnicamente identificadas pela Defesa Civil e tratadas pelo meio de intervenções intersetoriais, incluindo a construção de unidades habitacionais.

Fruto da situação de escassez de recursos públicos diante de uma ocupação do território caracterizada pela precariedade das condições habitacionais de muitas famílias, esse desenho original parece ser um bom ponto de partida para muitos dos municípios periféricos que, situados em aglomerações metropolitanas, apresentam as mesmas características administrativas, financeiras e de ocupação de áreas de risco. O que chama atenção, no caso de Camaragibe, é o fato que esse desenho foi estabelecido no decorrer de um processo de administração do território que se iniciou em 1993 com a implantação, no âmbito da municipalização da política de saúde, de uma malha de Unidades de Saúde da Família, propiciando aos administradores um conhecimento fino do território e, em especial, das periferias. A implantação do Programa Camaragibe em Defesa da Vida em 1997 é simultânea à do Programa de Administração Participativa, no âmbito do qual os investimentos municipais em obras são decididos em fóruns e conselhos que ativam a expressão da cidadania local.

Destacam-se, também as iniciativas tomadas desde 1997 pelo município para, no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, promover uma mobilização com maiores dimensões em torno da gestão de risco em encostas habitadas, levando o Estado a conceber o Programa Viva o Morro. Os primeiros resultados do programa foram, além de disseminar novas práticas da Defesa Civil, de garantir em 2001 recursos ampliados para municípios periféricos da aglomeração metropolitana e servir de insumo à concepção de uma Política Nacional de Controle de Risco em Assentamentos Precários em Encostas Urbanas, debatida durante um seminário nacional, organizado em 2003 no Recife, e promovido pelos Ministérios das Cidades e da Integração Nacional.

[1]O município de Camaragibe, que se limita a oeste com o Recife, com seus 51 km², e uma população de 128.702 habitantes (Censo Demográfico de 2000), representa 0,2 % da área metropolitana, reunindo 0,4 % da população regional. Inserida na área de conurbação que se estende a partir do núcleo central da RMR, Camaragibe expressa um alto grau de interdependência física e funcional com o Recife, especialmente como município de periferia absorvedor da expansão populacional do núcleo metropolitano.

Considerando esse itinerário singular, a inovação local, necessariamente limitada nos seus efeitos em termos quantitativos, ganha um maior vulto. Não se trata aqui de registrar mais uma boa prática, mas de compreender como, partindo de uma prática local enraizada no mundo da necessidade e da escassez, que é o mundo dos municípios encarregados da gestão de periferias urbanas em crescimento em todas as aglomerações brasileiras, seria possível definir políticas habitacionais em maior escala, adaptadas às condições de urgência e às capacidades de gestão pública que caracterizam o momento atual nessas periferias. Com esse objetivo, apresenta-se o Programa Camaragibe em Defesa da Vida, destacando-se o seu cerne: a subordinação das ações habitacionais municipais à política de Defesa Civil, procurando identificar as inflexões que essa subordinação provoca no modo de planejar, projetar e realizar ações habitacionais. Elementos contextuais são também apresentados: estruturais – para evidenciar as características de periferia urbana do município promotor – e conjunturais – para esclarecer os caminhos seguidos pelo governo municipal na gestão do seu território, lançando mão das oportunidades existentes em instrumentos nacionais – como a política de saúde –, locais – como a participação popular – e regionais – como a existência de um planejamento metropolitano, para ampliar a capacidade de intervenção pública.

1. Camaragibe, um município periférico

A Região Metropolitana do Recife, desde a sua fundação na década de 70, inclui o território de Camaragibe, inicialmente sob a forma de distrito do município de São Lourenço da Mata e, após a sua emancipação em 1982, como município autônomo. Esse território, situado a cerca de 12 km do centro da capital pernambucana, expressa os atributos clássicos de uma periferia rural/urbana de grande aglomeração, especialmente acelerações bruscas do crescimento urbano e pobreza como condição de muitas famílias. Esse quadro associado a receitas municipais escassas e aparelho de controle urbano pouco efetivo.

1.1. Aceleração do crescimento urbano

Nos anos 80, Camaragibe, apesar da sua proximidade com o centro do Recife, apresentava um crescimento ainda modesto a partir do seu núcleo central composto pela Vila Operária da fábrica têxtil que deu origem à cidade nas nascentes do rio Camaragibe. A várzea deste afluente do Capibaribe adentra-se entre as colinas que ao norte e a oeste circundam a planície flúvio-marinha, onde se expandiu a cidade do Recife e constitui um caminho natural para oeste, reencontrando, após atravessar um passo entre as colinas, a várzea do Capibaribe em São Lourenço da Mata. Este caminho, que corresponde a PE 05 (Av. Belmiro Gouveia) é o primeiro núcleo linear de assentamento urbano no município. A par-

tir dele, as colinas foram paulatinamente ocupadas, especialmente ao sul, mais próximo do limite com Recife. Vieram se assentar, durante os anos 70, moradores da planície desabrigados pelas enchentes.

Durante os anos 80, o tabuleiro de Aldeia, situado a leste e nordeste do município, foi objeto de comercialização do solo por meio de grandes parcelas, atraindo recifenses abastados para instalação de chácaras, granjas e clubes campestres. Nos pequenos aglomerados rurais situados ao longo da PE 27 (Estrada de Aldeia), como Vera Cruz, os moradores tornaram-se freqüentemente prestadores de serviços para esses empreendimentos residenciais. O revestimento da Estrada de Aldeia facilitou o acesso, no primeiro trecho, às encostas do tabuleiro que, deste modo, puderam ser ocupadas pela população de baixa renda (Tabatinga) (Figura 1).

O incremento da população municipal, nos anos 80, deu-se a um ritmo de 1,14% ao ano levando o total da população de 87.110 em 1980 a 99.407 em 1991 (Censos do IBGE). Essa taxa de crescimento é somente superior, no âmbito da Região Metropolitana, às taxas observadas no município central, Recife (0,69% ao ano) e em Moreno (1,03% ao ano). Entre os municípios que mais cresciam na periferia do Recife, estavam Paulista (5,39% ao ano), Jaboatão dos Guararapes (3,59% ao ano), e até Olinda (1,75% ao ano), onde se associava uma ocupação por setores médios e abastados na orla marítima à implantação e ampliação dos grandes conjuntos habitacionais financiados pelo BNH. Estavam também Abreu e Lima (4,58% ao ano) e São Lourenço da Mata (3,89% ao ano), cujo crescimento se devia principalmente à implantação de grandes conjuntos habitacionais, respectivamente Caetés e Parque Capibaribe (Tabela 1).

Se na década de 80, estavam ainda sensíveis os efeitos da política nacional de habitação no crescimento urbano das periferias, a situação mudou na década seguinte, quando ocorreu uma brutal aceleração da taxa de crescimento de Camaragibe (2,73% ao ano). Esta é a quarta observada entre os municípios da Região Metropolitana do Recife. As duas primeiras concernem a municípios de pequeno porte populacional (Araçoiaba e Itamaracá), e a terceira ao crescimento de Porto de Galinhas no município de Ipojuca. O fato é que, com a ausência de uma política habitacional e o fim da construção dos conjuntos, a demanda por habitação popular vai se diluindo onde houver possibilidades de acesso ao solo, preferencialmente em locais menos distantes de zonas de atividades.

No município do Recife, constata-se o extremo adensamento de assentamentos populares localizados nas proximidades do centro. Os morros situados a norte, oeste e sul, constituem também uma alternativa, apenas um pouco mais distante, mas com acesso ao solo menos restrito e mais barato, para onde transborda o crescimento urbano. Estes processos de adensamento e transbordo constituem a história recente da ocupação urbana de Camaragibe nos diversos setores do seu território. Deste modo, o crescimento se concretiza pela ocupação total dos alagados da várzea do rio Camaragibe e das colinas

Municípios	População			Crescimento populacional 1980/1991-1991/2000			
				Taxa média anual em (%)		Ranking	
	1980	1991	2000	1980/91	1991/ 2000	1980/91	1991/ 2000
Abreu e Lima	47.058	77.035	89.039	4,58	1,68	2	11
Araçoiaba	-	10.640	15.108	-	4,13	-	1
Cabo de S. Agostinho	104.157	127.036	152.977	1,82	2,17	7	9
Camaragibe	**87.710**	**101.927**	**128.702**	**1,14**	**2,73**	**11**	**4**
Igarassu	60.724	69.197	82.277	1,19	2,02	9	10
Itamaracá	8.256	11.606	15.858	3,14	3,67	5	2
Ipojuca	39.456	45.424	59.281	1,29	3,12	10	3
Itapissuma	12.521	16.408	20.116	2,49	2,38	6	7
Jaboatão dos Guararapes	330.414	475.090	581.556	3,59	2,36	4	8
Moreno	34.943	39.132	49.205	1,03	2,68	12	5
Olinda	282.203	339.227	367.902	1,75	0,94	8	13
Paulista	118.689	213.659	262.237	5,39	2,39	1	6
Recife	1.203.899	1.310.259	1.422.905	0,69	0,96	13	12
S. Lourenço da Mata	56.431	83.341	90.402	3,89	0,94	3	13

Tabela 1 – Crescimento populacional na Região Metropolitana do Recife (1980-2000). Fonte Ipea, Fundação João Pinheiro, Pnud (2002).

situadas a sul e a norte do eixo central da Avenida Belmiro Gouveia, em encostas cada vez mais íngremes e menos adequadas à localização de habitações precárias, ameaçadas de desabar com a ocorrência de chuvas fortes. Nos arredores de Vera Cruz, no norte do município, assentamentos de baixa renda também crescem em condições ainda mais periféricas em encostas de tabuleiro. Assim, no território municipal de 48,12 km², inteiramente incluído no perímetro urbano, a evolução da ocupação recente abrange até setores de feição ainda agreste no norte do município em áreas de nascentes do rio Beberibe, com evidentes ameaças sobre esses mananciais (Figura 1).

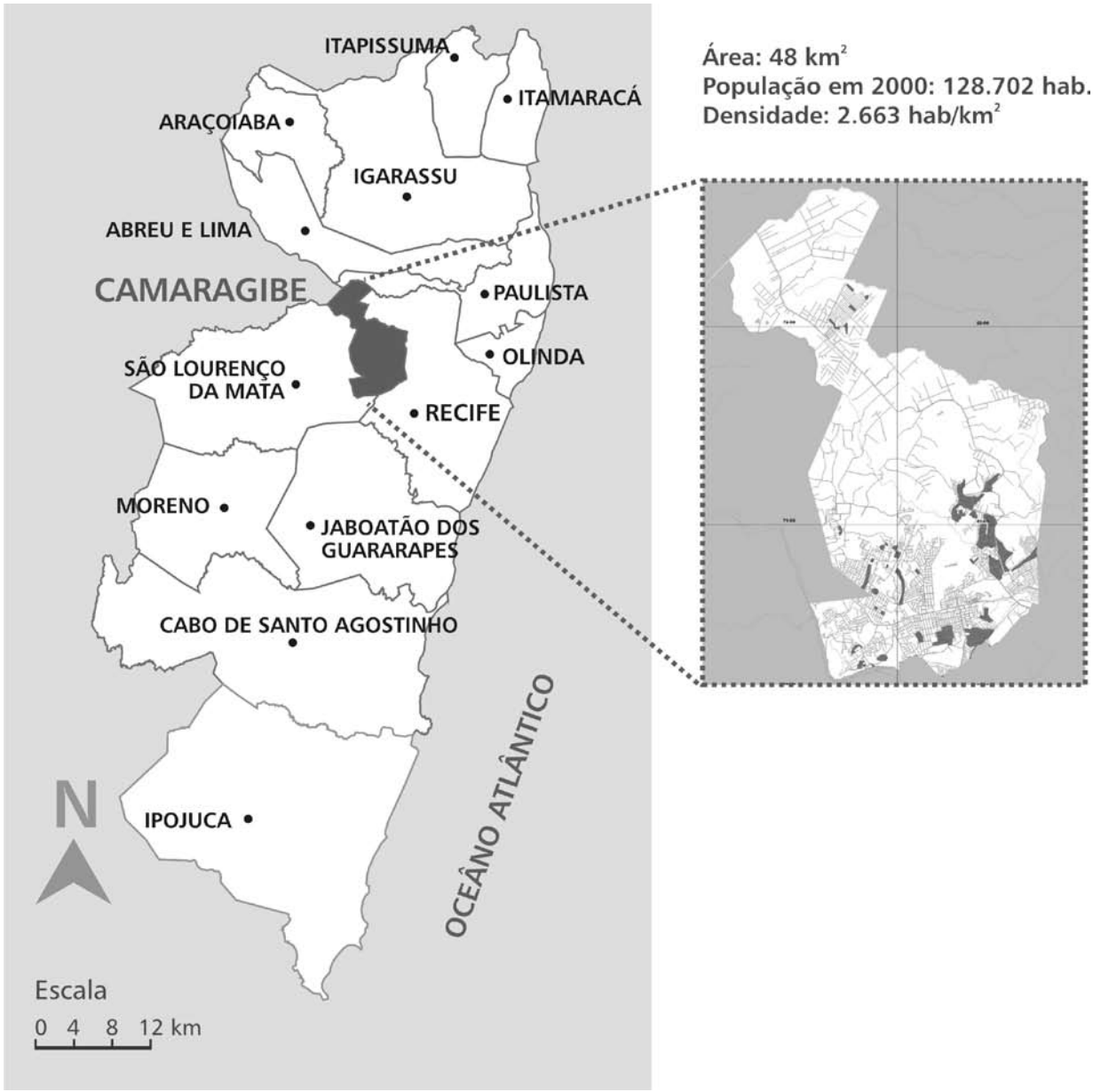


Figura 1: Camaragibe, um município periférico. Fonte: PCR Seplan (2002), Fidem/Banco Mundial/Cities Alliance (2003). Produção: Observatório PE (PPGEO/UFPE - Fase-PE). Mapa base: Alheiros (1998).

Essas dinâmicas de adensamento da ocupação em interstícios de áreas já ocupadas, como é o caso dos alagados e das colinas próximas à PE 05, e da busca de novas áreas de expansão do habitat popular, como nas periferias da PE 27, deverão receber um impulso suplementar com a implantação do terminal de metrô Timbí, a sudoeste do município. Mas não há dúvidas que o impulso principal da vitalidade de um mercado paralelo do solo e da moradia, sem controle mínimo da qualidade da oferta, continua sendo a própria debilidade da política habitacional destinada à população de baixa renda.

1.2. Importância da população de baixa renda

O segundo atributo de um município da periferia metropolitana é a condição de pobreza imposta a um grande número de seus habitantes. Na Tabela 2, verifica-se essa característica na Região Metropolitana do Recife, adotando a linha de pobreza do Atlas de Desenvolvimento Humano. O núcleo central, composto pelos municípios de Recife e Olinda, apresenta percentuais menores de pessoas com renda per capita abaixo de R$ 7.750,00 ao ano; esse núcleo se prolonga no litoral sul e norte nos municípios de Jaboatão dos Guararapes e Paulista, que apresentam também taxas inferiores a 40%. Em Camaragibe, limítrofe a oeste do Recife, os percentuais são bem maiores tanto em 1991 como em 2000, conquanto se observem taxas ainda maiores em municípios mais afastados do núcleo central (Tabela 2).

Essa mesma posição, intermediária entre municípios do núcleo central e periferias mais longínquas

Município	Número de pessoas em percentual	
	1991	2000
Paulista	34,90	30,44
Recife	38,39	31,51
Olinda	38,19	33,55
Jaboatão dos Guararapes	44,40	39,09
Camaragibe	**55,66**	**42,67**
Abreu e Lima	50,36	42,85
Itamaracá	53,61	48,75
Cabo de Santo Agostinho	56,43	50,66
Igarassu	65,45	53,04
São Lourenço da Mata	61,26	53,61
Itapissuma	73,23	57,17
Moreno	62,33	57,50
Ipojuca	77,31	60,40
Araçoiaba	83,80	71,82

Tabela 2 – Pessoas com renda per capita inferior a R$ 7.550,00 por município (1991 e 2000). Fonte: Ipea, Fundação João Pinheiro, Pnud (2002).

caracteriza também a situação de Camaragibe no que se refere à desigualdade entre seus habitantes, conforme pode se verificar nas Tabelas 3 e 4: desigualdade crescente entre 1991 e 2000 e estabilidade ou recuo da renda dos mais pobres; mas essa desigualdade é bem mais moderada que em municípios do núcleo central, quando se considera a renda per capita média mensal dos 20% "mais ricos" da população

muito inferior à renda auferida pelos mais ricos dos municípios do núcleo central (Recife e Olinda) e seus prolongamentos nos litorais sul e norte (Jaboatão dos Guararapes e Paulista), de alta valorização imobiliária.

Diferentemente daqueles municípios, a população de Camaragibe é, sobretudo, formada por famílias cuja renda se situa abaixo da linha da pobreza ou um pouco acima, havendo uma minoria mais abastada que não está em número suficiente para disputar através da política os recursos municipais, como ocorre no núcleo central e, especialmente, no Recife. Nas periferias metropolitanas, há uma clara hegemonia dos segmentos populares que, em Camaragibe, levou ao governo o Partido dos Trabalhadores (PT) em 1997. Pela primeira vez, esse partido assumia uma administração municipal na Região Metropolitana do Recife. O desenho dessa administração combinou administração de proximidade, influenciada pelo modelo já implantado do Programa de Saúde da Família, participação popular na orientação dos investimentos públicos e prioridade atribuída às periferias urbanas em situações de risco.

Município	20% mais pobres da população		20% mais ricos da população	
	1991	2000	1991	2000
Recife	1,64	1,43	71,66	72,58
Jaboatão dos Guararapes	2,35	1,84	65,59	68,50
Olinda	2,27	2,05	64,41	64,87
Itamaracá	3,07	1,40	59,02	64,51
Camaragibe	**3,25**	**2,57**	**58,06**	**61,37**
Itapissuma	3,18	1,70	54,84	60,84
Cabo de Santo Agostinho	3,47	2,05	55,09	59,85
Igarassu	2,89	1,24	56,48	58,80
Ipojuca	4,90	2,50	51,98	58,59
São Lourenço da Mata	3,44	2,50	55,88	58,57
Araçoiaba	4,21	1,26	48,84	58,28
Paulista	2,96	2,69	58,89	57,48
Moreno	3,83	2,68	54,42	54,52
Abreu e Lima	3,87	3,16	51,54	51,93

Tabela 3 – Percentual da renda apropriada pelos 20% mais ricos e pelos 20% pobres da população (1991-2000). Fonte: Ipea, Fundação João Pinheiro, Pnud (2002).

Município	Quintil mais pobre		Quintil mais rico	
	1991	2000	1991	2000
Recife	24,92	27,98	1086,03	1424,26
Olinda	24,69	26,43	702,10	834,93
Jaboatão dos Guararapes	21,67	21,62	605,80	806,73
Paulista	27,62	28,74	549,72	613,28
Camaragibe	**19,40**	**22,30**	**346,53**	**532,20**
Itamaracá	18,83	10,87	361,99	501,70
Cabo de Santo Agostinho	17,35	13,53	275,57	395,03
São Lourenço da Mata	16,13	15,59	262,00	364,83
Igarassu	12,76	7,45	249,64	354,44
Itapissuma	10,34	9,79	178,21	349,75
Abreu e Lima	21,05	20,48	280,53	336,52
Ipojuca	15,55	12,76	164,95	298,72
Moreno	17,17	13,42	243,87	273,51
Araçoiaba	10,17	4,74	118,12	219,75

Tabela 4 – Renda per capita média em reais dos quintis (20%) mais pobres e mais ricos da população (1991-2000). Fonte: Ipea, Fundação João Pinheiro, Pnud (2002).

2. Administração de proximidade: influência do modelo do programa de saúde da família

É na gestão 1993-1996, que o PT, responsável pela Secretaria Municipal de Saúde, implantou a municipalização da saúde, financiada com recursos oriundos, principalmente do Fundo Nacional de Saúde. A municipalização em Camaragibe, diferentemente de outros municípios metropolitanos, consistiu em lançar mão do Programa de Saúde da Família para estruturar todo o sistema de saúde no conjunto do território de Camaragibe. A equipe básica de saúde de família é composta por médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e agentes comunitários de saúde e exerce suas atividades no entorno de uma Unidade de Saúde da Família, onde estão cadastradas as famílias residentes num território predefinido ("população adscrita"). A equipe levanta informações sobre as condições de vida e de saúde dessas famílias bem como sobre as características socioambientais do território. Administra a relação entre a população e o conjunto do sistema de saúde, regulando o encaminhamento dos pacientes a unidades de maior complexidade e estimulando a organização da comunidade para exercer o controle

social das ações e serviços de saúde. Realiza também ações de educação e promoção a saúde, de controle do meio ambiente e de prestação de assistência na Unidade e em visitas domiciliares.

Na prática da equipe de saúde da família, há, então, três funções básicas do território na sua dimensão microlocal:

· para **escuta**, servindo à coleta das informações objetivas e subjetivas facilitada por uma presença permanente na ponta e pelo envolvimento de agentes comunitários de saúde, moradores do lugar;

· para **administração**, definindo articulações sistemáticas com outros territórios, formando Regiões de Saúde, e com equipamentos e instituições situados fora dele;

· para **realizações**, materializando a prestação de serviços no espaço vivido.

Essa tripla função do território – fonte de informações, espaço de articulações horizontais e verticais e campo de ações concretas expressando a presença do setor público na ponta – é própria dos princípios do Programa de Saúde da Família. Parece que foi paulatinamente adotada, especialmente pela equipe encarregada da organização da campanha eleitoral de 1996 e por outros órgãos municipais para implantação dos Planos de Obras 1999 e 2000, no Programa de Administração Participativa.

A decisão tomada em 1994 de universalizar o Programa de Saúde da Família como estratégia para efetivar a Atenção Básica em Saúde levou ao estabelecimento de um calendário de implantação das equipes e das unidades (ou da conversão de unidades básicas existentes) que implicava definir prioridades quanto aos locais a serem atendidos. Novamente, este calendário torna bem evidente uma opção pela "desperiferização", ou seja, pelo atendimento preferencial às áreas mais periféricas.

As quatro primeiras equipes foram instaladas em 1994 nas colinas da periferia sul do município, próximas do limite com Recife (Areeiro, Bairro dos Estados, Santa Mônica e Viana). Em 1995 foram instaladas sete equipes em localidades das colinas do sul, das encostas do tabuleiro de Aldeia e em três áreas isoladas da metade norte do município. As equipes implantadas nos anos seguintes, até 1999, atenderam também a localidades periféricas desenhando uma malha cada vez mais fina em torno do centro urbano, que foi integrado por último ao Programa de Saúde da Família.

Contando com 32 equipes (incluindo 161 agentes comunitários), atendendo cada uma de 900 a 1.500 famílias, o sistema cadastrou 107.000 habitantes em 25.670 famílias, representando mais de 90% da população municipal (dados consolidados do ano de 1999 no Sistema de Informação de Atenção Básica – Siab). O mais notável é que essa quase universalidade foi atingida partindo da periferia para depois alcançar o centro. A administração da saúde em Camaragibe não procedeu a uma descentralização, apesar de ter dividido o território em cinco Regiões de Saúde, mas reconstruiu um sistema a partir de núcleos periféricos situados nas bordas onde moravam comunidades que tinham pouco ou nenhum acesso aos serviços (Figura 2).

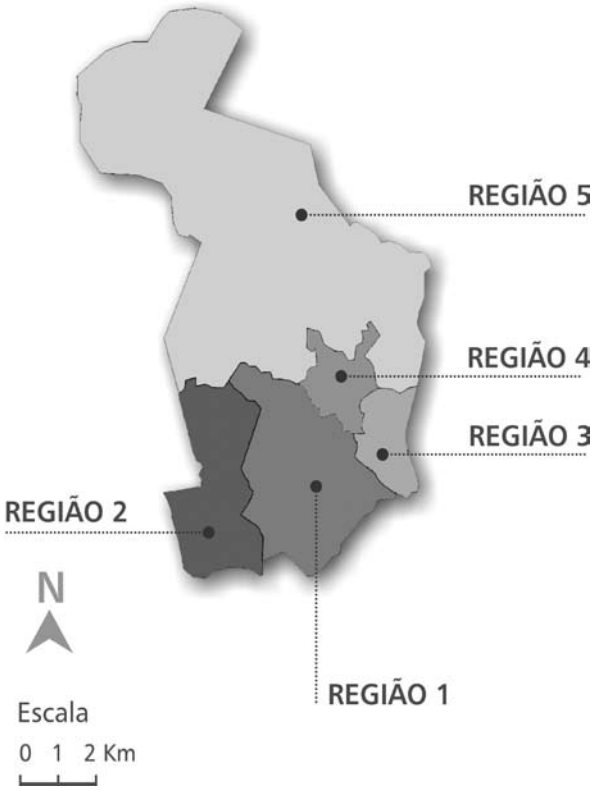


Figura 2 – Camaragibe e suas cinco regiões administrativas. Fonte: Prefeitura de Camaragibe, adaptado por Observatório PE (2003).

Defendendo os princípios afirmados no plano de governo,

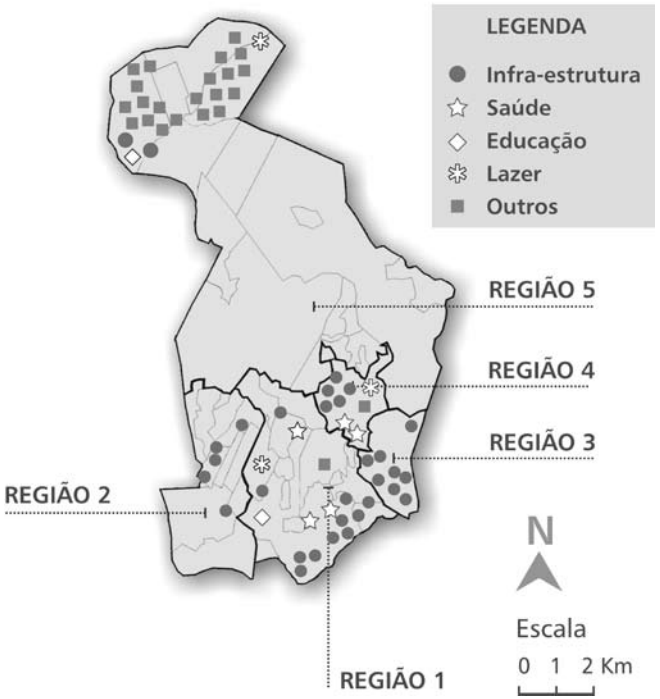
> a promoção do desenvolvimento local integrado e sustentável; o fortalecimento da participação social, do processo democrático e da construção da cidadania; a qualificação das políticas públicas locais na perspectiva de uma visão intersetorial, descentralizada, e de co-responsabilidade entre governo e sociedade; e a reorientação dos sistemas e serviços visando uma maior eficiência da máquina pública (Leal, 2003),

a gestão iniciada em 1997 adotou essa mesma estratégia territorial no desenvolvimento do modelo participativo para a elaboração do Plano de Obras Regionalizado, coordenado pelas secretarias de Planejamento e de Governo. Cento e vinte delegados foram eleitos em junho de 1997 por assembléias populares de cada uma das cinco regiões; o número de delegados é proporcional à população da região e cada um deles representa cerca de mil moradores o que garante a representação do maior número de localidades. Assim, estabeleceu-se uma malha fina parecida com o modelo de dispersão das equipes de saúde da família, permitindo a "escuta" dos problemas e o levantamento dos pleitos locais (Figura 3).

No decorrer dos anos 1997 e 1998 e no primeiro semestre de 1999, são construídas as articulações que caracterizam a "administração" desse território: Fórum da Cidade (reunido em abril de 1997 e março de 1998), Assembléia Popular (reunida em junho e setembro de 1997), Plenária Geral dos Delegados (reunida em agosto de 1997, janeiro, abril e dezembro de 1998), Plenárias Temáticas (reunidas em novembro de 1997), Plenárias Regionais e Comissões Regionais, levando à formação em 1999 do Conselho de Delegados/as da Administração Participativa. Todas essas instâncias configuram ao mesmo tempo articulações entre dimensões microlocais, regionais e municipais e um processo contínuo na dimensão temporal, permitindo evidenciar uma dinâmica e proceder a reajustes num ritmo sustentado. A "escuta" e a "administração" levam à "realizações" que constam do Plano de Obras Regionalizado, aprovado em abril de 1999. Reiniciase então o ciclo para fechar em abril-maio de 2000 o novo Plano. As realizações do Plano/99 abrangem 28 localidades em cinco regiões, predominando as obras

de pavimentação/drenagem, construção de muros de arrimo, escadarias e praças, bem como reformas, ampliações ou implantações de unidades de saúde, escolas e postos policiais, principalmente. A ampla difusão dessas intervenções dispersas em todos os cantos do território municipal é inerente a esse tipo de programa construído a partir de delegados locais, cujo interesse reside exatamente na possibilidade de dotar a comunidade à qual estão ligados de algum equipamento novo. É no contexto dessas práticas que o governo municipal introduziu a inovação nas suas ações habitacionais, vinculando-as à Defesa Civil.

Plano de obras regionalizado: obras executadas em 1999



3. Uma política habitacional vinculada à defesa civil

A vinculação da Política Habitacional à Defesa Civil deve-se a diversos fatores, entre os quais os principais parecem ser: a consciência da pouca capacidade do município de se tornar construtor de moradias, papel assumido pela administração estadual por meio da Cohab-PE, posteriormente transformada em Empresa de Habitação de Pernambuco (Emhape); o sentimento de emergência, fortalecido pelos contatos diretos com os delegados e agentes comunitários, face aos riscos de desabamentos durante a estação chuvosa; a preocupação com o ambiente expressa, no âmbito da promoção da saúde, pelos profissionais engajados na Reforma Sanitária; e a presença, na Secretaria de Obras, de engenheiros, cuja principal tarefa era de evitar os acidentes.

A Comissão de Defesa Civil foi instituída naquela Secretaria pelo Decreto 003/97, sendo definidas diversas tarefas que deveria assumir, entre as quais a ampliação do Programa de Casas Populares, a melhoria dos acessos às residências, a contenção de encostas e a instituição e capacitação de Agentes Ambientais de Defesa Civil. Ficava claro que a política habitacional do município estava sob a responsabilidade dos gestores da Defesa Civil e que estes deviam adotar as práticas de proximidade, através de agentes comunitários, experimentadas na política de Saúde (Figura 4).

Figura 3 – Plano de obras regionalizado: obras executadas em 1999. Fonte: Leal (2003).

Figura 4 – Fortalecimento da Defesa Civil. Fonte: Leal (2003).

Mas deve ser ressaltado que as articulações intersetoriais ocorrem mais facilmente para atender às demandas da Defesa Civil do que em outros órgãos municipais. Face aos acidentes, é natural que se realize uma sinergia momentânea entre diversos setores que, nas suas práticas rotineiras, se mantêm separados. Na administração de um pequeno município, onde todas as secretarias conviviam no mesmo prédio, era possível tornar mais sistemáticas essas articulações:

> · a Coordenação de Defesa Civil associava as secretarias de Obras, de Ação Social e as secretarias responsáveis pelo Programa de Administração Participativa (Governo e Planejamento) e, portanto, formuladoras do Programa de Obras;
>
> · as secretarias municipais de Saúde, Educação, Administração, Finanças, Comunicação e a Procuradoria; na esfera estadual, a Secretaria de Recursos Hídricos, a Coordenação de Defesa Civil de Pernambuco, o Corpo de Bombeiros, a Companhia Energética de Pernambuco (Celpe) e a Empresa de Habitação de Pernambuco (Emhape) são parceiros da Defesa Civil municipal.

Do mesmo modo, era possível mobilizar o conjunto dos diversos agentes comunitários presentes nas localidades, desenvolvendo ações preventivas e educativas e elos de informação entre a administração e essas localidades: Agentes Comunitários de Saúde, Delegados da Administração Participativa, Garis Comunitários e Agentes Jovens de Meio Ambiente.

Desde 1997, o fortalecimento da Defesa Civil se operacionalizou em duas frentes: a primeira nas suas tarefas tradicionais e a segunda, no desenvolvimento de ações habitacionais. No tocante à primeira, houve um aparelhamento que contou com novos recursos humanos, distribuídos entre contratados (48 pessoas – 4 coordenadores, 4 en-

genheiros, 4 assistentes sociais, 32 auxiliares, 2 estagiários, 2 encarregados – na Central e distribuídas em 4 equipes nas 4 áreas de risco) e voluntários (60 treinados para observar pontos de risco e fazer a interface entre morador e prefeitura) e novos recursos materiais (Central de Atendimento, 20 rádios de comunicação, 2 Kombis em período seco e 4 em período chuvoso, 1 caminhão e 1 retroescavadeira). Foi então possível ampliar as ações clássicas da Defesa Civil realizando um diagnóstico que dimensionou a extensão dos problemas, considerando que cerca de 15 mil famílias residiam em áreas de risco, sendo que 2 mil dessas famílias estavam em riscos iminentes. Para evitar os acidentes, lançou-se mão de lonas plásticas para recobrir vertentes argilosos evitando a infiltração das águas. O número de lonas foi se ampliando no decorrer dos anos, conforme registros dos gastos na Tabela 5.

Gastos em lonas (R$)					
1997	1998	1999	2000	2001	2002
49.500	69.750	76.500	153.000	148.000	215.000

Tabela 5 – Gastos em lonas: Programa Camaragibe em Defesa da Vida. Fonte: Prefeitura de Camaragibe (2003).

As obras habitacionais realizadas durante o período entre 1997 e junho de 2000 estão registradas na Tabela 6.

As unidades habitacionais são casas embriões para abrigar famílias retiradas das áreas de riscos iminentes ou já desabrigadas. Setenta unidades foram edificadas seguindo um modelo alternativo com tijolos fabricados por uma pequena olaria de caráter comunitário, implantada na localidade de Vera Cruz. A prefeitura forneceu o material e remunerou pedreiros, que foram auxiliados por mão-de-obra não remunerada das famílias beneficiadas, para construção de 47 unidades em Vera Cruz, e 23 foram espalhadas em outras áreas de risco. O custo total dessas 70 unidades foi de R$ 175.000,00. As outras 40 unidades edificadas por empreiteiras na localidade de Céu Azul custaram R$ 150.000,00.

Obras	Quantidade	Valor (R$)
Muros de arrimo	37 (1.547 m)	600.000,00
Escadarias	38 (2.321 m)	616.000,00
Pavimentação de logradouros	70. 000 m^2	1.900.000,00
Unidades habitacionais	110	325.000,00

Tabela 6 – Obras executadas: Programa Camaragibe em Defesa da Vida. Fonte: Prefeitura de Camaragibe (2003).

A modéstia dessas realizações é evidente (ver Fotos 1 a 6) e remete à fraca capacidade de investimentos em infra-estrutura do município: cerca de 1.500.000,00 ao ano. É também evidente que, face à extensão dos problemas acumulados, essas ações sinalizaram para a população um esforço de intervenção de caráter piloto, tendo em vista a escala das realizações. Mesmo assim, ocorrendo após décadas de abandono, essas intervenções realizadas no âmbito do Plano de Obras, pactuado com as comunidades, receberam uma acolhida positiva, em grande parte provocada pela presença permanente de agentes públicos associados a agentes comunitários nas localidades. A qualidade das casas não foi discutida, aceitando-se que, no mundo da necessidade e da emergência, o mínimo já representa um ganho.

Foto 1 – Impermeabilização com lonas plásticas, Fonte: Prefeitura de Camaragibe (2003).

Foto 2 – Impermeabilização do solo com lonas plásticas. Fonte: Prefeitura de Camaragibe (2003).

Foto 3 – Escadarias. Fonte: Prefeitura de Camaragibe (2003).

Foto 4 – Escadarias. Fonte: Prefeitura de Camaragibe (2003).

Foto 5 – Casas destinadas a famílias desabrigadas: modelo convencional. Fonte: Prefeitura de Camaragibe (2003).

Foto 6 – Casas destinadas a famílias desabrigadas: modelo alternativo. Fonte: Prefeitura de Camaragibe (2003).

Mas, o principal ganho parece ser outro, reside nas mudanças no modo de planejar as ações habitacionais que a Defesa Civil introduz quando assume o papel de ator da política habitacional:

· O sentido de urgência na eleição das prioridades se fundamenta em mapas de graus de risco por localidades, insumos ao debate nas instâncias participativas, limitando os efeitos das práticas clientelistas bastante comuns nas articulações comunitárias levando à decisão;

· A integração das informações envolve também os diagnósticos realizados pelas equipes de Saúde da Família, auxiliando os engenheiros;

· O planejamento das obras envolve ao mesmo tempo a análise do relevo, a identificação da infra-estrutura de contenção de encostas, acessos, drenagem e a construção de unidades habitacionais;

· A presença permanente da administração após as obras, podendo evitar que novas construções restabeleçam a situação de risco.

Esse conjunto de práticas tornou a Defesa Civil em Camaragibe o principal interlocutor do governo do estado na elaboração pela Emhape em 1993 de um Projeto Metropolitano de Habitação de Interesse Social, visando a captar recursos federais. Neste, plei-

teia-se em Camaragibe a construção de 2.500 unidades habitacionais em 7 localidades, devendo, então, se houver recursos, abranger a totalidade das famílias em situação de risco iminente.

4. Os esforços de superação dos limites da ação municipal: a articulação metropolitana

As receitas municipais ampliaram-se bastante durante o período 1997- 2001, como pode ser observado na Tabela 7:

Receitas	1997 (R$ mil)	2001(R$ mil)
Correntes	13.385	48.943
Tributárias	3.471	4.522
Transferências	9.694	42.309
Transferências obrigatórias	9.136	16.048
Outras	558	26.261

Tabela 7 – Composição da receita do orçamento municipal. Camaragibe (1997-2001). Fonte: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>. Pasta Finanças Públicas, Pernambuco e Camaragibe, 1997. Acesso em: nov. 2003.

Esse aumento se deve ao incremento das transferências obrigatórias (FPM, ICMS etc) e, sobretudo, das outras transferências (Fundo Nacional de Saúde – Fundef – eventuais convênios), resultando principalmente da boa inserção do município no Sistema Único de Saúde.A capacidade de investir em infra-estrutura, mesmo ampliada, não segue o mesmo ritmo. Daí, os esforços desempenhados pelo governo de Camaragibe para buscar na dimensão metropolitana uma outra escala de intervenção. Em abril de 1997, em reunião do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana (Conderm), o prefeito solicitou a inclusão do tema "Morros e encostas" na pauta das discussões dos problemas comuns aos municípios metropolitanos. Essa iniciativa foi bem recebida por outros municípios que enfrentam a mesma problemática, já que na aglomeração metropolitana cerca de 40% da população reside em áreas de colinas, que tendem a se adensar cada vez mais.

Durante os anos 1998, 1999 e 2000, diversas resoluções do Conderm afirmam a prioridade a ser atribuída ao problema. No mesmo período, se desenvolviam contatos com técnicos e políticos dos diversos municípios, e com a universidade para formatar o Programa Metropolitano Viva o Morro. Essa mobilização deu origem a elaborações técnicas com o objetivo de revisar as formas de atuação da Defesa Civil e do Planejamento Urbano em bairros de colinas (Diagnóstico ambiental, urbanístico e social das áreas de morros da RMR; Manual de Ocupação dos Morros; Projeto de Comunicação Social para Mobilização; Sistema de Informações para Gestão Urbana dos Morros).

Articulações políticas embasadas nessa iniciativa permitiram que fosse encaminhada uma emenda parlamentar da bancada federal de Pernambuco ao Orçamento Geral da União, exercício 2001, garantindo aos dez municípios da Região Metropolitana do Recife, com menos de 200.000 habitantes, R$ 11,6 milhões para equipamento da Defesa Civil e obras de infra-estrutura em encostas habitadas. Esse

aporte representa para Camaragibe a duplicação dos recursos que, tradicionalmente, pode gastar em infra-estrutura. Outro ganho político foi conseguido quando Recife foi a sede do 1o Seminário Nacional de Controle de Risco em Assentamentos Precários nas Encostas Urbanas, promovido pelo Ministério das Cidades, em agosto de 2003. Deve esse Ministério elaborar, com base nas experiências locais, uma política nacional atendendo a essa problemática específica.

A inovação local, ao encontrar seus limites, foi capaz de indicar e induzir caminhos que parecem ser bem adaptados à situação de pequenos municípios das periferias metropolitanas onde o crescimento urbano gera urgências tais que a integração das políticas habitacionais e de Defesa Civil, associada à administração de proximidade e ao engajamento que propicia a participação, possa romper com o abandono ao qual estão historicamente relegadas as populações dessas periferias.

Referências

ALHEIROS, Margareth. **Riscos de escorregamentos na Região Metropolitana do Recife**. Salvador, 1998. Tese (Doutorado) – UFBA, Salvador, 1998.

BITOUN, Jan. Programa de Administração Participativa de Camaragibe-PE. In: SPINK, P.; CAMAROTTI, I. (Org.). **Redução da Pobreza e Dinâmicas Locais**. São Paulo: FGV, 2001.

COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E OBRAS (CEHAB). **Projeto Metropolitano de Habitação de Interesse Social**. Recife: Cehab, 2003. Mimeo.

CONDEPE-FIDEM. **Programa Viva o Morro**: diagnóstico e resumo executivo da Região Metropolitana do Recife. Recife, Governo de Pernambuco, 2003. (CD ROM).

EMHAPE. Empresa de Habitação de Pernambuco. **Relatório de Atividades 2000-2002**. Recife: Emhape, 2002. Mimeo.

ESTADO DE PERNAMBUCO; FIDEM; BANCO MUNDIAL; CITIES ALIANCE. **Mercado Imobiliário I**. Recife: Fidem; Banco Mundial; Cities Aliance, 2002. Mimeo.

IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Urbano no Brasil**. Belo Horizonte: Ipea; Fundação João Pinheiro; Pnud, 2002. (CD ROM).

LEAL, Suely. **Pesquisa Descentralização Política Administrativa, Gestão Compartilhada e Empreendedorismo Local**. Recife: Nugepp, 2003.

PREFEITURA DE CAMARAGIBE. **Projeto Metropolitano de Habitação de Interesse Social**. Camaragibe, Prefeitura de Camaragibe, 2003. Mimeo.

13.

13.

Experiências de promoção de habitação de interesse social na Região Metropolitana de Belém: estudos de caso Conjunto Paraíso dos Pássaros e Vila da Barca

Andréa Pinheiro, José Júlio Ferreira Lima, Maria Elvira Rocha de Sá, Maria Vitória Paracampo e Moema Carneiro

Introdução

Este trabalho é fruto do desenvolvimento das pesquisas realizadas no âmbito da "Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular" na Região Metropolitana de Belém (RMB), coordenadas nacionalmente pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) e localmente desenvolvidas pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e a Fase/Programa Amazônia - Pará.A análise de casos estudados vale-se da aplicação da metodologia adotada nacionalmente pelo Observatório de Políticas Públicas do Ippur/UFRJ/Fase Nacional.

Embora tenha sido mantida a preocupação com parâmetros que permitissem comparações de experiências no plano nacional, peculiaridades locais e limites operacionais fizeram que, mesmo com a aplicação de um formulário de pesquisa comum, os produtos obtidos e aqui relatados apresentem peculiaridades próprias do contexto local e da natureza das experiências pesquisadas. Possíveis prejuízos na formação de um quadro

nacional das experiências nacionais são, a nosso ver, compensados por uma maior riqueza nas análises, sem perda de condições para que seja feita uma comparação dos casos.

De uma maneira geral, percebe-se que a trajetória da política habitacional tem sido conduzida na RMB em função do equacionamento de problemas de saneamento. Um entendimento mais detalhado da situação da habitação popular na RMB requer que as experiências habitacionais tomem como ponto de referência intervenções visando a melhorias de condições de saneamento, ações estas que envolvem não apenas o esgotamento sanitário, o abastecimento de água, mas também problemas de drenagem em razão do sítio físico.

Assim, cada um dos dois estudos de caso aqui descritos – Conjunto Paraíso do Pássaros e Vila da Barca – apresenta, em diferentes aspectos, relações com intervenções voltadas à problemática do saneamento ambiental, seja por meio dos componentes físicos, institucionais, seja por meio da viabilização financeira ou mesmo do envolvimento da comunidade em torno de obras de saneamento.

Neste artigo, após a apresentação de cada caso, há análises concentradas na aplicação dos parâmetros comuns da pesquisa nacional adaptados aos casos da RMB. Empregaram-se, como referencial analítico, os conceitos de Replicabilidade, Adequabilidade e Sustentabilidade quanto aos componentes da habitação, do urbanismo, do meio ambiente, do paisagismo e espaço público, do equipamento social e do sistema viário. A metodologia da pesquisa utilizou comparações entre a situação dos moradores antes e depois da experiência, consultas a beneficiários, projetistas e executores.

O contexto da Região Metropolitana de Belém

A RMB, até 1995, era composta por dois municípios: Belém e Ananindeua. Instituída inicialmente através de Lei Complementar pelo Governo Federal em 1973, em 1995 foi ampliada e passou a abranger, além dos municípios iniciais, os de Marituba e Benevides, e, em 1996, o de Santa Bárbara. A população do município de Belém, que era de 633.374 habitantes, em 1970, e de 933.287, em 1980, atigiu, segundo recenseamento realizado pelo IBGE em 2000, 1.795.536 habitantes. As taxas de crescimento diminuíram no período 1970-1991: caíram de 3,95% per annun no período de 1970-80 para 2,65% no período de 1980-90. A outra municipalidade da RMB, Ananindeua, cuja população era de 22.527 habitantes em 1970 e de 88.151 em 1991, contava com 393.569 habitantes em 2000, quando vigoraram os novos limites muncipais entre ela e Belém (IBGE, 1951, 1971, 1981, 1992 e 2001). As quantidades de habitantes dos demais municípios que passaram a compor a RMB em 2000 aparecem na Tabela 1.

No tocante à habitação de interesse social, a RMB e, mais precisamente, as periferias dos municípios de Belém e Ananindeua têm sido alvo de diferentes tipos de ocupação desde a década de 1950. Houve uma primeira tendência de distribuição de

Ano	RMB	Município de Belém	Município de Ananindeua	Município de Benevides	Município de Marituba	Município de Santa Bárbara
1950[1]	243.226	241.108	2.118			
1960[1]	381.130	377.777	3.353			
1970[3]	671.738	633.374	22.527	13.867		
1980[2]	1.023.453	933.280	65.878	22.315		
1991[3]	1.403.296	1.244.689	88.151	68.465	-	
2000[4]	1.795.536	1.280.614	393.569	35.546	74.429	11.378

1. Em 1950 e 1960, o município de Ananindeua englobava os distritos de Ananindeua, Benevides, Benfica e Engenho Araci.
2. Em 1970 e 1980, após o desmembramento entre Ananindeua e Benevides, o município de Benevides, então criado, englobava os distritos de Benevides, Benfica e Santa Bárbara.
3. Em 1991, o município de Marituba é formado a partir do desmembramento de parte do distrito de Benfica. O município de Santa Bárbara foi criado em 19/12/1996, após desmembrar-se de Benevides.
4. A Região Metropolitana de Belém passou a ter a atual conformação a partir de 1995, por meio da Lei Estadual complementar 73, de 27 de outubro de 1995, com a inclusão dos municípios de Marituba e Benevides.

Tabela 1 - Evolução da população da Região Metropolitana de Belém, 1950-2000. Fonte: IBGE, censos demográficos, disponível em <http.www.ibge.gov.br>.

terras a instituições públicas nos dois principais eixos em que supostamente a cidade cresceria. Exército, Marinha e Instituições de Pesquisas possuíam a região chamada de "Cinturão Institucional" da cidade. A natureza desse uso do solo, isto é, a defesa por meio das forças armadas, deu origem a grandes áreas com restrições de acesso. Nessas mesmas áreas, posteriormente ocupadas em parte por conjuntos habitacionais, vêm ocorrendo, desde os anos 1970, invasões de terra pela população de baixa renda. As conseqüências dessa ocupação informal são consideradas pela mídia e pelo Governo o "maior problema" da cidade.

Houve também invasões em áreas localizadas na periferia da cidade pertencentes ao setor privado e a instituições públicas. Estas são as alternativas encontradas pela população de menor poder aquisitivo para conseguir abrigo em localizações próximas ao trabalho e para obter as facilidades existentes na cidade. Na RMB, a invasão de terras de propriedade institucional e de propriedade privada tanto para a construção de assentamentos informais quanto para a ocupação de unidades vagas em conjuntos habitacionais inacabados, em 1991, segundo dados da Cogep (1992), foi praticada por uma população estimada em 25 mil famílias.

Em função das características fisico-geográficas do espaço metropolitano da Amazônia, as ações do setor habitacional sempre estiveram relacionadas ao saneamento básico, a fim de ampliar o estoque de terras infra-estruturadas para o mercado imobiliário, bem como os investimentos para melhorar as condi-

ções de habitação nas áreas alagadas, que dependem da realização de infra-estrutura física, obras de drenagem, recuperação e abertura de canais. Duas linhas de ações destacam-se nesse eixo alternativo-local: a Remoção e Reassentamento da população de áreas alagadas e a Urbanização e Regularização Fundiária de áreas de ocupação. Com relação à Remoção e Reassentamento, as primeiras intervenções do poder público nas áreas de cotas baixas de Belém foram realizadas na década de 1930 ao longo do Rio Guamá e da Baía do Guajará visando evitar as inundações. Nas décadas de 1940/50, prosseguiram as intervenções por meio de Programas Federais nas áreas de saúde e saneamento, com destaque para o Programa de Proteção e Assistência ao Trabalhador da Borracha, e foram executadas obras de drenagem das áreas de baixadas próximas ao Igarapé Tucunduba até o igarapé Val-de-Cans, ficando a execução sob a responsabilidade da extinta Fundação Serviço Especial da Saúde Pública (Sesp).

Ao longo das últimas décadas, as experiências habitacionais na RMB têm se restringido a componentes de ações de saneamento voltadas à drenagem e à provisão de abastecimento de água e esgoto sanitário. Na RMB, não há ênfase na provisão habitacional desvinculada de intervenções de saneamento. Mesmo em áreas secas localizadas fora da Primeira Légua Patrimonial, as ocupações não prescindem de ações de saneamento, em razão da falta de continuidade das redes infra-estruturais já existentes na região metropolitana. As experiências apresentadas a seguir mostram, em diferentes momentos, interfaces entre as ações de saneamento e as realizações voltadas à melhoria habitacional.

A seleção de estudos de casos

O conhecimento do universo de intervenções de habitação de interesse social na RMB exigiu inicialmente um levantamento de todas as experiências locais no período de 1997 a 2002. Embora seja possível identificar um número razoável de exemplos, um exame mais minucioso do material existente nas instituições governamentais revela que o registro das ações não possui dados confiáveis sobre a abrangência dos projetos, a população-alvo e o número efetivo de unidades habitacionais produzidas. Há problemas quanto à superposição de ações; uma mesma área aparece mais de uma vez nos registros, mesmo quando se trata apenas de uma ação de construção de equipamento ou de fornecimento, por exemplo, de cesta de material de construção. Ainda assim é possível mostrar um panorama amplo de exemplos na RMB.

O mapeamento dos casos registrados obtidos nas instituições governamentais, apresentado na Figura 1, é a síntese do material levantado nas instituições governamentais estaduais e municipais voltadas à habitação de interesse social.

A partir desse panorama, buscou-se definir critérios para a seleção dos casos para estudo tendo por base o reconhecimento do quadro físico-geográfico, da natureza diversa das intervenções e do desenho de financiamentos: os casos deveriam ser representativos de diferentes esferas de governo, uma vez que, em função da instância governamental envolvida, há diversidade no tratamento da questão habitacional. Procurou-se, ainda, incluir casos ligados às fontes de financiamento com origens em agentes que investem estruturalmente no espaço urbano brasileiro.

EXPERIÊNCIAS HABITACIONAIS NA RMB - 1995 - 2001

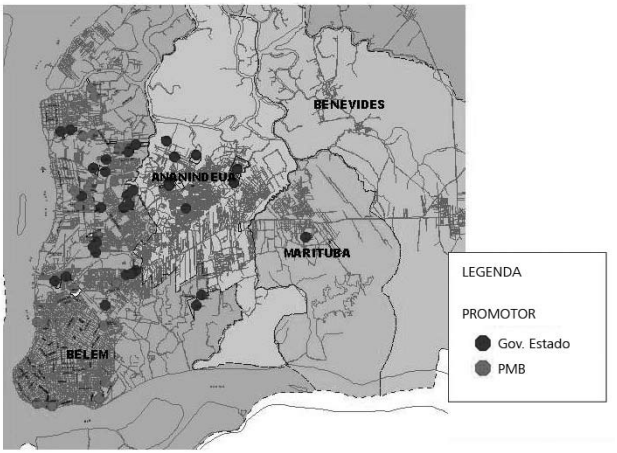


Figura 1 - Mapa das intervenções habitacionais na RMB. Fonte: Cartografia elaborada pela equipe Belém (UFPa) a partir da base cartográfica Codem (1998), dados da Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab, 2003) e Secretaria Municipal de Habitação, Prefeitura Municipal de Belém (Sehab, 2003).

Quanto ao envolvimento de agentes sociais, procurou-se identificar ações que enfatizassem a criação de mecanismos de participação popular, bem como experiências reveladoras de parcerias de instituições de ensino e pesquisa como canais de transferência e disseminação de conhecimentos sociais, educacionais, técnicos e políticos. Assim, optou-se por enfocar o Conjunto Paraíso dos Pássaros, parte do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, conduzido pelo Governo do Estado do Pará, e o Projeto Morando Melhor da Vila da Barca, iniciativa da Prefeitura Municipal de Belém. A contraposição governamental dos dois casos é proposital. Tanto os agentes envolvidos e seus discursos quanto a utilização de mecanismos articulados com cada cenário político são considerados significativos para o estudo.

O estudo de caso Conjunto Paraíso dos Pássaros

O Conjunto Paraíso dos Pássaros, ou Assentamento CDP, assim conhecido de início por ocupar área pertencente anteriormente à Companhia das Docas do Pará, surgiu em 1998 como parte da necessidade de realocação da população a ser remanejada das áreas de abrangência das obras do Projeto de Macrodrenagem na Bacia do Una (para detalhes do projeto, ver Quadro 1). A área não tinha uso, já que fora ocupada por depósitos de combustível da empresa Petróleo Sabba. O projeto contou com recursos do Programa Pró-Moradia e do governo do estado para implantar a infra-estrutura urbana. No total foram produzidos 2.057 lotes urbanizados, que possibilitaram o assentamento de 4.598 habitantes.

O Projeto de Macrodrenagern da Bacia do Una foi viabilizado a partir de parcerias institucionais entre o governo estadual e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A Bacia do Una é a maior bacia de drenagem da Região Metropolitana de Belém, ocupa nove bairros em uma área de 3.664 ha e continha no início do projeto, em 1986, uma população de 160.000 pessoas; até a conclusão de 90% das obras, em 2003, apresentava uma população de aproximadamente 2.000 pessoas.

A estrutura institucional iniciada com os primeiros passos do projeto de macrodrenagem situava o governo do estado em posição de destaque no que se refere a negociações para a viabilização de recuros externos para o projeto. Para a prefeitura, caberia a efetivação da gerência de realocação dentro da formatação organizacional. Dessa forma, a relação entre o estado (Companhia de Habitação do Estado do Pará - Cohab) e a Universidade Federal do Pará (UFPA), através do Programa de Apoio a Reforma Urbana (Paru), perpassou pela resolução do problema de remanejamento, como um item voltado à viabilização das obras de drenagem para os envolvidos pelo projeto que necessitassem de remanejamento.

Quadro 1 - O Projeto de Macrodrenagern da Bacia do Una.

O planejamento do conjunto e a execução das obras contaram inicialmente com a participação popular por meio dos representantes do Comitê Assessor do Projeto Una, um conselho paritário de representantes das organizações de bairros atingidos, do governo estadual e de diversas organizações da sociedade civil. Durante a execução das obras e a instalação das famílias, participaram, por intermédio de convênio de cooperação técnica, a UFPA, através do Paru, e a Cohab. Trata-se de um projeto de reassentamento em área de terra firme na zona de transição além da Primeira Légua Patrimonial de Belém[1].

A realização do Conjunto está inserida nas ações visando à realocação de famílias mediante indenização e reutilização de material das antigas moradias. Para tal, um plano de reassentamento foi desenvolvido pelo governo do estado através da Cohab em parceria com a Prefeitura Municipal de Belém. Sua implementação é peculiar nesse tipo de projeto, pois, em função da parceria executiva entre a Cohab e o Paru/UFPA, dispôs de assessoria técnica e social para as famílias a serem reassentadas, na produção das novas moradias e na organização comunitária.

Destacam-se ainda, na assessoria prestada, a realização de um projeto de qualificação ambiental e a adoção da forma autoconstrutiva na edificação dos imóveis, mediante a elaboração de um projeto de parcelamento do solo e o fornecimento de projetos arquitetônicos para os novos lotes a serem ocupados.

[1]Primeira Légua Patrimonial é a porção do território municipal doada pela Coroa Portuguesa para formar a Municipalidade de Belém, em 1627, e corresponde à área mais urbanizada da cidade.

O projeto urbanístico do Conjunto Paraíso dos Pássaros

Em termos de localização, há duas possibilidades de acesso ao Conjunto, cuja área totaliza 55.000 m²: a partir da Júlio César (Conjunto Providência) e pela Rodovia Arthur Bernardes (Conjunto Promorar) (Figura 2). As obras foram realizadas entre 1996 e 1998, abrangendo, no início da instalação do Conjunto, uma população de 2.057 famílias. Os custos totais de urbanização, segundo dados obtidos na Cohab/PA, totalizaram, na primeira etapa – denominada CDP I –, R$ 2.602.625,18, ou seja, R$ 3.110,96 por lote, e, na segunda – denominada CDP II –, R$ 3.027.670,19, ou seja, R$ 3.045,55 por lote.

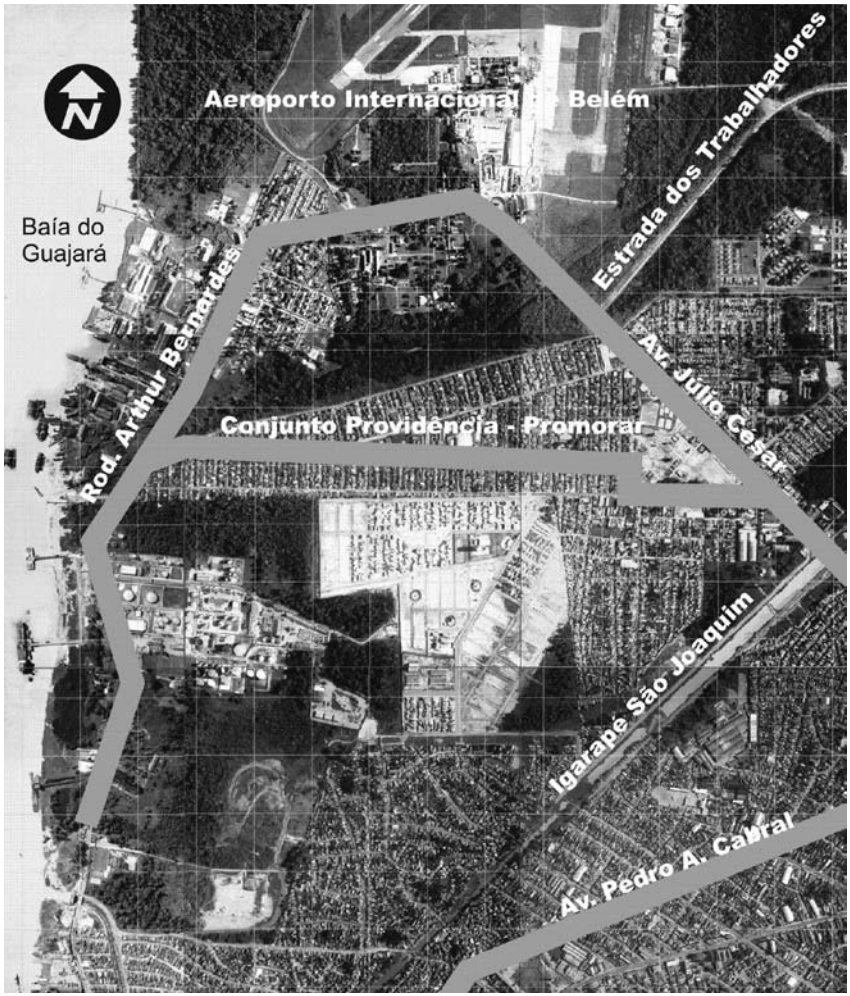


Figura 2 - Aerofoto com a localização do Conjunto Paraíso dos Pássaros. Fonte: Adaptada do levantamento aerofotogramétrico da Codem por Hamilton Ferreira (2001).

Na ocasião da realização dos projetos básicos de engenharia, uma primeira proposta de parcelamento para o Conjunto foi elaborada pela empreiteira contratada para as obras de infra-estrutura, mas foi posteriormente rejeitada pelos movimentos populares, em razão de problemas de alto adensamento e de dificuldades apontadas para a integração do mesmo ao entorno. Em seguida, mais duas propostas de parcelamento foram apresentadas, até que finalmente optou-se pelo projeto elaborado, em meados de 1997, pela gerência do Projeto de Macrodrenagem em parceria com o Paru/UFPA, em que a Cohab ficou incumbida da realização de projetos e da implantação e gerenciamento das famílias na área.

O desenho do loteamento teve como pressuposto proporcionar acessibilidade e locais de convivência, por meio da provisão de áreas residenciais e de espaços para convívio, como praças, por exemplo. Procurou-se definir um percentual de uso para fins habitacionais que fosse compatível com uma densidade populacional aceitável para o Conjunto. No projeto inicial, o uso habitacional totalizava 88%, mas se manteve em 50% na versão definitiva; os tamanhos dos lotes variavam de 95 m² (5,00 x 19,00) a 108 m² (6,00 x 18,00), e o atendimento à demanda de equipamentos urbanos era garantido. O sistema viário interno do Conjunto foi estruturado em função da hierarquização de sua malha, através de vias principais de mão dupla e de vias locais, mesmo que não houvesse uma continuidade fora do conjunto no entorno A Figura 3 apresenta uma planta do parcelamento proposto para a realocação de pessoas.

Os projetos de unidades habitacionais

Os projetos habitacionais necessários à instalação das famílias foram objeto da assessoria da UFPA, que trabalhou diretamente com a Cohab. Todo o processo de autoconstrução foi acompanhado por alunos e professores dos cursos de Serviço Social, Arquitetura e Engenharia Civil, visando à prestação de consultoria para a população no projeto arquitetônico, na construção das unidades e no processo de definição da ocupação de cada lote.

As famílias receberam somente os lotes urbanizados e uma indenização pela suas antigas moradias, em geral muito pouco valorizadas, uma vez que não tinham escritura pública, a maioria era de madeira, do tipo palafitas, e estavam em péssimas condições de conservação. O trabalho de assessoria técnica realizado pela universidade juntamente com os demais órgãos permitiu uma gestão compartilhada de recursos e ações, que apresentou várias inovações em relação às práticas anteriores de remoção e reassentamento de famílias das baixadas.

Assim, montou-se uma estrutura no local do Conjunto, onde trabalhou durante um ano um grupo de professores e alunos de arquitetura, engenharia e serviço social. Os projetos de arquitetura buscavam garantir qualidades de conforto térmico e segurança construtiva das novas habitações, orientando as famílias que receberiam apenas o lote ou as que teriam o material de construção da antiga residência reutilizado, assim como aqueles que receberiam uma "cesta" de material de construção. Já os que somente receberiam o valor da indenização pela benfeitoria

Figura 3 - Planta de parcelamento do Conjunto Paraíso dos Pássaros. Fonte: Adaptada do projeto original por Hamilton Ferreira (2001).

no local de origem foram apenas orientados para o recebimento dos valores acordados nos termos do acordo celebrado entre os moradores e a Cohab.

As tipologias da época da construção destacam-se pela semelhança com a arquitetura tradicional da região quanto ao desenvolvimento do programa e à relação entre as peças internas. Alterações foram promovidas em função de um melhor aproveitamento da luz e da introdução de alguns dispositivos para melhorar a renovação de ar e combater a alta umidade da região, através de aberturas, áreas internas descobertas e presença do pátio. Com o tempo, tipologias mais atuais demonstram as modificações econômicas realizadas pelos moradores, mediante a elevação do gabarito e acréscimos no aproveitamento do lote. Há que assinalar a manutenção dos alinhamentos originais do projeto urbanístico.

Os procedimentos de orientação para a instalação das famílias eram feitos depois da realização de um sorteio de lotes entre moradores remanejados das áreas de canal, incluídos em um cadastro organizado anteriormente pela gerência de realocação do Projeto Una. Em seguida, os representantes das famílias eram atendidos no barracão de projetos, localizado no canteiro das obras.

Caso não fosse aceita a assessoria, era apresentada a localização do lote pelos engenheiros, com recomendações básicas e transporte do material de construção aproveitado da antiga moradia. Caso fosse aceita, cabia aos arquitetos a realização de estudos referentes às necessidades de cada família, conforto térmico e dimensionamento para o fornecimento de um esboço do projeto da residência. De posse desse esboço, o morador teria um prazo de 24 horas para aprovar o pojeto executivo e para receber a cópia do material.

Os projetos de unidades habitacionais projetados para o Conjunto Paraíso dos Pássaros apresentavam como característica básica o aproveitamento do lote sem prejuízo da iluminação e da ventilação naturais para os ambientes. Os banheiros e cozinhas recebiam cuidados especiais quanto à renovação de ar. Tais aspectos são necessários em razão de sua inobservância na arquitetura espontânea das áreas de baixa renda. Com a alta umidade e as constantes elevações de temperatura, é comum a existência de cômodos com mofo, que resulta em problemas respiratórios nos moradores. Os projetos elaborados foram propostos com a inclusão de áreas de ventilação nos interstícios dos ambientes. A característica do formato do lote estreito e comprido levou, inevitavelmente, à solução do corredor lateral e à manutenção de áreas livres na frente das edificações. Após cinco anos de ocupação, é comum verificar a construção de mais um cômodo na frente da edificação: são os "pátios" cobertos utilizados para atividades de lazer ou mesmo para exploração comercial. Há pequenas vendas, casas lotéricas e mesmo escolas particulares para aulas de reforço. A Figura 4 a seguir mostra tipologias originais construídas logo após a implantação do loteamento enquanto na Figura 5 aparecem tipologias de edificações em 2004, após modificações introduzidas pelos moradores.

Figura 4 - Fotos de tipologias "originais" (1999). Fonte: Fotos de Hamilton Ferreira (2001).

Figura 5 - Fotos de tipologias "atuais". Fonte: Fotos de José Júlio Lima (2002).

A organização comunitária na ação do Paru/Cohab

A operacionalização da organização comunitária foi concretizada a partir da realização de reuniões com os moradores, por quadra, visando à definição de direitos e deveres dos moradores. Nesse processo, ocorreu uma sistemática em que, pelo fato da inserção da ação no Conjunto estar voltada a uma das frentes do Projeto de Macrodrenagem do Una coordenada pelo governo do estado, as demanadas estabelecidas no local eram encaminhadas aos órgãos governamentais competentes.

Em meio às ações de organização comunitária e tendo como ênfase a participação de outras instituições, realizou-se uma pesquisa socioeconômica focalizada na inserção dos moradores em programas preexistentes de geração de emprego e renda. Segundo essa pesquisa, das 487 pessoas entrevistadas, apenas 150 tinham algum tipo de renda, das quais somente 12% possuíam renda superior a três salários mínimos. Tais informações foram passadas a órgãos existentes nas diferentes esferas de governo, a fim de que prestassem algum tipo de treinamento de baixo custo objetivando a qualificação profissional. Realizaram-se então ações de parceria do Projeto Una com a Secretaria de Trabalho e Promoção Social, no âmbito do Programa Comunidade Solidária, destinado a jovens em situação de risco; do Projeto "Sem Choque", voltado para cursos de conserto de eletrodomésticos, bem como do Projeto "Indústria da Alegria", direcionado à criação e confecção de artigos relativos a uma Escola de Samba de Carnaval.

Em função da presença de profissionais de engenharia civil, um cadastro de mão-de-obra ligada ao setor da construção foi desenvolvido. Apesar de ter sido relatada a participação da organização popular nas discussões, tanto sobre tarifas sociais de energia elétrica e de água compatíveis com as condições socioeconômicas dos moradores, quanto sobre comportamentos sociais que incluíam questões de segurança pública, conflitos familiares e transporte coletivo, não havia ação específica para a participação direta dos moradores em questões concernentes à inserção do Conjunto e seus moradores na cidade. Os esclarecimentos objetivavam a manutenção dos equipamentos existentes, e a congregação dos moradores enfatizava a luta pela construção de todos os equipamentos previstos no projeto.

A análise das condições anteriores ao projeto, do projeto em si e das condições pesquisadas após o projeto de urbanização em 2003 demonstra aspectos voltados a modificações relacionadas com a situação anterior de moradia dos ocupantes em áreas fora do recinto do Conjunto. De fato, nos relatos dos moradores, que comparam a situação atual do Conjunto com a moradia em áreas alagadas, não há ênfase nas condições encontradas por ocasião da instalação do Conjunto. A análise do projeto de urbanização, efetuada pelos pesquisadores como o ponto inicial do estudo de caso, não coincide com os referenciais adotados pelos moradores quando questionados sobre as condições atuais do Conjunto[2].

[2]Foram realizadas 35 entrevistas com moradores no período compreendido entre janeiro e junho de 2003.

O fato de a área ocupada pelo Conjunto ter sido um antigo depósito de combustível, considerada ambientalmente desfavorável pela pesquisa, por apresentar resíduos remanescentes, não foi considerado de modo negativo pelos moradores.

O Quadro 2 mostra uma síntese de aspectos relacionados às situações anterior e posterior ao projeto de urbanização do Conjunto.

Anterior ao projeto	Projeto de urbanização	Após o projeto de urbanização
Situação no local de origem: moradores em áreas alagáveis, sem acessibilidade ou segurança de posse.	Desenho do loteamento teve como pressuposto proporcionar acessibilidade e locais de vivência por meio da provisão de áreas residenciais e de espaços para convívio.	Condição de ocupação boa. Valorização de aluguéis. Unidades habitacionais permitem co-habitação familiar.
Situação do destino: local do projeto é um antigo depósito de combustível.	Assessoria na autoconstrução de unidades mediante indenização pela benfeitoria e posse provisória da terra.	Dificuldades com a sustentabilidade econômica dos moradores devidas a problemas de integração do assentamento com o entorno.

Quadro 2 - Comparativo das situações anterior e posterior ao projeto de urbanização do Conjunto Paraíso dos Pássaros

As informações prestadas pelos moradores durante a realização da pesquisa permitem concluir uma avaliação geral positiva, tendo em vista a valorização imobiliária alcançada e a possibilidade da co-habitação familiar. Por outro lado, os moradores reclamam de dificuldades com a sustentabilidade econômica devidas a problemas de integração do assentamento com o entorno, na medida em que não há feira de produtos alimentícios com preços compatíveis com o padrão socioeconômico da área.

Consultas aos atores sociais envolvidos na realização do Conjunto Paraiso dos Pássaros acerca das condições gerais de satisfação sobre a integração espacial do Conjunto, os impactos no entorno, a acessibilidade física do Conjunto, as transformações ambientais e sanitárias e a integração social dos moradores, são demonstradas no Quadro 3.

A insatisfação com respeito à integração do projeto, manifestada pelos beneficiários, projetistas e participantes da universidade envolvidos nas alterações propostas ao desenho original do loteamento, deve-se à localização do Conjunto, pois não havia, inicialmente, integração ao entorno. O problema permanece, mesmo após a conclusão das obras do projeto de macrodrenagem no entorno, na medida em que faltou uma visão urbanística mais ampla para prever mudanças no sistema viário capazes de integrar a área à Primeira Légua Patrimonial.

Atores	Integração espacial	Impacto no entorno	Acessibilidade espacial interna	Espaço coletivo / espaço individual	Transformações ambientais e sanitárias
Beneficiários	☹	😐	☹	☺	☺
Projetistas	☹	☹	☺	☺	☺
Executores	😐	😐	☺	😐	☺

Satisfeito: ☺
Insatisfeito: ☹
Sem interesse: 😐

Quadro 3 - Síntese de resultados das consultas aos atores sociais do Conjunto Paraíso dos Pássaros

Em relação ao impacto no entorno, tanto os executores – segundo os quais a escolha do local foi imposta pela necessidade de uma gleba de grandes dimensões para a realocação de um número maior de moradores afetados pelo Projeto de Macrodrenagem – quanto os beneficiários consideram-no irrelevante. Já os projetistas demonstram insatisfação quanto à relação do conjunto com o entorno, em razão da falta de consideração do impacto urbanístico do projeto de macrodrenagem na cidade como um todo.

A necessidade de revisão do projeto de parcelamento até uma malha de maior coerência interna trouxe, para projetistas e executores, nível mais aceitável em relação à acessibilidade fisica dos moradores. Para os beneficiários, no entanto, o tecido urbano interno criou problemas pelo fato de o transporte público não respeitar a hierarquia viária interna; o tráfego de ônibus nas vias locais constitui um problema de acessibilidade para os pedestres.

A disponibilização de projetos de arquitetura com preocupações de conforto ambiental e a busca de um equilíbrio entre o espaço público e o privado, através do respeito ao alinhamento viário e da possibilidade de acréscimos de área construída sem prejuízo do conjunto, são consideradas fatores de satisfação para beneficiários e projetistas, mas irrelevantes para executores. Quanto a transformações ambientais e sanitárias, os respondentes revelaram-se satisfeitos. Como já mencionado, a instalação do Conjunto Paraíso dos Pássaros insere-se no escopo global do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, representando assim um exemplo de melhoria das condições sanitárias precárias existentes na cidade de Belém. A Figura 6 apresenta o conjunto em 2003.

Figura 6 - Foto do Conjunto Paraíso dos Pássaros em 2003.
Fonte: Foto de José Júlio Lima (2003).

Estudo de caso Vila da Barca

A comunidade da Vila da Barca está localizada na orla da cidade de Belém, na faixa de terra ao longo da Baía do Guajará, na altura do Bairro da Sacramenta (Figura 7). Apresenta, como característica peculiar, uma configuração espacial estruturada pela continuidade da cidade sobre as águas, para além dos limites da terra firme.

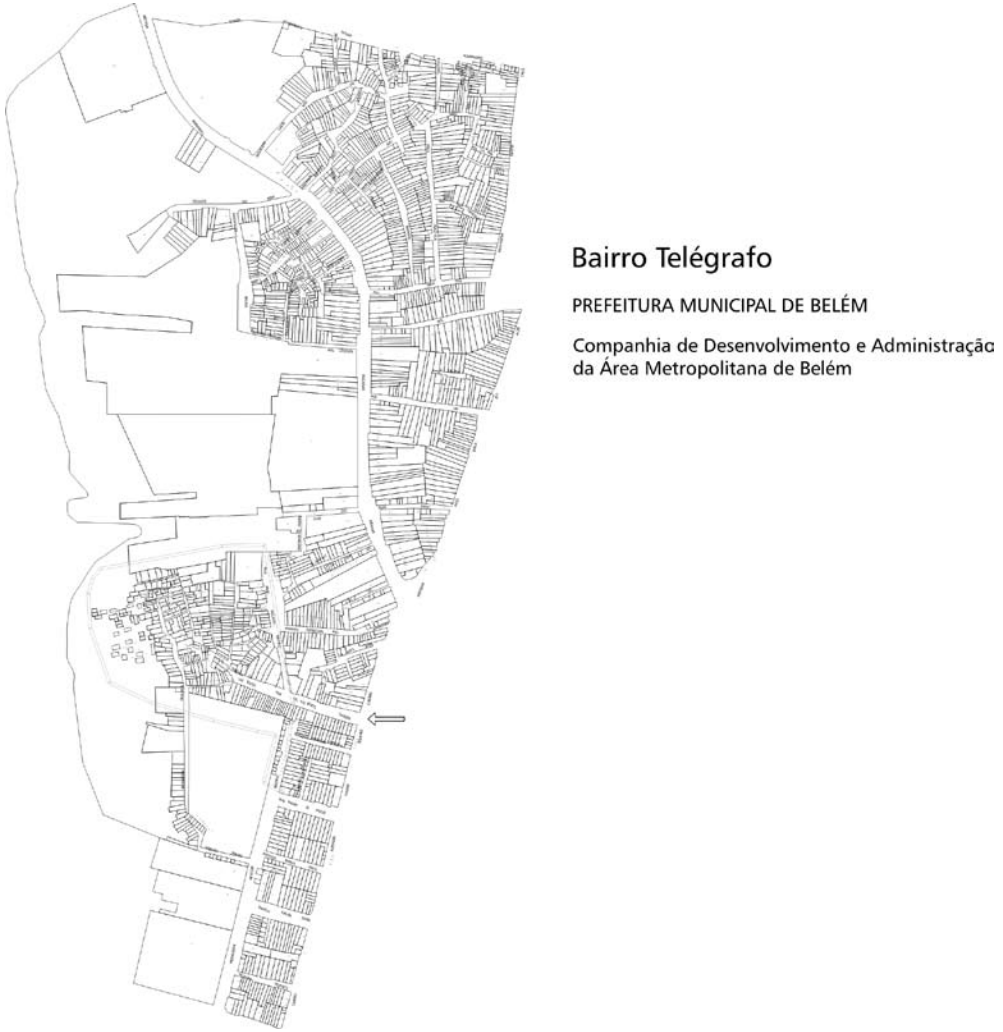


Figura 7 - Localização da Vila da Barca. Fonte: Adaptação pela equipe da UFPa do levantamento aerofotogramétrico Codem, PMB (1998).

A Vila da Barca teve sua ocupação iniciada provavelmente por volta da década de 1920; (Diogo, 2002). Os moradores originais talvez fossem trabalhadores de uma fábrica de beneficiamento de castanha localizada no Bairro do Reduto, bairro industrial do início do século XX, situado na vizinhança. Para a Vila da Barca, ter-se-iam deslocado famílias de ribeirinhos e agricultores oriundos dos municípios de Igarapé-Miri e Abaetetuba (Figura 8). A localidade também possuia uma estação de trem nas proximidades, o que teria agregado população em razão da existência de um local de comercialização de produtos agrícolas.

Figura 8 - Fotos antigas da Vila da Barca. Fonte: reprodução de foto do Jornal O Estado do Pará (década de 1940) feita por Adriane Diogo (2002).

A Vila da Barca é uma das ocupações de área de baixada em Belém. Mesmo inserida na Bacia do Una, por constituir uma ocupação sobre a Baía do Guajará ligada ao sistema viário principal dos bairros consolidados de forma direta, através de avenida estrutural, e não sobre curso de água do interior do tecido urbano, não foi incluída no Projeto de Macrodrenagem, já referido anteriormente. Tal característica está associada à necessidade de erradicação de habitação em palafita, sem uma relação direta com a resolução do problema estrutural de drenagem que orientou a construção de canais, novas vias e o conseqüente remanejamento de população. O interesse pelo estudo do caso deve-se ao fato de ser a primeira intervenção institucional na área a contar com desenho financeiro específico para as necessidades locais.

O arranjo institucional da experiência piloto do Programa Morando Melhor Vila da Barca

A aplicação do Programa Morando Melhor da Prefeitura Municipal de Belém (SEHAB, 2003) na Vila da Barca teve como objetivo a realização de um projeto piloto de financiamento, sem juros, para aquisição de material de construção para pequenas obras em residências de famílias com renda entre 1,5 e 3 salários mínimos. A promoção foi da Secretaria de Habitação do Município de Belém (Sehab) em parceria com a Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes (Apacc), o Centro de Estudos Articulação e Referência para Assentamentos Humanos (Cearah Periferia) e a Associação de Moradores da Vila da Barca (AMVB). Os valores de financiamento por família variavam de R$ 200,00 a R$ 600,00, assim distribuídos: poupança da família, 1/6 do valor da obra; subsídio da Prefeitura Municipal de Belém, 2/6 do valor da obra; empréstimo Apacc/Cearah Periferia, 3/6 do valor da obra (valor a ser retomado pela família em um prazo de 12 meses).

As obras realizadas na Vila da Barca no período entre 1998 e 2000 envolveram 59 famílias beneficiadas com financiamento para aquisição de material de construção para melhoria habitacional. Segundo dados da Sehab, 74,4% das famílias beneficiadas utilizaram mão-de-obra local especializada, e 55,32% delas agruparam-se em grupos solidários para o financiamento. As obras realizadas abrangeram reforma ou ampliação de cômodos, recuperação ou ampliação de instalações sanitárias, reforma ou pintura de fachadas, recuperação ou implantação de instalações elétricas ou hidráulicas e estrutural, construção ou recuperação da cobertura e construção de cercas, portões e varandas (Figura 9).

Figura 9 - Melhorias nas edificações da Vila da Barca promovidas por financiamento do programa Morando Melhor. Fonte: Fotos de José Júlio Lima (2002).

O arranjo institucional consistiu na formação de um Conselho Gestor composto pela Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Belém, a Apacc e o Cearah Periferia. Abaixo do conselho, formou-se uma unidade de coordenação do projeto, composta pelos mesmos membros do conselho e outros da Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associação de Moradores (Femecam), da Confederação dos Bairros de Belém (CBB) e de entidades de base da área. Nessa unidade, articulavam-se três equipes, uma social, uma responsável pelas obras e uma responsável pelo gerenciamento e por uma comissão de compras.

A organização comunitária esteve envolvida no projeto para garantir o adimplemento, na medida em que o sistema de empréstimo, segundo a estrutura montada, dependia do pagamento de todos os moradores, dentro do limite do escopo do projeto.

Merece destaque no arranjo institucional (Figura 10) a criação, na área do projeto, de uma Comissão de Fiscalização, composta pelos próprios moradores, com a responsabilidade de estar presente na execução das obras e de fiscalizar o emprego dos recursos. Por se tratar de uma iniciativa voltada à participação de uma organização não-governamental da qual os recursos eram originados, em parceria com a administração local, não havia na experiência uma participação maior desta última. As ações visavam à diminuição de inadequação habitacional no assentamento e à formação de grupos solidários para garantir o pagamento dos financiamentos. Em síntese, os resultados foram específicos para as unidades das famílias participantes, sem maiores repercussões urbanísticas.

A repercussão do Projeto Morando Melhor Vila da Barca não atinge as condições urbanas concernentes ao

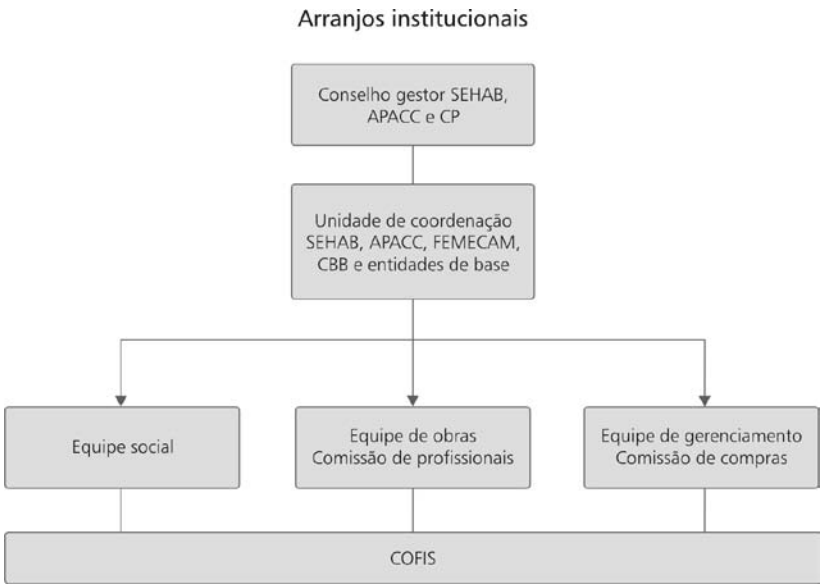


Figura 10 - Esquema institucional elaborado pela equipe da UFPa a partir de informações fornecidas pela Prefeitura Municipal de Belém

saneamento. O Quadro 4 a seguir sintetiza aspectos de uma comparação entre a situação anterior e posterior ao projeto de urbanização Morando Melhor. Mesmo que o projeto tenha sido considerado como um piloto para uma ação mais abrangente, é possivel identificar algumas conclusões sobre seu alcance na Vila da Barca.

Os resultados obtidos têm levantado discussões sobre até que ponto a tipologia da ocupação e a manutenção das características de ocupação sobre as águas seriam um fator de preservação da identidade da área. Há uma continuidade no processo de construção e reconstrução edilícia na Vila da Barca, considerada fundamental para a manutenção de pequenos negócios como forma de assegurar a subsistência da população ali instalada. Pela proximidade com a feira do Ver-o-Peso e com o centro comercial metropolitano, a Vila da Barca é uma espécie de entreposto para a venda de produtos vindos da região das ilhas. Mesmo que não tenha ocorrido qualquer modificação mais abrangente, o projeto é apontado pelos moradores como benéfico. Seria complementar a melhoria da unidade de saúde localizada no entorno do assentamento, em um terreno na porção "continental".

Institucionalmente, a intervenção piloto na Vila da Barca abriu a discussão para um projeto mais amplo que prevê o aterro e a alteração da tipologia das edificações. Tal projeto vem sendo discutido pelos moradores e pela prefeitura desde o início de 2004, mas ainda não há consenso para que ele consiga deslanchar, embora já existam, segundo a prefeitura, recursos federais aprovados.

Anterior ao projeto	Projeto de melhoria habitacional	Após o projeto de urbanização
- Construção e reconstrução das moradias - Avanço em direção à Baía do Guarajá - Definição da moradia como delimintação do lote - Agregação de novas moradias para abrigar aumento de núcleos familiáres	- Ações visando à diminuição de inadequação habitacional no assentamento - Formação de grupos solidários para garantir o pagamento dos financiamentos	- Melhoria de condições sanitárias da unidade - Contribuição para manutenção de pequenos negócios como forma de garantir a subsistência - Manutenção de caracterísiticas tipológicas e de fatores de identidade da área - Continuidade do processo de construção e reconstrução

Quadro 4 - Comparativo da situação anterior e posterior ao projeto de urbanização Morando Melhor Vila da Barca

Em que pesem as diferenças entre as duas experiências apresentadas como estudos de caso na RMB, o objetivo é contribuir no sentido de discernir se seriam reprodutíveis, adequadas ou aplicáveis à sustentabilidade em si. Nas três abordagens, são indicados aspectos considerados negativos e positivos de cada uma das experiências (Quadro 5).

Pelo indicado, a reprodutibilidade da experiência do Conjunto Paraíso dos Pássaros centraliza-se no remanejamento de populações de áreas sem saneamento, onde os moradores são removidos para locais de condições mais salubres de moradia. Nas novas áreas, há necessidade de organização comunitária em torno da adequabilidade de equipamentos sociais, tanto em número quanto em qualidade do atendimento, e em torno de esquemas capazes de dotar essas áreas de condições de circulação visando integrar o novo assentamento ao sistema de transporte que serve ao entorno. Outro aspecto importante no item da reprodutibilidade refere-se à dimensão do conjunto. Empreendimentos públicos com muitas unidades tendem a ser construídos em áreas desmatadas para esse fim, procedimento que causa danos ao ambiente natural, acarretando prejuízos para a sustentabilidade ambiental do assentamento.

No que se refere à adequabilidade do conjunto, verifica-se uma discordância entre o projetado e o vivido pelos moradores. O projetado, enquanto estrutura de desenho urbano para a consolidação do conjunto, demandaria uma correpondência com medidas necessárias à inserção do transporte público e ao desenho viário proposto. Mostra-se aqui o quanto a ação de provisão habitacional está desintegrada do restante da administração pública. O mesmo se depreende da falta de titulação definitiva, perpetuando uma condição de insegurança, mesmo que tenha sido possível dotar o conjunto de unidades habitacionais capazes de prover espaço para abrigar o crescimento da família e das atividades produtivas ou o desenvolvimento de atividades comerciais.

A reprodutibilidade da experiência piloto do Projeto Morando Melhor Vila da Barca observada no

Quadro 6 a seguir está relacionada à forma de contenção da inadequação habitacional. Merece destaque a inserção de um arranjo institucional para tratar desse aspecto do déficit habitacional na RMB. Considerando a adequabilidade da iniciativa, mesmo que se tenha em mente o reduzido impacto ambiental e urbano da experiência, deve-se registrar que a experiência suscita a discussão sobre o respeito à tipologia das edificaçõs e ao tratamento individual das necessidades de melhoria habitacional, ainda que a sustentabilidade do projeto esteja comprometida pela baixa durabilidade em função da alta umidade na área.

Aliada à pouca abrangência urbanística do projeto, a falta de uma ação de regularização fundiária na Vila da Barca provoca, segundo os moradores pesquisados, uma especulação imobiliária envolta na questão da possibilidade de manter uma ocupação em lotes localizados em pontos privilegiados pelas melhorias promovidas pelos moradores nas pontes de acesso (estivas, segundo a denominação local). Nenhuma forma de controle está vinculada a essa especulação imobiliária. Apenas em 2004, a área foi declarada como zona especial de interesse social, 10 anos após a promulgação do Plano Diretor de Belém e cinco após a Legislação de Controle Urbanístico.

Item avaliado	Reprodutibilidade	Adequabilidade	Sustentabilidade
Habitação	(+) casas mais seguras e menos insalubres (-) assistencialismo da assessoria - aproveitamento de materiais da moradia anterior incidindo na indenização (-) obras não terminadas	(+) critérios mais adequados quanto ao conforto térmico devido à cuidadosa locação no lote	(+) possibilidade de ampliação da unidade para abrigar crescimento da família e atividades produtivas. (-) titulação provisória (+) valorização imobiliária de aluguéis
Urbanismo	(+) utilização de terreno sem uso (-) dificuldades para integração ao entorno (-) falta de especial atenção à localização de feira	(+) coerência no desenho das quadras e orientação dos lotes (+) favorece localização comercial na área residencial (-) hierarquização viária traz dificuldades para pedestres - tráfego de transportes coletivos em vias locais	(+)mistura de usos (+) coerência no desenho de lotes, alinhamentos e arranjo na quadra
Meio ambiente, paisagismo e espaço público	(-) falta de cuidado para amenizar a área devido à eliminação da vegetação natural	(-) falta de arborização e outros dispositivos necessários para aumentar conforto térmico	(-) eliminação de vegetação natural
Equipamentos sociais	(+) equipamentos projetados e construídos	(-) insuficiência no número de unidades de saúde	(-) dificuldades na gestão escolar (diretora ausente)
Sistema viário	(+) totalmente implantado	(-) vias locais utilizadas por transporte público	Não observado

Quadro 5 - Avaliação do Projeto Paraíso dos Pássaros

Item avaliado	Reprodutibilidade	Adequabilidade	Sustentabilidade
Unidade habitacional	(+) forma de contenção da inadequação habitacional (+) formação de grupos de solidariedade, caráter emergencial sem reconhecimento de tal condição	(+) respeito à tipologia das edificações (palafitas) em áreas de ocupação	(-) durabilidade comprometida pela excessiva umidade na área. (-) falta de titulação (inexiste legislação adequada) (-) valorização imobiliária
Urbanismo	Não consta do projeto	Não consta do projeto	Não consta do projeto
Aspectos sociais	(+) inserção da associação de moradores no projeto	(+) tratamento individual contempla necessidades diversas das famílias	(+) manutenção de usos comerciais em meio a residências
Meio ambiente, paisagismo e espaço público	Não consta do projeto	Não consta do projeto	Não consta do projeto
Equipamento social	Não consta do projeto	Não consta do projeto	Não consta do projeto
Sistema viário	Não consta do projeto	Não consta do projeto	Não consta do projeto

Quadro 6 - Avaliação do Projeto Morando Melhor Vila da Barca

Considerações finais

Os dois estudos de caso permitem vislumbrar modificações na condução da política habitacional na RMB, em que há aplicação de programas nacionais. Convém lembrar que do meio da década de 1980 até o início da década de 1990 programas como o Habitar-Brasil e o Programa de Arrendamento Residencial não contemplavam os assentamentos de Belém. A iniciativa da Cohab, ao articular ações de remanejamento do Programa Una com o programa Pró-Moradia, reabilita ações desse caráter e propõe maior atenção para a aplicabilidade de tais programas ao contexto regional e local.

Quanto aos arranjos institucionais, nos dois casos ocorreram inserções de novos atores: no Paraíso dos Pássaros, da Universidade Federal do Pará; na Vila da Barca, da ONG Cearah Periferia. A princípio, são tidos como decisivos para que as ações de intervenção habitacional sejam reproduzidas, sustentáveis e tenham maior nível de adequação. Em um exame mais detalhado, porém, deve-se destacar que há limites importantes em tais articulações. No caso específico da Universidade no Paraíso dos Pássaros, a orientação e a informação passadas aos novos moradores não avançam para uma mobilização em torno de conquistas mais permanentes, como a regularização fundiária, ou mesmo de uma revisão da inserção do morador no contexto do próprio projeto de macrodrenagem. Não foram formadas comissões de acompanhamento ou qualquer outro esquema mais independente da população para cuidar da continuação da relação institucional. Hoje, quando a Cohab e a Universidade estão fora do projeto, há constantes disputas em torno da utilização de áreas devolutas pela Companhia de Saneamento do Estado do Pará (Cosanpa), responsável pela continuidade e finalização das obras de drenagem na

bacia. Algumas áreas do Paraíso dos Pássaros tornaram-se depósitos de material e garagem para veículos pesados ainda utilizados nas obras da bacia.

No caso da Vila da Barca, a presença da Cearah Periferia, ONG desvinculada de programas nacionais de fomento à habitação, impõe limites para a ação institucional, o que se torna uma limitação do ponto de vista da abrangência urbanística do projeto. Embora a capacidade mobilizadora da ONG seja um fator positivo que contribuiu para a presença da Secretaria de Habitação do Município, naquele momento ainda uma secretaria em processo de instalação. A presença da Cearah trouxe um certo isolamento do órgão governamental responsável em relação aos demais órgãos da administração municipal, como, por exemplo, a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Região Metropolitana de Belém (Codem), responsável pela regularização fundiária, e a Secretaria Municipal de Saneamento (Sesan), necessária para dar coerência ao caráter pontual da intervenção. A municipalização da política habitacional depende de capacitação e de rticulações inter e intragovernamentais ainda não priorizadas.

Do ponto de vista urbanístico, também investigado nos estudos de caso, há dificuldades para a consolidação dos assentamentos. A localização do Conjunto Paraíso dos Pássaros demanda uma revisão do sistema de transporte público e da estruturação viária, inexistente no projeto do Conjunto. As iniciativas também esbarram na falta de uma política de regularização fundiária. Mesmo estando previstos os instrumentos de regularização no Plano Diretor e em outros instrumentos legais, sua não-aplicação torna difícil a sustentabilidade das experiências.

Quanto à vinculação entre habitação e ações de saneamento, apresentada no início deste trabalho, é possivel afirmar, a partir dos casos estudados, que as dificuldades encontradas para sanear áreas ocupadas por população pobre dentro do espaço urbano da RMB são de ordem técnica, política e econômica. Diante da falta de tecnologia adequada às especificidades regionais, combinada com a falta de capacidade de gestão, as experiências tendem a reproduzir modelos desenvolvidos em outras regiões do país; a resolução técnica defronta com a inexistência de soluções próprias para a problemática amazônica. Há uma dificuldade devida ao relevo plano para escoamento por gravidade das águas residuárias, que, juntamente com a existência de um ciclo hídrico marcado por um grande número de cursos de água em bacias ocupadas com adensamento urbano, tornam a resolução técnica difícil e fora dos parâmetros consagrados em normas desenvolvidas para outras realidades.

As dificuldades de ordem política estão ligadas a práticas clientelistas e assistencialistas que envolvem as relações entre a população e os promotores das ações de saneamento. Além disso, os custos das obras exigem grandes investimentos, daí a inserção de agências multilaterais, como o BID, quase sempre com uma agenda desvinculada das práticas locais. Por outro lado, as intervenções de saneamento articuladas com as intervenções de melhoria habitacional em áreas alagadas, principalmente no tocante à política de Remoção e Reassentamento, vêm ao longo das ultimas décadas ganhando novos conteúdos políticos e técnicos com avanços e retrocessos. Mesmo com a permanência de práticas clientelistas e corporativistas, observa-se um processo de ampliação da participação popular nos programas atuais, embora mais no âmbito consultivo do que no deliberativo.

Referências

COGEP (Coordenadoria Geral de Planejamento). **Diagnóstico do Plano Diretor de Belém**. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 1992. Mimeo.

DIOGO, Adriane. "**Víla da Barca: Morando sobre as Águas". Belém-Pará-Brasil Por uma Interpretação Urbanística Situacional dos Espaços de Moradia Popular Autoconstruídos**. Rio de Janeiro, 2002. Dissertação (Mestrado) – PROURB - UFRJ, Rio de Janeiro. 2002.

FERREIRA, Hamilton. **Gestão e reforma urbana em área de assentamentos humanos**: convênio COHAB/UFPa PARU/FADESP. Belém, 2001. Monografia (Especialização) – CESUPA, Belém. 2001.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Demográfico 1950. Região Metropolitana de Belém**. Rio de Janeiro: IBGE, 1951.

_____. **Censo Demográfico 1970. Região Metropolitana de Belém**. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

_____. **Censo Demográfico 1980. Região Metropolitana de Belém**. Rio de Janeiro: IBGE, 1981.

_____. **Censo Demográfico 1991. Região Metropolitana de Belém**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

_____. **Censo Demográfico 2000. Região Metropolitana de Belém**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas). DAU/UFPa - Departamento de Arquitetura Universidade Federal do Pará. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano**. Belém: Universidade Federal do Pará, 1997.

LIMA, José Júlio. **Regulatory Instruments and Urban Form**: Searching for Social Equity in Belém, Brazil. Oxford, 2000. Tese (Doutoramento) – Oxford, Oxford Brookes University. 2000.

Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB. Programa Morando Melhor. Belém: SEHAB, 2003. (cópia)

TRINDADE JR., Saint-Clair. **A Cidade Dispersa**. São Paulo, 1998. Tese (Doutoramento) – Universidade de São Paulo, São Paulo. 1998.

14.

14.

Democratização na gestão da política de moradia popular em Belo Horizonte, anos 1990: uma experiência possível de ser disseminada[1]

Renato Godinho Navarro

O presente artigo, na primeira parte, descreve o contexto social e político em Belo Horizonte, nos anos 1980 e início dos 1990 e, a seguir, registra aspectos históricos e descritivos do sistema deliberativo da política habitacional existente no município, entre 1989 e 1992. Na segunda parte, delineia e analisa as características básicas da política de democratização do referido sistema, implementada por forças, movimentos e organizações democráticas e populares, observando-se três formas de ação: 1) ampliação institucional do sistema deliberativo com a criação de novas instituições de deliberação e consulta;

[1]As pesquisas que deram origem a este trabalho foram desenvolvidas inicialmente no âmbito de duas redes nacionais de pesquisa: 1) Projeto Pronex/MCT/CNPq "Metrópoles, desigualdades socioespaciais e governança urbana" (coordenado nacionalmente pelo professor Luiz César de Queiroz Ribeiro); 2) Projeto Habitat/Finep "Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular", coordenado pelo professor Adauto Lúcio Cardoso. Em ambos os casos, o nó da rede em Minas Gerais situa-se no Observatório das Metrópoles, PUC Minas/Proex, coordenado pela professora Maria Helena de Lacerda Godinho.

2) garantia de um funcionamento relativamente regular das novas instituições democráticas e democratizantes; 3) democratização das instituições normativas e organizacionais existentes. As ações de implementação dessas três diretrizes são analisadas na terceira parte e, ao final, apresentam-se as conclusões.

1. Antecedentes históricos

No final da década de 1970 e início da seguinte, desenrolam-se importantes processos no Brasil: crise econômica, agravamento das desigualdades socioespaciais, movimentos sociais e populares, mobilização de outros setores da sociedade civil e processo de redemocratização do país. No caso de Belo Horizonte, além desses processos, merece destaque a ocorrência de significativas mobilizações populares, lideradas por entidades e instituições ligadas à problemática das favelas[2]. Esses movimentos, entre outros fatores, foram, de certa forma, responsáveis pela iniciativa tomada pelo órgão metropolitano (o Plambel), em 1982, de estruturar a fundamentação jurídica e o anteprojeto de lei do Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela). Em janeiro de 1983, foi aprovada (e, posteriormente, sancionada pelo prefeito Júlio Arnoldo Laender) a Lei Municipal 3.532, que autorizava o Executivo municipal a criar o Profavela. Em face do Decreto 4.489, de 13 de julho de 1983, fizeram-se mudanças significativas na estrutura organizacional do Executivo municipal, destacando-se a criação de nove secretarias especiais; entre elas a Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC), definida como responsável pela questão da habitação popular, e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), pelo planejamento e execução da política urbana de desenvolvimento. Nos órgãos e secretarias municipais existentes, duas alterações merecem destaque por sua interface com a problemática habitacional, a saber:

1) foi extinta uma espécie de divisão de trabalho entre a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap) e a Secretaria Municipal de Obras (aquela com os projetos de obras de maior envergadura, e esta com os projetos de menores proporções); todas as obras passaram para o âmbito da Sudecap, e à Secretaria de Obras foi atribuído o papel de órgão de fiscalização da legislação urbanística (aprovação de projetos de construção, fiscalização de obras etc.);

2) a Companhia Ferrobel teve seu estatuto alterado em dois importantes aspectos: a) no nome, passando para Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, Urbel; b) na finalidade principal, que passou a ser de urbanização de terrenos (áreas municipais), com, entre outras coisas, divisão em terrenos peque-

[2]Participaram desses processos a União dos Trabalhadores da Periferia (UTP), a Pastoral de Favelas e a Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte (Famobh).

nos (80 a 100 m²) a serem distribuídos para camadas de baixa renda.

No início do segundo semestre de 1984, a SMAC e a SMDU, juntamente com a Secretaria Municipal de Assuntos Especiais (SMAE) e a Secretaria Municipal de Planejamento (SMPL), sob a coordenação da primeira, elaboraram e lançaram o Plano Municipal de Habitação Popular. A vinculação da Urbel a essas quatro secretarias configura o que poderia se chamar de um "Sistema Municipal de Habitação Popular", ou seja, um formato institucional em que cada instituição ou órgão cumpre um determinado papel ou uma determinada função, a saber: a SMAC, mobilização comunitária; a SMAE, em conjunto com o órgão ou agente promotor (no caso a Urbel), captação de recursos em âmbito estadual, federal e internacional; a SMDU, "acompanhamento técnico do Plano (...) bem como sua compatibilização com o Plano de Desenvolvimento Urbano do Município"; a SMPL, compatibilização da "atuação dos órgãos e entidades municipais envolvidos na elaboração e implementação da política municipal de habitação popular". O Plano dá bastante ênfase aos chamados "programas alternativos" em contraposição àqueles considerados "programas tradicionais de habitação popular":

> Assim, a necessidade de se desenvolverem programas alternativos, baseados na autoconstrução, é consenso quase unânime entre as agências especializadas, autoridades e estudiosos do assunto. (...) Para a consecução dos objetivos propostos serão implementados quatro programas: Lotes com Serviços; Lotes Individuais Urbanizados; Reurbanização e Legalização de Favelas e Áreas de Ocupação Não Controladas; Apoio à Construção, Ampliação e Melhorias Habitacionais. Esses programas, ainda que individualizados, são recorrentes e complementares, devendo ser combinados de acordo com as características de cada área da cidade (Plano Municipal de Habitação Popular, p. 11; 18).

A questão da participação popular já aparece nesse documento: 1) nas diretrizes gerais: ..."vale lembrar a importância da participação popular para o bom desempenho de um plano como o proposto. Ninguém melhor do que a própria comunidade afetada para saber em cada situação concreta as opções factíveis entre o elenco de políticas disponíveis".(p. 15); 2) no item referente ao "formato institucional", sob a forma de "mobilização comunitária", a cargo da SMAC (p. 16); 3) no "Programa de reurbanização e legalização de favelas e de áreas de ocupação não controladas":

> Num programa desse tipo, as equipes técnicas do município, por mais eficientes que sejam, não podem prescindir da participação dos moradores. Ninguém melhor que os membros da comunidade para identificar os problemas e definir suas prioridades. Assim é que todo esforço deve dirigir-se no sentido de que a comunidade a ser atendida tenha participação efetiva no desenvolvimento do projeto, expondo suas necessidades, propondo soluções, formulando alternativas e tomando parte ativa na implantação dos projetos (p. 29).

Para esse Programa foram definidos critérios de implantação tendo em vista o estabelecimento de uma escala de prioridades. A área prioritária foi definida a partir da conjugação de três critérios: "mais densamente povoadas", "com maior deficiência de saneamento básico e infra-estrutura e com piores condições habitacionais" e "maior potencial de participação comunitária":

> (...) como a participação é fator importante em programas desse tipo, dever-se-á dar prioridade de atendimento àquelas áreas em que se identifique maior potencial de mobilização comunitária. Uma maneira de se verificar esse potencial é a existência de entidade comunitária formal ou de grupos informais representativos, que se tornariam, no caso, os principais elementos de contato entre os técnicos responsáveis pelo programa e a população-alvo. (...) O contato com a população-alvo será feito inicialmente pela SMAC que, em conjunto com os moradores, levantará os principais problemas, as prioridades e sugestões para a ação governamental. Uma vez cumprida essa etapa, o órgão promotor, de posse das informações levantadas, elaborará uma primeira proposta de trabalho. Uma vez pronta, a proposta seria apresentada aos representantes da comunidade para discussão e recebimento de subsídios. Somente, então, cuidar-se-ia do projeto definitivo (p. 30).

No "Programa de apoio à construção, ampliação e melhoria habitacionais", ressalta-se a importância da mobilização comunitária e de sua organização em grupos de autoconstrução (mutirão) que atuem com base na ajuda entre seus membros (p. 35).

Apesar dos evidentes avanços em termos de Política Municipal de Habitação, seja através da nova legislação, ou do Plano e de seus programas, podem-se identificar evidências de uma construção de cima para baixo. Os órgãos e entidades estatais (SMAC, SMDU, SMPL, SMAE e Urbel), seus dirigentes e técnicos comandavam a formulação e implementação do Plano Municipal de Habitação e de seus programas. A participação dos movimentos e organizações populares deu-se, na maioria das vezes, de forma pontual (por programa e respectiva área de abrangência) e consultiva.

Em agosto de 1983, com base em protocolos bilaterais firmados entre o governo federal (Secretaria de Planejamento da Presidência da República – Seplan-PR), e a GTZ (entidade governamental da Alemanha), o então governador do estado, Tancredo Neves[3], e a prefeitura municipal de Belo Horizonte formalizaram um protocolo de cooperação com vistas à implementação do Programa de Integração Urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte (PIU-RMBH). Esse programa previa, em sua fase inicial (1984-6), a concentração de suas atividades em

[3]Através do Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom)/Secretaria de Trabalho e Assistência Social (Setas).

projetos-piloto para áreas faveladas de Belo Horizonte. Em 10 de agosto de 1984, o prefeito Hélio Garcia assinou o Decreto 4.762 que "cria o Profavela e dispõe sobre sua regulamentação". Em janeiro de 1985, o novo prefeito, Ruy José Vianna Lage, sancionou a Lei Municipal 3.995, que "Introduz dispositivos na Lei 3.532, de 6/1/83 – Cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas – Profavela". A partir de então, as favelas delimitadas até aquela época passaram a constar de um zoneamento próprio denominado SE-4 – Setor Especial 4 –, que possibilitava a regularização jurídica e urbanística desses assentamentos em Belo Horizonte[4]. Nesse mesmo ano – em 25 de março – o prefeito sancionou a Lei Municipal 4.034, que trata do uso e da ocupação do solo urbano de Belo Horizonte e, no artigo 52 do Capítulo VIII, da "Comissão de Uso e Ocupação do Solo", estabelecendo para esta a finalidade de "propor medidas para o aprimoramento" da Lei e de sua aplicação, e "opinar sobre os casos omissos".

Coube ao prefeito constituir a Comissão, aprovar seu Regimento Interno e indicar dois representantes da prefeitura. Além destes, faziam parte da Comissão: um representante da Câmara Municipal; um representante do Plambel; "um representante dos órgãos de classe, tais como: Associação Comercial de Minas, Sindicato da Indústria de Construção Civil e Sindicato dos Corretores; um representante das entidades profissionais, tais como: Instituto de Arquitetos do Brasil e Sociedade Mineira de Engenheiros; um representante da comunidade". Ou seja, dos sete membros da Comissão, quatro eram representantes do Estado, sendo três do governo municipal (dois do poder executivo municipal e um do poder legislativo) e um do governo estadual (Plambel). A assimetria de representação política e a desigualdade de poder ficam evidenciadas; o Estado está sobre-representado e numa posição hegemônica, tendo em vista, principalmente, o âmbito e a extensão da competência legal do prefeito conforme visto anteriormente. Além disso, a finalidade da Comissão mostrava-se bem restrita, na medida em que lhe foi atribuído um caráter consultivo e, ainda assim, limitado a poucas questões ("propor medidas para", "opinar sobre"; o aprimoramento da Lei e eventuais casos omissos).

Finalmente, em abril de 1985, a prefeitura (ainda na administração municipal de Ruy Lage), por intermédio da Secretaria Municipal de Ação Comunitária, coordenadora do Profavela, lançou a segunda parte do Plano, que foi denominado, então, Plano Municipal de Habitação Popular II. O Plano II é inteiramente dedicado ao Profavela e expõe de forma detalhada e didática: 1) as questões mais relevantes da Lei 3.995/85; 2) as obrigações e competências dos

[4]Os principais aspectos do Profavela, que passaram a valer a partir de então foram: 1) "garantia da tipicidade e características dos assentamentos favelados"; 2) "instituição de um lote padrão"; 3) proibição de alienação a um mesmo ocupante de mais de um lote residencial; 4) "indicação do direito de titulação à mulher no caso de família não legalmente constituída; e instituição de intervenção do Poder Público na transferência de títulos em áreas originalmente de propriedade municipal".

diversos órgãos municipais; 3) os procedimentos e ações técnicas e administrativas necessárias à efetivação do Programa.

A Constituição de 1988 gerou a necessidade de adequação legal dos municípios às novas exigências normativas e, em Belo Horizonte, restabeleceram-se os antigos poderes da Câmara municipal, além de ter havido o favorecimento das condições de sua atuação. Duas determinações fundamentais da Constituição deveriam se materializar: promulgação das leis orgânicas municipais e, para os municípios com população acima de vinte mil habitantes, elaboração de um Plano Diretor. Em Belo Horizonte, no período referido, a coligação partidária que ocupava a prefeitura (Administração Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo) detinha a maioria na Câmara municipal e era liderada pelo PSDB. Entretanto, forças de oposição ditas "democráticas e populares" eram bem fortes e bastante ativas na Câmara.

Em 1989, a Administração Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo lançou o Programa Participativo de Obras Prioritárias (Propar). Segundo Somarriba (1996, p. 531), esse Programa realizou assembléias regionais, com a presença do prefeito, nas quais foram sugeridas as obras que os participantes julgavam prioritárias; tais assembléias não tiveram, portanto, caráter deliberativo e "serviam apenas para indicar de forma descontínua e nada sistemática, as principais preocupações dos moradores de cada região". O governo em exercício manteve as nove Administrações Regionais instituídas por lei no governo anterior (1983-1988, PMDB) e, assim, reiterou a idéia da descentralização da gestão municipal. Essa descentralização foi, entretanto, criticada pelo então prefeito de Belo Horizonte, Patrus Ananias (também vereador no período imediatamente anterior), em entrevista concedida em 1994[5].

Em 1992, o sistema deliberativo da política habitacional em Belo Horizonte era composto:

1) do ponto de vista dos fóruns decisórios, por aqueles tradicionais (Câmara municipal e prefeitura) e, no Executivo, com destaque, o órgão definido legalmente – e desde 1983 – como gestor, a saber, a Urbel. Esta, por sua vez, era responsável pela administração do Fundo Municipal de Habitação Popular, criado em 1955. Outros órgãos do executivo mantinham relação direta com o sistema deliberativo da política habitacional, seja como executor de parte de suas decisões – como no caso da Sudecap – seja como controladora e fiscalizadora da aplicação da Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e do Código de Obras e de Posturas – como no caso da Secretaria Municipal de Atividades Urbanas/SMAU. O prefeito Patrus Ananias, na mesma entrevista de 1994, declarou que tanto a Sudecap quanto a Urbel "estavam rigorosamente sucateadas":

[5]Entrevista à Revista Proposta, da Fase, n. 62, p. 42, set. 1994.

> Quando assumimos a Prefeitura, estas empresas [Sudecap e Urbel] estavam rigorosamente sucateadas. A Sudecap, inclusive, funcionava como um órgão autônomo totalmente desvinculado das prioridades do governo municipal. Era uma linha auxiliar de empreiteiras e não um órgão público voltado para o bem comum (...) o governo anterior praticamente não fez nenhuma casa popular (Revista Proposta, da Fase, n. 62, p. 37, set. 1994).

2) do ponto de vista normativo e jurídico-legal mais geral: a) pela Política Municipal de Habitação, oriunda dos governos anteriores, na qual se inseria o Profavela, descrita e analisada em seção anterior; b) pelo Plano Diretor e Luos de 1985. Em dezembro de 1990, o Executivo enviou à Câmara uma proposta de revisão, mas a polêmica se instalou quando a bancada, dita democrática e popular e de oposição, questionou tanto o processo de elaboração, considerado pouco participativo, como seu conteúdo, considerado "tecnocrático"; votada em 1992, a proposta não foi aprovada. Sobre essa não aprovação, Patrus Ananias afirma que o governo anterior não teve competência para conseguir, internamente, unidade em torno do Plano e, ao mesmo tempo, faltou empenho político pessoal do próprio prefeito Eduardo Azeredo no processo de tramitação na Câmara[6]; c) pela Lei Orgânica do Município (LOM), aprovada em 1990, que se configura como a parte mais importante e significativa de uma política de democratização, ao estabelecer os fundamentos, os princípios e as principais diretrizes para a gestão do município numa perspectiva democrática e para a democratização da gestão municipal das políticas urbanas entre as quais, a política habitacional[7]. Enquanto síntese de um projeto democrático e democratizador de gestão da cidade, e dada sua grande relevância, a LOM será, a seguir, tratada de forma detalhada.

Além disso a LOM merece um destaque especial porque seu processo de elaboração desempenhou um papel decisivo na aglutinação de vereadores democráticos e populares da oposição, movimentos e organizações da sociedade civil, em torno dos fundamentos, princípios e diretrizes de uma política de gestão democrática da cidade. Essa política, por sua vez, tornou-se um dos eixos norteadores do programa da coligação partidária que, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), venceu as eleições municipais de 1992, e se tornou uma referência fundamental para as mudanças posteriores na gestão da política habitacional no município.

[6]Segundo depoimento de Patrus Ananias: "O Plano foi mandado para a Câmara e ficou lá como um filho órfão, esquecido. Vários secretários publicamente divergiam e discordavam do Plano Diretor". A rejeição ao Plano teria ocorrido "basicamente por divergências sobre vários instrumentos mas, sobretudo, sobre o solo criado" (Revista Proposta da Fase, n. 62, p. 41, set. 1994).

[7]Em seu preâmbulo se lê: "Nós, representantes do povo de Belo Horizonte, investidos pela Constituição da República, na atribuição de elaborar a lei basilar da ordem autônoma e democrática que, fundada no império da justiça social e na participação direta da sociedade civil, instrumentalize a descentralização e a desconcentração do poder político, como forma de assegurar ao cidadão o controle do seu exercício, o acesso de todos à cidadania plena e a convivência em sua sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, promulgamos sob a proteção de Deus, a seguinte Lei Orgânica".

A importante questão da participação popular da sociedade civil no processo decisório vem tratada em vários artigos da LOM. Já o artigo 2º destaca como princípio que "todo poder do Município emana do povo", prevendo no parágrafo 1º o exercício indireto do poder pelo povo, por meio da eleição de representantes. No parágrafo 2º do mesmo artigo, o exercício direto do poder pelo povo se dá por meio de plebiscito, referendo, iniciativa popular no processo legislativo e participação na ação fiscalizadora da administração pública; neste último caso, a ação materializa-se mediante as instâncias populares, com estatutos próprios, aprovados pela Câmara municipal.

Como objetivo prioritário do município a LOM (artigo 3º) estabelece, entre outros, assegurar o exercício, pelo cidadão, dos mecanismos de controle da legalidade, a legitimidade e a eficácia dos atos do Poder Público e dos serviços por ele prestados à população; é assegurado a qualquer cidadão e às entidades legalmente constituídas o direito de denunciar às autoridades competentes os atos lesivos aos direitos dos usuários, praticados por órgão ou entidade pública ou por delegatário de serviço público (Título II, art. 4º, §6º). Por outro lado, estabelece que "a ação administrativa do Poder Executivo será organizada segundo os critérios de descentralização, regionalização e participação popular" (art. 18 do Capítulo IV, que trata da Administração Pública); prevê que o Poder Público garantirá a participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor, do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual (art. 24).

A LOM também reitera a participação popular por meio da eleição de seus representantes (os vereadores) pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos (No Título IV, "Da Organização dos Poderes", Capítulo I, art. 70); prevê que a Câmara manterá comissões permanentes e temporárias, cabendo-lhes a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil (inciso II do art. 82), e atribui a elas competência para receber petição, reclamação, representação ou queixa de qualquer pessoa contra ato ou omissão de autoridade ou entidade pública (inciso V); prevê as possibilidades de emenda a essa Lei, entre as quais reconhece a participação da iniciativa popular (art. 86); preceitua que, em matéria de interesse específico do Município, a iniciativa popular pode se exercer pela apresentação à Câmara de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do município (art. 89). Em relação à fiscalização e controle do Poder Legislativo, preceitua que "qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidade ou ilegalidade de ato ou agente público" (art. 96); institui a Defensoria do Povo dando-lhe, entre outras atribuições, a de apurar as reclamações, queixas ou denúncias contra prestação dos serviços públicos, por parte de qualquer cidadão.

Em vários de seus artigos a LOM trata especificamente da democratização na gestão de políticas sociais setoriais (Saúde: artigos 139 e 143; Educação: artigos 158, 159 e 162; Cultura, artigos 168 e 169; Assistência social, artigos 175 e 178). Da mesma forma, assegura que o pleno desenvolvimento das funções

sociais da cidade, a garantia do bem-estar de sua população e o cumprimento da função social da propriedade – objetivos da política urbana executada pelo Poder Público – se dêem mediante a participação da sociedade civil no planejamento e no controle da execução de programas que lhe forem pertinentes (Cap. XI, Política Urbana, art. 184). No planejamento do transporte coletivo e do sistema viário, a LOM nomeia, como um dos princípios a serem observados, o da participação da sociedade civil (art. 196).

Neste contexto normativo e organizacional do município, uma vontade política de democratização, por parte de setores expressivos da sociedade local, materializou-se em uma política com a finalidade de implantar a gestão democrática na cidade de Belo Horizonte e, portanto, a democratização da gestão de suas políticas urbanas; entre tais políticas incluiu-se, evidentemente, a política habitacional dotada de um sistema deliberativo segundo o qual, conforme mostrado na seção anterior, ficou evidente a necessidade de ações democratizantes.

No processo eleitoral de 1992, as eleições para a prefeitura de Belo Horizonte foram vencidas pela Coligação "Frente BH Popular" formada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Verde (PV). Foram eleitos, como prefeito, Patrus Ananias do PT (vereador e relator da LOM) e vice-prefeito, Célio de Castro (do PSB); para a Câmara municipal, elegeu-se uma bancada expressiva de vereadores filiados a tais partidos.

2. A política democratização do sistema deliberativo da política habitacional em Belo Horizonte

Na construção da política de democratização estiveram envolvidos, no plano da sociedade civil, movimentos sociais, organizações populares, entidades profissionais, sindicatos, ONGs e outros, que, desde a década de 1980, vinham atuando – e conseguindo resultados positivos, ainda que parciais – na democratização da gestão municipal das políticas urbanas e, portanto, da política habitacional. No plano institucional estatal destacaram-se: 1) técnicos do poder executivo municipal, comprometidos ou sensibilizados pelo ideário da reforma urbana (e, no caso específico, pela plataforma da gestão democrática da cidade); 2) vereadores eleitos para a legislatura do período 1989-1992, principalmente aqueles filiados aos chamados partidos de esquerda ou progressistas (PT, PSB, PC do B, PPS, PV e outros) que constituíram uma bancada significativa e atuante no legislativo municipal (em termos quantitativos, mais de um terço da composição total da Câmara). Tais vereadores, apoiados pelos movimentos e organizações da sociedade civil, tiveram um papel decisivo na aprovação da Lei Orgânica Municipal de 1990 (LOM), e esta, como se mostrou anteriormente, contém os fundamentos e princípios da política democratizadora e de seus eixos e diretrizes principais.

No sistema partidário brasileiro destacou-se o projeto de democratização do PT e, nele, a proposta de um novo "modo de governar" a cidade, o denominado modo "petista" de governar. Tal modo ou mode-

lo, na perspectiva de uma ruptura político-cultural com os modelos tradicionais de governo, assenta-se em ações sistemáticas de democratização do processo de decisão e planejamento, por meio da incorporação da participação popular e daqueles outros setores da sociedade civil tradicional e historicamente alijados do processo decisório da política urbana.

Nessa linha, em maio de 1992, lideranças e forças ditas "democráticas e populares", sob a liderança do PT, lançaram Patrus Ananias (PT) e Célio de Castro (PSB) como candidatos, respectivamente, a prefeito e vice-prefeito de Belo Horizonte para o período 1993-2000. No programa "Plataforma democrática e popular", que serviu de base para a constituição da Frente ("Proposta de Governo para uma Belo Horizonte Democrática e Popular – Patrus BH 92", editada em maio de 1992), destacam-se aquelas referências que guardam relação direta com a configuração de um "projeto de democratização" na gestão da cidade e de suas políticas urbanas que, por sua vez, têm como ponto de partida o "princípio de fazer cumprir a Lei Orgânica do Município"[8].

Nos tópicos introdutórios "Cidade e Cidadania" e "O desenvolvimento histórico da cidade", é possível identificar a associação genérica do projeto a um processo de "democratização radical" ou de "radicalização da democracia"[9]. No tópico "Reforma Político-Administrativa", após definir seus "princípios básicos", conclui-se que eles "só se realizarão na medida em que se constituírem em instrumentos político-teóricos capazes de, efetivamente, combinarem democracia nas decisões com eficácia na execução" e "democratização das decisões e controle ao nível dos conselhos populares". A democratização é entendida como "a participação popular organizada, tanto nas definições do planejamento e do orçamento, quanto na execução seja do orçamento, seja das metas físicas" (p. 12-13). A idéia de governar a partir das instituições de gestão existentes e das novas está bem explicitada quando afirma que "buscaremos incentivar, promover e acolher as estruturas de organização e representação da democracia socialista", ao lado das instituições clássicas do município (Executivo e Legislativo)[10].

[8]O texto completo é o seguinte: "A Prefeitura petista reafirma seu princípio de fazer cumprir a Lei Orgânica do Município, que não teve suas diretrizes implementadas em toda a sua extensão pela atual administração" (Proposta de Governo para uma Belo Horizonte Democrática e Popular – Patrus BH 92, p. 16).

[9]"A 'cidade cidadã' é uma proposta no sentido da construção de uma nova hegemonia: a hegemonia que se realiza como processo permanente de democratização radical de todos os planos da vida social. (...) É fundamental dizer que a cidade só será reconstruída como espaço do interesse público, como lugar da diversidade e da cultura, como espaço da cidadania plena e universal, na medida em que ela for apropriada pela grande maioria da população. O que só será possível a partir de um processo baseado na radicalização da democracia, na radicalização do processo de distribuição da riqueza, da renda e do poder. (...) O projeto democrático-popular que queremos construir se baseia, no plano municipal, na reconstrução da cidade como espaço coletivo de universalização de direitos, como espaço da realização da democracia, da transparência, da descentralização e da cidadania." (p. 1-2; 7. Grifos nossos)

[10]Segundo o documento, isto seria conseguido "através de uma Estrutura de Conselhos que partilharia, efetivamente, tanto das decisões quanto do planejamento e controle da execução das decisões tomadas" (p. 15).

Em relação ao Poder Executivo municipal são feitas várias propostas para as onze secretarias municipais; para as nove administrações regionais existentes (consideradas de "caráter puramente formal (...), sem autonomia administrativa e financeira e com pequena interferência no planejamento e execução de metas", propõe-se a transformação em subprefeituras distribuídas de forma "mais homogênea e compatível com uma administração descentralizada". Simultaneamente, é feita uma proposta de estrutura organizacional constituída por "Conselhos Populares Regionais" e por "um Conselho de Política Municipal", com as seguintes atribuições: "Poderes deliberativos sobre planos, políticas e projetos para o município no âmbito de sua competência; Funções de acompanhamento e fiscalização da implementação e execução das metas definidas" (p. 16). No Projeto, os Conselhos Populares caracterizam-se como "canais para a expressão e participação popular", como abertura da administração do município para a "participação direta da população organizada", como espaço institucional de representação "de diferentes segmentos sociais" e "como forma de fortalecimento da participação popular" (Tópico: "Participação Popular e Cidadania", p. 43).

Quanto aos projetos específicos de democratização na gestão de cada política urbana, suas diretrizes e objetivos foram definidos de maneira mais concreta no primeiro ano da nova administração ("democrática e popular"), evidentemente com base nas referências genéricas da Proposta. Dois eixos de ação podem ser identificados: 1) utilização de instrumentos institucionais existentes no plano normativo geral (LOM, Plano Diretor, Luos) e específico de cada política e da estrutura organizacional geral (prefeitura e Câmara) e específica de cada política; simultaneamente, desenvolvimento de ações no sentido de tornar tais instrumentos mais democráticos e democratizantes ou, em alguns casos, simplesmente democráticos e democratizantes; 2) criação de novos meios institucionais normativos e organizacionais com o objetivo de ampliar o acesso dos setores populares (e de outros atores da sociedade civil) ao sistema deliberativo de cada política.

A finalidade do projeto, portanto, é clara: ampliar (quantitativa e qualitativamente) a participação popular e de outros atores da sociedade civil na gestão municipal das políticas urbanas e, entre elas, evidentemente, a política habitacional. Esta, segundo a Proposta, deve assegurar aos moradores de Belo Horizonte o direito à habitação (à semelhança dos direitos à educação, saúde e segurança) "não só como um lugar de morar, ou 'dormir', mas como o lugar de viver a própria individualidade, de enriquecimento pessoal, de intimidade e segurança" (p. 6). Por "política habitacional" entende-se, no presente trabalho, a ação autônoma, porém articulada e interdependente, de duas políticas: a de provisão de bens habitacionais populares e a fundiária (no âmbito da política urbana), que está relacionada com: 1) a disponibilização de terrenos para programas habitacionais destinados à população excluída do mercado habitacional formal; 2) a

regularização fundiária dos assentamentos derivados de ocupações espontâneas e irregulares por parte da população anteriormente citada. No tópico "Política Urbana", a última proposta refere-se à política de provisão de bens habitacionais populares ao destacar a necessidade de estímulo e criação de mecanismos "que visem a ampliar a produção em larga escala de habitações de emergência e unidades habitacionais com tecnologia de ponta". No tópico específico denominado "Habitação" (p. 50), oito proposições são feitas, entre as quais destacam-se as três primeiras: regularização fundiária e urbanização de favelas, busca de financiamento para programas de moradia popular e programas de prevenção de risco em favelas (p. 50).

No caso da política habitacional em Belo Horizonte, a atuação nos dois eixos a partir de 1993 significou, na prática, a vontade de criar e implementar um novo e ampliado sistema de deliberação, composto por: 1) instituições normativas e organizacionais existentes, de caráter geral, democratizadas (Lei do Plano Diretor Municipal, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Luos), prefeitura e Câmara municipal); 2) instituições normativas e organizacionais existentes, específicas da política habitacional, democratizadas (Política Municipal de Habitação, Fundo Municipal de Habitação Popular/FMHP, Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte/Urbel, órgão gestor oficial da política de provisão de bens habitacionais populares); 3) novos fóruns de deliberação, abertos e acessíveis à ampliação da participação dos atores da sociedade civil e, em particular, dos movimentos e organizações populares.

3. A democratização na gestão da política de moradia popular em Belo Horizonte na década de 1990

Esta parte está estruturada em três seções, uma para cada diretriz da política de democratização do sistema deliberativo da política de provisão de bens habitacionais populares em Belo Horizonte: 1) ampliação do sistema deliberativo; 2) ações de democratização mediante criação e funcionamento regular das novas instituições de deliberação e consulta; 3) ações de democratização nas instituições existentes.

3.1. A ampliação do sistema deliberativo da política de moradia popular com a incorporação de novas instituições

No Quadro 1, apresentam-se evidências de ampliação do sistema deliberativo da política de habitação popular quando se compara dezembro de 1992 com dezembro de 2000.

Pode-se observar no Quadro 1 que, em dezembro de 2000 e entre 1993 e 2000, o sistema deliberativo da política habitacional compôs-se de 13 instituições de caráter normativo/regulatório, suporte orçamentário-financeiro e organizacional; portanto, ocorreu um acréscimo de seis novas instituições já que, no período 1989-1992, existiam sete instituições, nesse sistema. Considerando o caráter deliberativo da maioria das novas instituições, fica evidente a diminuição da centralidade de ação decisória e de poder do executivo municipal.

Instituições		1989-1992	1993-2000	dez. 2000
Caráter	Nome			
Normativa regulatória	1. Lei Orgânica Municipal/LOM	sim	sim	sim
	2. Lei do Plano Diretor	sim	sim*	sim*
	3. Luos	sim	sim*	sim*
	4. Política Municipal de Habitação	sim	sim*	sim*
Suporte orçamentário e financeiro	5. Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP)	sim	sim*	sim
	6. Câmara Municipal	sim	sim*	sim
	7. Prefeitura Municipal	sim	sim*	sim*
Organizacionais	8. Conselho Municipal de Habitação (CMH)	-	sim	sim
	9. Conferência Municipal de Habitação	-	sim	sim
	10. Conselho Municipal de Política Urbana (Compur)	-	sim	sim
	11. Conferência Municipal de Política Urbana	-	sim	sim
	12. Orçamento Participativo (OP)	-	sim	sim
	13. Orçamento Participativo da Habitação (OPH)	-	sim	sim

(*) Instituição democratizada ou com maior grau de democratização quando comparada à sua situação no período imediatamente anterior.

Quadro 1 – Sistema deliberativo da política de moradia popular em Belo Horizonte

3.2. A democratização na gestão da política de moradia popular em face das novas instituições democráticas (e democratizantes)

Entre as diversas instituições criadas, selecionaram-se, para análise, o Conselho Municipal de Habitação e o Orçamento Participativo da Habitação (OPH); nessa seleção articularam-se duas variáveis: a importância no processo de democratização e a vinculação direta com a implementação da política de moradia popular no município[11].

Sobre o Conselho Municipal de Habitação

Nos dois últimos anos do governo de Eduardo Azeredo (1991-92), a Política Municipal de Habitação foi definida no âmbito do Executivo, observadas

[11]Não foram, portanto, consideradas neste artigo as Conferências Municipais (Habitação e Política Urbana) e o Conselho Municipal de Política Urbana.

as competências do Legislativo municipal e ouvidos os setores comunitários em reuniões regionalizadas de caráter consultivo, convocadas e coordenadas pela prefeitura.

No período 1993-2000 o processo de formulação da Política Municipal de Habitação desenvolveu-se no interior do Conselho Municipal de Habitação, e a participação dos representantes das entidades populares variou entre o mínimo de um e o máximo de oito por reunião do Conselho. Em mais da metade do número de reuniões, a participação variou de quatro a oito representantes.

Um balanço da participação dos diversos representantes por entidades da sociedade civil, em 17 reuniões do Conselho Municipal de Habitação no período 1994-5, mostrou: UTP[12] (três representantes), 10 vezes; ASA/Casa[13] (dois representantes), 11 vezes; Famobh[14] (quatro representantes), 21 vezes; Famobh e ASA (um representante), uma vez; FM[15] (uma representante), 3 vezes; Favifaco[16] (um representante), 6 vezes; CUT-BH e AAPV-MG[17] (um representante), 2 vezes; CGT (um representante), 2 vezes; Sinttel-MG[18] e CUT-BH (um representante), 4 vezes; Amabel[19] (um representante), 3 vezes; liderança popular[20] indicada pelo Executivo municipal em acordo com entidades populares, 3 vezes.

Em pesquisa realizada em agosto de 2000, foram entrevistados cinco atores relevantes da política habitacional em Belo Horizonte. Em relação ao processo de definição e implementação da Política Municipal de Habitação em Belo Horizonte na década de 1990, foram feitas duas perguntas. Na primeira, contrapuseram-se as atuações das instituições governamentais tradicionais (Prefeitura e Câmara) e das entidades e movimentos da sociedade civil, perguntando qual delas foi decisiva. Apenas um entrevistado optou pelas instituições governamentais. Os demais assinalaram as duas opções ao mesmo tempo, o que indica uma percepção predominante de ter existido, na década de 1990, uma parceria ou co-gestão na formulação e implementação da política habitacional em Belo Horizonte.

[12]UTP – União dos Trabalhadores da Periferia de Belo Horizonte.

[13]ASA – Ação Social Arquidiocesana; Casa – Centro de Apoio ao Sem-Casa.

[14]Famobh – Federação das Associações de Moradores de Bairros, Vilas e Favelas de BH.

[15]FM – Federação das Mulheres.

[16]Favifaco – Federação das Associações de Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais Populares.

[17]CUT-BH – Central Única dos Trabalhadores – Belo Horizonte; AAPV-MG – Associação dos Artesãos e Produtores de Variedades de Minas Gerais.

[18]Sinttel – Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações de MG.

[19]Amabel – Associação dos Moradores de Aluguel da Grande BH.

[20]Portaria 3.459/96, após negociações e acordo com as entidades populares.

Na segunda pergunta, centrou-se o foco nas "entidades, movimentos e lideranças da sociedade civil" e pediu-se que se assinalasse uma ou, no máximo, duas alternativas para aquelas que "tiveram papel preponderante" na formulação e implementação da política habitacional. As "entidades, movimentos e lideranças populares" foram assinaladas quatro vezes; as "entidades e lideranças de representação profissional (IAB, OAB, Crea etc.)", uma vez; na alternativa "outras", um dos entrevistados indicou "movimentos e líderes políticos". Essa percepção dos atores relevantes é corroborada mediante uma leitura das atas do Conselho Municipal de Habitação (CMH): estas evidenciam uma participação e interlocução ativas das lideranças populares com os outros atores da sociedade civil e representantes governamentais.

Entretanto, é possível identificar ineficácias e inefetividades no âmbito do funcionamento do Conselho Municipal de Habitação, entre as quais se destaca sua paralisação por um longo período. Em novembro de 1997, a Câmara aprovou a Lei 7.379, dando nova redação à Lei 6.508/94 sobre a composição do Conselho Municipal de Habitação; em abril de 1998, um vereador (André Quintão, PT) apresentou à Câmara a Emenda n. 4 ao Projeto de Lei 941/98, que também tratava da composição do Conselho, sendo esta aprovada com 25 votos favoráveis e 11 vereadores ausentes. A mudança nos critérios de composição do Conselho gerou insatisfação e divergências políticas entre alguns conselheiros, movimentos e organizações populares, quanto ao direito de indicação dos representantes do segmento. No período compreendido entre 22 de abril de 1998 e 14 de dezembro de 1999 (portanto, aproximadamente, vinte meses), o Conselho não funcionou, em virtude da continuidade da pendência, de seu desdobramento em ação judicial e dos trâmites burocráticos da justiça. Algumas lideranças populares (e mesmo alguns técnicos governamentais) atribuem à presidência da Urbel parte da responsabilidade por esse longo período de inatividade do CMH. Nessa linha, situa-se Ribeiro (2001, p. 73, 96) ao analisar os efeitos perversos do fato, em relação ao OPH:

> Em virtude da impossibilidade da posse dos novos membros do Conselho Municipal de Habitação no mandato 98-99, devido a questionamentos jurídicos (...) não foi aprovada a distribuição dos R$ 14 milhões de reais disponibilizados naquela ocasião. Diante dessa circunstância, a coordenação do OPH elaborou uma proposta de distribuição de recursos ad referendum à aprovação do Conselho, logo que este retomasse suas atividades. Este encaminhamento visou o cumprimento do calendário das discussões públicas do OPH 99-2000 gerando, entretanto, mais um desgaste na relação da Urbel com o Movimento de Sem-Casa, tanto pela ausência de legitimidade da proposta de distribuição dos recursos, quanto pelo seu próprio conteúdo. (...) A ausência de um consenso mínimo entre as entidades populares e de uma articulação política decisiva por parte da direção da Urbel no sentido de reativar os trabalhos do Conselho, (...) desarticulou a instância de participação ampliada da Política Municipal de Habitação comprometendo, profundamente, a base de gestão democrática do projeto político do executivo municipal.

Sobre o Orçamento Participativo da Habitação (OPH), no contexto do Orçamento Participativo (OP) de Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, o Orçamento Participativo Regional (OPR) foi implantado em 1993, no primeiro ano do governo da Frente BH Popular, tendo como objetivos: definir, com a participação da população, a distribuição de recursos destinados a investimentos da prefeitura; ampliar os espaços democráticos; ampliar o controle da sociedade sobre o Estado. O OPR tem caráter deliberativo e dele participam, além dos atores estatais, atores sociais, representando associações populares, entidades representativas de outros setores da sociedade civil (religiosas, culturais) e também cidadãos não vinculados a movimentos sociais, denominados por Somarriba como cidadãos "avulsos" (Somarriba, 2000).

A metodologia operacional de elaboração do OPR implantada em 1993 é avaliada anualmente, e vem passando por modificações com o objetivo de aperfeiçoar o processo de participação popular. No OPR elaborado anualmente, no período que compreende 1993/1999[21], desenvolveram-se, de forma sistemática e sucessiva, as seguintes ações:

1) sistematização e divulgação, pela prefeitura, das informações sobre receitas, despesas e recursos disponíveis para investimentos;

2) reuniões nas sub-regiões de cada Administração Regional com os objetivos de: realizar a aglutinação, pelos diferentes atores, das reivindicações de cada sub-região e promover a eleição de seus delegados ao Fórum Regional do OPR;

3) participação dos delegados regionais nas denominadas "Caravanas de Prioridades", quando os delegados eleitos, antes da realização do Fórum Regional, têm oportunidade de conhecer as situações de necessidade dos locais indicados, nas reuniões sub-regionais, para receberem obras do OP;

4) criação da Comissão Municipal de Acompanhamento e Fiscalização do OP (Comforça);

5) realização dos Fóruns Regionais quando são consolidadas as prioridades da região, eleitos os delegados ao Fórum Municipal e feita a escolha dos membros das Comforça regionais;

6) consolidação pela prefeitura das reivindicações dos Fóruns Regionais;

7) realização do Fórum Municipal;

8) aprovação e incorporação à Proposta Geral de Orçamento para o ano subseqüente, a ser encaminhada pela Prefeitura à Câmara municipal de vereadores;

9) em 1994, foram criados os Fóruns Setoriais da Educação, Saúde, Meio Ambiente, Desenvolvimento Social e de Administração de Recursos Humanos e de Despesas de Pessoal, de caráter predominantemente consultivo, bem como Feiras Culturais (para ampliar a divulgação do OPR);

[21]A partir de 1999, passou a ser bianual.

10) em 1995, foram suspensos os Fóruns Setoriais, por serem avaliados como pouco eficazes, e criado o Fórum da Habitação com caráter deliberativo e formato diferente dos Fóruns Setoriais do ano anterior; além disso, foi criado o Grupo Gerencial do OP;

11) em 1996, iniciou-se a implementação do OPH. O Fórum setorial da habitação foi desmembrado do OP Regional, atendendo a demanda do CMH[22];

12) em 1997, foi criada a Comissão Municipal de Orçamento Participativo (CMOP) com o objetivo de ampliar o caráter ainda regional do OP para uma dimensão municipal;

13) em 1999, realizou-se a I Conferência da Cidade, que aprovou a hierarquização do conjunto de ações a serem desenvolvidas pela PBH para o biênio 2001/2002, elegeu o Conselho da Cidade, com a atribuição de controlar e acompanhar a execução orçamentária e gestão das ações priorizadas, introduziu a bianualidade do OP Regional e Habitação, em alternância com o OP Cidade, e definiu políticas sociais e intervenções urbanas;

14) em 2001, adotou-se a Unidade de Planejamento (UP) para o OP Regional e optou-se pela aplicação do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), como referência para a distribuição de recursos e qualificação das demandas apresentadas pelos delegados nos Fóruns Regionais do OPH.

No que se refere às formas e instrumentos de participação no OP e OPH, o Quadro 2 apresenta uma multiplicidade de formatos que vêm sendo adotados para articular a participação da sociedade, tanto nas tomadas de decisões como em seu exercício de controle do Estado.

O Quadro 2 permite identificar dois aspectos importantes no âmbito do processo de democratização da deliberação. O primeiro indica um movimento contínuo e permanente em direção à consolidação de um processo democrático e descentralizado de tomada de decisões. O segundo aspecto diz respeito ao número de modificações introduzidas no processo decisório. Esse fato permite supor, de um lado, a existência de problemas no processo; mas, de outro, também é possível supor um movimento permanente de busca de soluções e aperfeiçoamento do processo decisório. Nesse contexto, estariam inseridas não só a criação do OPH, mas também a do OP Cidade; este, principalmente, significou um aumento da faixa de participação no processo decisório por parte da sociedade.

Como antecedente histórico e prioritário à criação do OPH, encontra-se o problema do déficit habitacional (50.000 unidades em Belo Horizonte). Essa situação é agravada para a população de baixa renda, pela ausência de política habitacional Popular nas diferentes instâncias de Governo. O Programa de Autogestão, uma das primeiras ações da Frente BH Po-

[22]BELO HORIZONTE (Prefeitura Municipal). Disponível em: <http://www.pbh.gov./urbano-obras/op-introdução.htm>. Acesso em: 25 ago. 2002.

Instrumentos e formas de participação nos OPs	Conteúdo/objetivos/tipos de participantes
Plenária de abertura	Abertura oficial do OP para a cidade. Conta com a presença do prefeito, secretários, administradores regionais (a partir do ano 2000, secretários regionais), parlamentares, lideranças populares e sociedade em geral.
1a. rodada de Assembléias regionais (9)	Uma assembléia em cada Regional com os objetivos de: a) informar as regras gerais do processo; b) informar sobre as cotas de recursos por sub-regionais; c) entrega dos formulários de reivindicação de obras aos representantes comunitários presentes; d) apresentação pela prefeitura das recomendações e diretrizes técnicas para preenchimento dos formulários.
1a. rodada de reuniões por sub-regiões	Realização de reuniões que congregam moradores de conjunto de bairros próximos em cada uma das Regiões Administrativas. Destinam-se à informação e orientação sobre forma de encaminhamento das reivindicações (versão 2002: mediante preenchimento de formulários distribuídos pela prefeitura).
2a. rodada de reuniões por sub-regiões	Para pré-seleção das reivindicações apresentadas e escolha dos delegados ao Fórum Regional.
Caravanas de prioridades	Constituída pelos delegados ao Fórum Regional do OP, vistoriam in loco as demandas pré-selecionadas.
Fóruns regionais	Delegados priorizam os empreendimentos da Região e elegem os representantes da Comforça.
Comforça	Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do OP. São nove Comforça (uma para cada RA) mais a Comforça específica da Habitação.
Fórum Municipal OP	Evento político que ratifica as decisões dos Fóruns Regionais (a partir de 2002, esse Fórum recebeu nova denominação: Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias; em dezembro do referido ano foi realizado o VII Encontro).
Feiras culturais	Para divulgação do OP.
Fóruns Setoriais	Criam-se os Fóruns Setoriais da Educação, Saúde, Meio Ambiente, Desenvolvimento Social e de Administração de Recursos Humanos e de Despesas de Pessoal, de caráter predominantemente consultivo, que opinaram no âmbito das políticas sociais setoriais; suspensos em 1995 por se mostrarem pouco eficazes.
Fóruns Setoriais	Criam-se os Fóruns Setoriais da Educação, Saúde, Meio Ambiente, Desenvolvimento Social e de Administração de Recursos Humanos e de Despesas de Pessoal, de caráter predominantemente consultivo, que opinaram no âmbito das políticas sociais setoriais; suspensos em 1995 por serem pouco eficazes.
Fórum da Habitação	Cria-se em 1995, o Fórum de Habitação com caráter deliberativo e formato diferente dos Fóruns Setoriais do ano anterior, a partir de demanda do Conselho Municipal da Habitação e tendo em vista a gravidade dos problemas da habitação para população de baixa renda do Município.
OP da Habitação	É desmembrado do OP Regional, promove seu Fórum Municipal específico, que aglutina os Núcleos dos Sem-Casa; é criada a Comforça específica para habitação.
CMOP	Comissão Municipal do Orçamento Participativo. Criada em 1997, com o objetivo de ampliar a dimensão do OP, isto é, "trazer a discussão do OP para uma dimensão mais municipal e não só regionalizada"[23] .
Conferência da Cidade	Em 1999, é realizada a Primeira Conferência da Cidade, que aprova a hierarquização do conjunto de ações a serem desenvolvidas.

Instrumentos e formas de participação nos OPs	Conteúdo/objetivos/tipos de participantes
Conselho da Cidade	Em 1999, é eleito, durante a 1ª Compor, o Conselho da Cidade, com a função de controlar e acompanhar a alocação de recursos dos Planos Hierarquizados e monitorar a execução do OP Regional e Habitação[24]. O Conselho da Cidade é composto por 78 membros titulares, distribuídos da seguinte forma: Educação (8 representantes), Saúde (8), Abastecimento (3), Comunidade Negra (3), Cultura (3), Esportes (3), Assistência Social (4), Turismo (3), Desenvolvimento Econômico (5), (oriundos: 1 dos trabalhadores sindicalizados, 1 dos trabalhadores informais/cooperativados, 1 das associações empresariais, 1 das universidades e 1 dos Conselhos Profissionais Liberais), 15 representantes do Setor Urbano, 20 das Comforça, 3 da Câmara (vereadores) e 1 do sindicato dos servidores municipais.
OP Cidade	"O OP Cidade surge da necessidade de se aperfeiçoar o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Com ele, a população pode decidir sobre os outros programas de ação da Prefeitura, visando elevar a qualidade de vida em Belo Horizonte nos próximos anos"[25]. O Primeiro OP Cidade hierarquiza as ações das seguintes políticas sociais setoriais: Esportes, Desenvolvimento Social, Turismo, Desenvolvimento Econômico, Abastecimento, Cultura, Atenção à Comunidade Negra, Educação, Saúde, Setor Urbano (Investimentos Estruturantes, Planos Regionais e Áreas de Diretrizes Especiais)[26] . "Com o OP Cidade, a Prefeitura envolve a sociedade e os servidores na discussão das prioridades de governo a serem inscritas no Plano Plurianual de Ação Governamental. Esse Plano estabelece a programação das ações para os três últimos anos de uma administração e o primeiro ano da seguinte"[27].
COMPOR	Conferência Municipal de Prioridades Orçamentárias - a 1ª Compor acontece em setembro de 1999, reunindo delegados eleitos nas Plenárias Setoriais. Objetivo: "apreciação intersetorial e a hierarquização dos Planos Estratégicos e, a seguir, a aprovação das ações sociais e de planejamento, juntamente com as intervenções estruturantes da cidade. A COMPOR também elege o Conselho da Cidade"[28].

Quadro 2 – Formas de participação nos Orçamentos Participativos. Fonte: Dados trabalhados pelo OPUR/MBH (2002), a partir de levantamento documental da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

pular para produção de novos assentamentos, desdobrou-se em várias atividades, inclusive o cadastramento de 57 Núcleos dos Sem-Casa. Em agosto de 1994, realizou-se o 1º Fórum dos Sem-Casa, para decidir o processo de implantação do Programa Autogestão. No OPR/95, esse Movimento dos Sem-Casa, a partir de sua capacidade de mobilização e organização das famílias, conseguiu a aprovação de 365 lotes urbanizados para posterior construção de unidades habitacionais, junto às diversas Administrações Regionais.

[23]Id. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/urbano-obras/op-historia.htm>. Acesso em: 18 ago. 2002.

[24]Id. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/siga/op/op_setorial.htm>. Acesso em: 26 ago. 2002.

[25]Ibid.

[26]Id. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/siga/op/ opinvestimento.htm>. Acesso em: 19 ago. 2002.

[27]Id. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/siga/op/op_setorial.htm>. Acesso em: 26 ago. 2002.

[28]Id. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/siga/op/ opinvestimento.htm>. Acesso em: 26 ago. 2002.

A participação desse Movimento no OPR gerou dois problemas. O primeiro refere-se ao fato de as Administrações Regionais não contarem com recursos financeiros suficientes para atender às demandas do Movimento e, ao mesmo tempo, atender a outras demandas, também consideradas prioritárias. Um segundo problema, singular no contexto das políticas públicas, é identificado por Ribeiro (2001) e diz respeito ao questionamento relativo aos critérios de partilha dos recursos financeiros. Na definição de prioridades orçamentárias visando a atender ao maior número de pessoas de uma comunidade, como inserir, na partilha financeira, recursos para um bem que se caracteriza por uma apropriação individual? Poder-se-ia acrescentar: principalmente quando o atendimento a esse bem de apropriação individual se faz em detrimento do atendimento de um bem de uso coletivo, por exemplo, urbanização de favela, construção de vias de acesso, entre outros.

Tais problemas desencadearam um amplo debate, tanto no interior do aparato estatal quanto no do movimento popular. De fato, ocorreu um questionamento em relação à forma como se deu a participação do Movimento dos Sem-Casa no OPR/95. A solução encontrada foi a constituição de um instrumento específico para atendimento às demandas do Movimento dos Sem-Casa, no caso, o OPH. Em 1995, a prefeitura destinou quantia de R$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), correspondendo a 18% da receita anual para investimentos da prefeitura, para investimento na habitação popular mediante deliberações no âmbito do OPH e de sua estrutura de funcionamento (Figura 1).

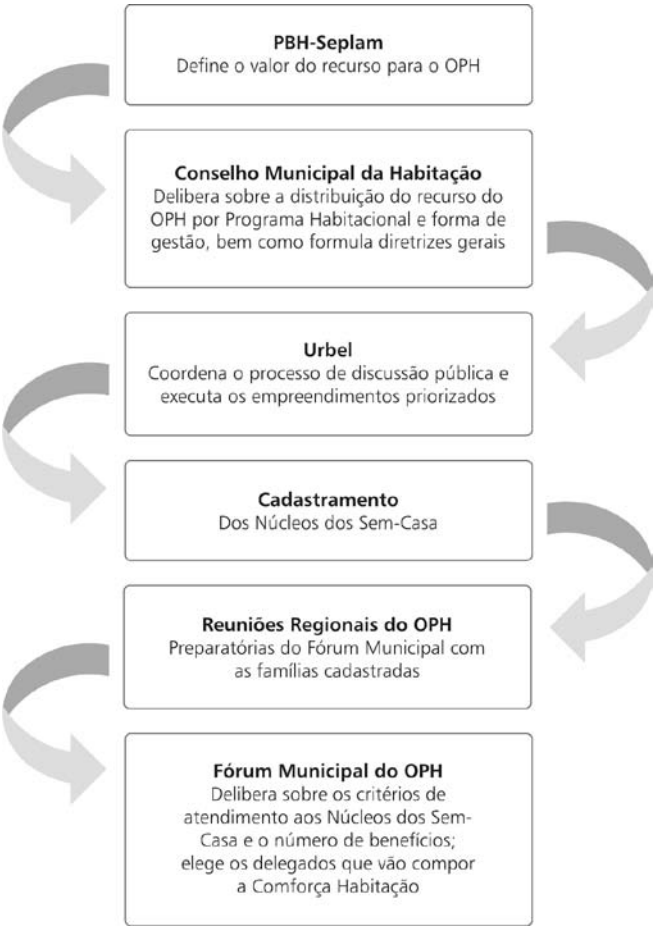


Figura 1 – Estrutura de funcionamento do Orçamento Participativo da Habitação (OPH)

A implementação do compromisso assumido pela Frente BH Popular de produção de moradia popular ou para cidadãos de baixa renda, obedeceu às diretrizes definidas pelo Conselho Municipal de Habitação. Após a definição, pela prefeitura, do volume de recursos financeiros para habitação popular, cabe ao Conselho Municipal de Habitação deliberar sobre:

1) a distribuição dos recursos, no que se refere ao percentual de alocação por programa habitacional e por forma de gestão em cada empreendimento; 2) os critérios para seleção das associações ou Núcleos do Movimento dos Sem-Casa a serem atendidos; 3) número de benefícios a serem distribuídos por programa habitacional; 4) quais programas, formas de gestão e números de famílias a serem atendidas no OPH; 5) os critérios para eleição de delegados que participariam do Fórum Municipal de Habitação, conforme pode ser observado na Tabela 1.

Número de famílias associadas	Número de delegados
0-99	2
100-299	3
300-499	4
500-999	5
1.000-1.999	6
2.000-2.999	7
3.000-3.999	8
Acima de 4.000	9

Tabela 1 – Critérios para eleição de delegados por Núcleo, segundo o número de famílias associadas aos Núcleos dos Sem-Casa e entidades similares. Fonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. Histórico do I Fórum Municipal da Habitação. OPH. Belo Horizonte, citado por Ribeiro (2001, p. 63).

A permanência desses critérios para eleição dos delegados aos Fóruns Municipais do OPH parece indicar uma concordância com as decisões do Conselho Municipal de Habitação, ou, dito de outra forma, uma capacidade do CMH para representar os interesses dos usuários da Política Municipal da Habitação Popular. Na avaliação do potencial democratizante do sistema deliberativo de uma política social, sobressai, como um dos indicadores importantes, a participação dos setores interessados ou beneficiados por aquela política. Neste trabalho, selecionaram-se três formas de participação no OPH, quantificando-as em dois momentos (1995 e 2000). Mesmo reconhecendo tratar-se de um indicador bastante restrito, quando não articulado a uma avaliação da qualidade dessa participação, não se pode desprezá-lo, à medida que contribui para identificar a tendência de evolução ou involução da participação dos usuários da política. Sendo assim, seguem-se as três formas selecionadas de participação no sistema de deliberação do OPH: a participação dos Núcleos dos Sem-Casa nas reuniões das sub-regiões, a participação das famílias cadastradas nos Núcleos dos Sem-Casa nessas mesmas reuniões, e a participação dos delegados nos Fóruns Municipais do OPH, em 1995 e em 2000.

Na Tabela 2 observa-se que houve um crescimento de cerca de 17,5% no número de Núcleos dos Sem-Casa cadastrados no OPH, em um período de cinco anos, o que permite supor certo reconhecimento, pelos Núcleos, da validade da participação no OPH. Em relação à distribuição dos Núcleos cadastrados no espaço geográfico de Belo Horizonte, observa-se que essa ocorre de forma assimétrica, variando de seis a 36 Núcleos dos Sem-Casa cadastrados, por Região Administrativa. Da mesma forma, o aumento do número de Núcleos dos Sem-Casa cadastrados ocorre de forma bastante diferenciada. A Região Centro-Sul registra não só o menor número de Núcleos cadastrados, como também apresenta uma queda no

número desses Núcleos cadastrados, caindo de seis, em 1995, para cinco, em 2000. Já na Região de Venda Nova, há um aumento de 100% no número de Núcleos dos Sem-Casa cadastrados, passando de 12 para 24, no mesmo período de cinco anos.

Quanto à presença dos Núcleos dos Sem-Casa nas reuniões preparatórias do OPH, observa-se uma evolução positiva, do ponto de vista quantitativo, em cinco anos, passando de 141 Núcleos presentes nas reuniões preparatórias de 1995 para 164 em 2000; no entanto, em relação ao total de Núcleos cadastrados, constata-se uma queda de mais de 3%. Enquanto, em 1995, 95% dos Núcleos cadastrados estiveram presentes às reuniões preparatórias do OPH, em 2000 essa percentagem caiu para 92,13%.

Do ponto de vista das famílias associadas aos Núcleos dos Sem-Casa, observa-se um crescimento do número de famílias associadas, aumentando de 28.951 famílias em 1995, para 31.469 associadas em 2000, representando um aumento de quase 9% em cinco anos. Já o número de famílias presentes nas reuniões preparatórias do OPH aumentou em mais de 100% em cinco anos, passando de 6.011 famílias em 1995 para 13.469 famílias em 2000. Por outro lado, observa-se que 20% das famílias associadas aos Núcleos dos Sem-Casa estiveram presentes às reuniões preparatórias do OPH em 1995, subindo essa percentagem para 40% em 2000 (Tabela 3). Esses números permitem supor uma tendência positiva na evolução da participação do usuário direto da política habitacional Popular no sistema deliberativo dessa política.

Regiões Administrativas	Participação dos Núcleos			
	1995		2000	
	Cadastrados	Presentes	Cadastrados	Presentes
Barreiro	36	34	35	35
Centro/Sul	6	5	5	3
Leste	19	18	14	12
Nordeste	18	18	30	27
Noroeste	10	10	17	15
Norte	26	25	26	24
Oeste	15	15	17	16
Pampulha	5	4	10	9
Venda Nova	12	12	24	23
Total	147	141	178	164

Tabela 2 – Presença dos Núcleos dos Sem-Casa nas reuniões preparatórias do OPH. Fonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel). Dados trabalhados pelo Opur/RMBH, PUC Minas.

Regiões Administrativas	Participação das famílias associadas aos Núcleos dos Sem-Casa					
	1995			2000		
	Famílias associadas	Presentes		Famílias associadas	Presentes	
		N.	%		N.	%
Barreiro	3.525	1.401	40	5.880	3.919	67
Centro-Sul	1.612	72	4	251	148	59
Leste	4.280	349	8	1.603	526	33
Nordeste	1.984	390	20	3669	1.150	31
Noroeste	4.115	543	13	3.415	1.045	30
Norte	4.801	1.225	25	4.174	1.571	38
Oeste	1.908	775	41	5.650	2.590	45
Pampulha	1.115	105	9	1.621	713	44
Venda Nova	5.600	1.151	21	5.272	1807	34
Total	28.951	6.011	20	31.535	13.469	41

Tabela 3 – Participação das famílias nas reuniões preparatórias do OPH. Fonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel). Dados trabalhados pelo Opur/RMBH, PUC Minas.

Na Tabela 4, destaca-se o aumento do número de delegados aos Fóruns Municipais do OPH; são 388 em 1995 contra 424 delegados em 2000. Entretanto, o que mais chama a atenção é o alto índice de presença desses delegados nos Fóruns Municipais, representando 91,23% em 1995 e 87,42% em 2000.

Os dados apresentados permitem afirmar que a experiência do OP e do OPH em Belo Horizonte inseriu-se num projeto mais amplo de democratização da gestão municipal das políticas urbanas, e ambos constituíram uma das várias evidências da existência de uma nova cultura política de governo municipal. Em seu trabalho sobre o OPH, Ribeiro considerou-o, por um lado, "a mais importante inovação no processo de implementação" da política municipal de provisão de bens habitacionais populares. Entretanto, através de pesquisas de campo, o autor identificou práticas e comportamentos próprios da velha cultura política, segundo ele, típicos de um "neoclientelismo urbano" no qual se observa a "reiteração de práticas políticas tradicionais da cultura política brasileira" e, mais do que isso, de potencialização de tais práticas: "A introdução de mecanismos de acesso à moradia pautados na força ideológica de reificação do Movimento dos Sem-Casa e na distribuição seletiva de recursos públicos nas disputas corporativas no interior desse segmento social específico, caracterizam esse processo de reiteração" (Ribeiro, 2001, p. 11).

Regiões Administrativas	Participação dos Delegados nos Fóruns Municipais do OPH					
	1995			2000		
	Delegados eleitos	Presentes		Delegados eleitos	Presentes	
		N.	%		N.	%
Barreiro	81	72	88,25	99	74	74,74
Centro-Sul	16	13	81,25	11	10	90,00
Leste	45	36	80,00	35	34	97,14
Nordeste	46	42	91,30	72	62	86,11
Noroeste	34	32	94,11	48	45	93,75
Norte	74	70	94,50	65	55	84,61
Oeste	39	39	100,00	58	54	93,10
Pampulha	10	10	100,00	30	26	86,66
Venda Nova	43	40	93,00	67	64	95,22
Total	388	354	91,23	485	424	87,42

Tabela 4 – Presença dos delegados nos Fóruns Municipais do OPH – 1995-2000. Fonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel). Dados trabalhados pelo OPUR/RMBH, PUC Minas.

Ribeiro (2001, p. 76) cita duas razões que teriam levado a prefeitura a aumentar em 16,5% os recursos disponibilizados para o OPH. Quanto à primeira ("pressão do Movimento dos Sem-Casa"), não há o que questionar em termos de legitimidade, mas, em relação à segunda, ou seja, "cálculo político do que essa decisão poderia render no processo eleitoral", merece, no mínimo, uma reflexão já que, de pronto, traz à memória uma prática recorrente das elites políticas tradicionais no Brasil. Continuando nessa linha de análise crítica da atuação da prefeitura, o autor destaca sua atuação em relação ao OPH 99-2000, considerando-a uma manifestação da "cultura política dominante que favorece o autoritarismo social das tecnocracias públicas":

> O OPH 99-2000 foi marcado por uma série de conflitos entre o movimento popular e o executivo municipal. A começar pela instituição arbitrária e unilateral da bianualidade do Orçamento Participativo (OPR e OPH) por parte da Secretaria Municipal de Planejamento, orientando-se por argumentos técnico-operacionais acerca da capacidade executiva da prefeitura. (Ribeiro, 2001, p. 100. Grifos nossos)

Ainda segundo Ribeiro, a prática autoritária voltaria a se manifestar em face da atuação da Urbel junto ao IV Fórum Municipal de Habitação quando apresentou, em relação à distribuição dos recursos do OPH 99-2000,

> uma proposta (...) que trazia dois aspectos que confrontavam com os interesses gerais do Movimento de Sem-Casa ali reunido. O primeiro refere-se justamente à falta de legitimidade política da proposta. Segundo as principais lideranças do movimento, a Urbel deveria antes da realização das plenárias ter discutido a proposta com o Movimento reiterando que, na ausência do Conselho, a Comforça poderia de maneira qualificada construir uma proposta compatível entre os interesses da Prefeitura e do Movimento de Sem-Casa. Todavia, o que ocorreu foi a apresentação de uma proposta unilateral da Urbel, ad referendum do Conselho, mediante a alegação de que essa atribuição é de responsabilidade exclusiva da instância colegiada. (Ribeiro, 2001, p. 101. Grifos nossos)

Ribeiro refere-se, criticamente, em relação à articulação da Urbel com duas cooperativas habitacionais (uma com lideranças ligadas ao PT e outra com dirigentes ligados ao PT), nos seus gabinetes, portanto, nos bastidores, quando da destinação – prévia e privilegiada de 2/3 – dos recursos destinados à construção de 830 unidades habitacionais para tais cooperativas; somente sobre o terço restante caberia deliberação por parte do Fórum Municipal de Habitação OPH 2001-2002. Ribeiro destaca, a esse respeito, a justificativa do posicionamento assumido:

> Embora não fossem as únicas cooperativas habitacionais atuando na cidade, a articulação entre os agentes políticos da Prefeitura e os representantes das duas cooperativas citadas gera um discurso de vinculação direta (...) [argumentando] que a criação do Programa de Apoio às Cooperativas e Associações Habitacionais deveu-se à pressão desses atores organizados do Movimento junto ao Prefeito. (Ribeiro, 2001, p. 134)[29].

Entretanto, o autor concentra sua análise crítica no processo de indicação das famílias destinatárias dos bens habitacionais do OPH, relacionando-o com o chamado "neoclientelismo urbano" e apresentando, em várias partes de seu trabalho, um número significativo de indícios ou evidências:

1) ao procurar explicações para a queda na adesão das famílias aos Núcleos dos Sem-Casa no OPH 99-2000:"por não vislumbrarem a real possibilidade de acesso à moradia, seja pela escassez do bem em disputa, seja pelo processo político de indicação das famílias contempladas que, em muitos casos, passa por critérios desprovidos de legitimidade coletiva do núcleo" (id., p. 80, grifos nossos);

[29]Ribeiro destaca, na ata da reunião do Fórum, o seguinte trecho: "Em seguida o representante da Urbel passou informações sobre as Cooperativas Habitacionais e perguntou se o Movimento se interessava em formar uma nova cooperativa, uma vez que já havia 02 (duas) cooperativas cadastradas" (Ribeiro, 2001, p. 135).

2) ao se referir à ocorrência de "práticas predatórias" na implementação da política municipal de provisão de bens habitacionais populares: "Ao que tudo indica, está na forma como vêm se dando as indicações das famílias beneficiárias" (ibid., p. 93);

3) ao citar trecho de um relatório da Urbel de 1997 sobre o perfil socioeconômico das famílias indicadas para o OPH 96, e os critérios estabelecidos para a seleção das famílias destinatárias (mais necessidade, mais carência, mais participação): "Todo o processo de cadastramento revelou que determinadas lideranças dos Núcleos dos Sem-Casa beneficiadas ainda carregam certos valores políticos tradicionais pois (...) foi constatado um certo número de famílias indicadas que contrariam os critérios estabelecidos por essa política" (ibid., p. 118);

4) ao citar o depoimento de um dos coordenadores de Núcleo dos Sem-Casa da Regional Centro-Sul à época do cadastramento do OPH 97:

> Olha, vou ser sincero com você. Se eu for fazer uma reunião com todas as famílias vai dar é briga. Na vila tem muita gente precisando de casa. Eu vou ver quem mais precisa e indico lá pra Urbel. Inclusive tô com minha sobrinha precisando de uma casa. Tem uma senhora lá embaixo... coitada! (ibid., p. 118).

5) ao comentar as evidências anteriores:

> os coordenadores não seriam tão somente mediadores privilegiados na intrincada rede social do Movimento de Sem-Casa entre as famílias e o espaço específico da política estatal gerado pelo OPH, mas também agentes políticos. Estes, reconhecendo as possibilidades do 'cargo' se utilizariam de códigos de autoridade e poder visando ampliar seu prestígio como lideranças comunitárias e/ou angariar benefícios pessoais. (...) a indicação das famílias através de senhas propiciavam práticas tradicionais de clientelismo, favoritismo e jogos de interesses os mais diversos (...).A adoção desse procedimento formal [ata de reunião pública específica para seleção das famílias destinatárias] se revelaria menos um meio de transparência e legitimação coletiva da indicação para se tornar, a bem da verdade, mais um indicador da fragilidade organizacional dos núcleos e do mandonismo presente nas relações dos coordenadores com as famílias dele dependentes. (Ibid., p. 119. Grifos nossos)

6) ao se referir a uma iniciativa dos técnicos da Urbel (com o aval da Comforça), antes do cadastramento do OPH 98, de realizar um programa de capacitação dos coordenadores:

> Concebida a partir da dificuldade ou 'esperteza' dos coordenadores em relação a formalização das atas, a idéia era fornecer formato de atas específicas para cada finalidade, facilitando seu preenchimento, ao mesmo tempo que buscava coibir a prática recorrente de se forjar atas de indicação e substituição verificada em alguns núcleos.Ademais se instituía pela primeira vez a lista de suplentes na indicação caso fosse necessário a substituição de alguma família, segundo critérios autônomos nos núcleos. Essa medida se fez urgente em virtude das constantes substituições promovidas pelos

> coordenadores sem qualquer legitimidade coletiva e/ou motivo convincente para tal. Isso levava os substituídos a contestarem junto à Urbel (...) as sucessivas medidas de natureza eminentemente formal não obtiveram pleno êxito (...) [confirmando] (...) o poder de influência e manipulação das lideranças sobre a indicação das famílias. (Ibid., p. 120-121. Grifos nossos)

7) ao relatar um caso (que denomina como "clientelismo às avessas") em que o coordenador de um Núcleo dos Sem-Casa atende ao pedido de um influente assessor político da própria prefeitura, no sentido de indicar a filha de sua empregada doméstica:"pedido feito, pedido aceito, (...) sem que se precisasse da contemplada participar de qualquer reunião do núcleo" (ibid., p. 122);

8) ao citar parte de entrevista feita com um membro do corpo técnico da Urbel, responsável pela implementação dos cadastros das famílias e pelo acompanhamento social nos conjuntos habitacionais:

> Os coordenadores de núcleos formam verdadeiras quadrilhas de sem-casa; isso não passa de um coronelato urbano, dada a excessiva autonomia do movimento; alguns coordenadores exercem um poder despótico sobre as famílias; lá no Conjunto Horizonte [nome fictício] a chantagem de um dos coordenadores em relação às famílias beneficiadas chega ao absurdo da prática de "favores sexuais" com as mulheres, mesmo as casadas, mediante ameaças de perderem a casa. (...) existe uma conveniência dos beneficiados no processo de manipulação das indicações. Muitos têm medo de perder a casa ou a indicação para o benefício. (Ibid., p. 121. Grifos nossos)

Ribeiro complementa a informação extraída da entrevista, fazendo a seguinte observação sobre a questão dos "favores sexuais": "O mais agravante é que o acusado era uma das principais lideranças de uma das entidades gerais do Movimento de Sem-Casa, representando quatro núcleos do OPH" (ibid., p. 124)[30].

3.3. Ações de democratização nas instituições já existentes no sistema deliberativo da política de moradia popular

Em relação ao modo de funcionamento do Executivo municipal, foi possível identificar maior acessibilidade da população aos órgãos gestores relacionados com a c; além disso, ficou evidente que houve uma diminuição na centralidade da participação do executivo municipal no processo decisório da política habitacional. Merece destaque também o fato de, na administração Patrus Ananias, ter assu-

[30]E finaliza essa parte de sua análise afirmando: "Digo, sem receio de uma generalização incauta, que há evidências de que a maioria dos núcleos de sem-casa organizam-se verticalmente e não horizontalmente como era esperado, seguindo com habilidade, em meio a omissão dos agentes políticos, o contexto social e a história política brasileira. (...) cabe supor que a desconfiança mútua e a participação nitidamente instrumental e oportunista podem ser consideradas normais do ponto de vista daqueles que a praticam. (...) as relações pessoais têm um peso significativo, muitas vezes, determinante. O problema é que o OPH não foi concebido para isso, muito antes o contrário." (Ibid., p. 128. Grifos nossos)

mido a presidência da Urbel uma liderança histórica do movimento popular, ex-administradora da Região Leste de Belo Horizonte, filiada ao Partido Comunista do Brasil (PC do B). Ribeiro, entretanto, cita exemplos de atuação unilateral e autoritária do executivo através da Companhia responsável (a Urbel) pela política habitacional: 1) ao submeter ao CMH proposta de convênio com a Ação Social Arquidiocesana (ASA) para construção de unidades habitacionais sem prévia discussão nos fóruns institucionalizados e legítimos, o que teria gerado, por sua vez, protesto contundente de um dos conselheiros ligado ao movimento popular; 2) ao privilegiar a forma "gestão pública" nos empreendimentos habitacionais, na contramão da Política Municipal de Habitação (que define, explicitamente, a forma "autogestão" como preferencial) e do próprio discurso do executivo municipal (ibid., p.106).

Quanto ao funcionamento do legislativo municipal pode-se dizer que, a partir de 1993, ocorreu um aumento significativo: 1) de seminários, encontros, etc. sobre os mais diversos problemas da cidade, inclusive o problema da habitação popular; 2) de audiências públicas, entre as quais, aquelas referentes à problemática habitacional no município; 3) de mandatos coletivos ou populares assim considerados por aqueles vereadores que, por meio de reuniões periódicas com os eleitores interessados em participar, reconheciam na prática o caráter delegativo de sua representação. Nas referidas reuniões prestavam-se contas e debatiam-se questões relevantes de interesse popular. A questão da habitação popular se constituía em eixo importante de atuação de alguns desses vereadores o que implicava uma articulação permanente e estreita com as organizações e movimentos populares comprometidos com a luta pela moradia popular.

Entretanto, há que registrar práticas da velha cultura política de administração municipal entre as quais se destaca a proposta e tramitação da chamada, pejorativamente, de "Emenda Frankstein". Em abril de 1998, o vereador Ronaldo Gontijo (PPS) apresenta o Projeto de Lei 774 com pequenas alterações na redação da Lei 7.166/96 (Luos). Este projeto de lei serviu, posteriormente, como abrigo a uma emenda bem mais ousada que alterava de modo substancial o Plano Diretor e a Luos, seja beneficiando os interesses dos setores do capital imobiliário e especulativo, seja retirando conquistas relativas à gestão democrática da cidade (como, por exemplo, retirando o caráter deliberativo de alguns importantes Conselhos Municipais); tal manobra de bastidores da oposição gerou grande polêmica e muita revolta, e em outubro de 1999 foi realizado um ato de protesto (um abraço de costas ao prédio da Câmara) com ampla participação do movimento popular e de suas lideranças, de vereadores[31] e um deputado federal[32]. Apesar da pressão popular e da resistência de alguns vereadores, em 8 de novembro de 1999, a emenda substitutiva ao Projeto de Lei 774/98 (subscrita por nove

[31]André Quintão e outros.

[32]Nilmário Miranda (PT).

vereadores[33]) foi aprovada com a seguinte votação: 26 votos a favor; 5 contra e 4 abstenções. Em 11 de novembro, o Deputado Nilmário Miranda entrou com representação junto à Procuradoria de Justiça do Estado pedindo apuração de possíveis irregularidades na aprovação do Projeto de Lei 774/98, e, em 7 de novembro, realizou-se uma passeata de estudantes de arquitetura com a presença do IAB-MG (o arquiteto Leonardo Castriota), que terminou em uma reunião com o prefeito municipal. Finalmente, em 15 de dezembro de 1999, o prefeito Célio de Castro devolve o Projeto de Lei 774/98 à Câmara integralmente vetado; centenas de manifestantes postaram-se na Câmara municipal, e o veto do prefeito foi aprovado.

4. Conclusões

Em Belo Horizonte, nos anos 1990, ocorreu um processo de democratização no sistema deliberativo da política de habitação popular através de sua ampliação, ou seja, da criação e funcionamento regular de novas instituições normativas e organizacionais de deliberação e consulta (OP, OPH, Conselho Municipal de Habitação, Conferência Municipal de Habitação, Compur e Conferência Municipal de Política Urbana). Além disso, desenvolveram-se ações democratizadoras e democratizantes nas instituições existentes (Executivo e Legislativo municipais, Fundo Municipal de Habitação, Política Municipal de Habitação). Tal processo e tais ações propiciaram uma significativa ampliação da participação popular e de outros atores da sociedade civil no processo deliberativo da política de habitação popular. Entretanto, do ponto de vista de uma concepção ampliada e mais exigente de democracia, constataram-se evidências empíricas significativas da permanência de práticas, comportamentos e valores próprios da cultura política autoritária e elitista que têm marcado, historicamente, a administração de nossas cidades e que é ainda hegemônica na grande maioria dos municípios brasileiros.

Pode-se, afinal, considerar como desejável a disseminação dessa experiência para outros municípios brasileiros? A resposta é afirmativa, na medida em que essa experiência alternativa e inovadora de democratização do sistema deliberativo da política de habitação popular pode ser avaliada como predominantemente positiva. Entretanto, tal disseminação só tem sentido e legitimidade se, no processo, forem previstos mecanismos que busquem neutralizar, diminuir e, no limite, erradicar aquelas práticas e aqueles comportamentos e valores não democráticos, ou democráticos apenas na aparência, observados na experiência analisada. Finalmente, essa disseminação somente será possível se forem levadas em consideração as peculiaridades socioeconômicas de cada município e a trajetória histórica específica do sistema de poder local.

[33]1. Conceição Pinheiro (PSC); 2. Gêra Ornelas (PSB); 3. Geraldo Félix (PMDB); 4. Joaquim Valentim (PRTB); 5. José Brasil (PDT); 6. Leonardo Mattos (PV); 7. Roberto Salles (PFL); 8. Silvinho Rezende (PSD); 9. Walter Tosta (PMN).

Referências

AZEVEDO, Sérgio de. Planejamento, cidades e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli; LOPES, José S. L.; PRADI, Reginaldo. (Org.). **O Brasil no rastro da crise**. São Paulo: Anpocs/Ipea/Hucitec, 1994.

AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antonio Augusto. Movimientos sociales, acción colectiva y planificación participativa. **Revista Latinoamerica de Estudios Urbanos Regionales**, Santiago, v. XXI, n. 64, p.103-120, dic. 1995.

_____. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo:Vértice/Anpocs, 1991.

BELO HORIZONTE (Câmara Municipal). Lei Orgânica do Município, mar. 1990.

_____. Lei n. 3.532. Autoriza o Executivo Municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas – Profavela, jan. 1983.

_____. Lei n. 3.995. Introduz dispositivos na Lei n. 3532, cria o Profavela e dá outras providências, jan. 1985.

_____. Lei n. 6.508. Cria o Conselho Municipal de Habitação, jan. 1994.

_____. Lei n. 7.165. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte, ago. 1996.

_____. Lei n. 7.166. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano, ago. 1996.

_____ (Poder Executivo). Decreto n. 4.762. Cria o Profavela e dispõe sobre sua regulamentação, ago. 1984.

_____. Portaria n. 3.459, de 20 de junho de 1996. Indica a composição do CMH, bem como os membros de acordo com os representantes das entidades.

_____. Decreto n. 9.065. Regulamenta a Lei n. 7.166/96 – Parcelamento, ocupação e uso do solo urbano estabelecendo normas para procedimentos gerais e de rotinas, e para aprovação de projetos de parcelamento do solo, e dá outras providências, dez. 1996.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 22-38, 1999.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. BIRD. PNUD/SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SEDU/GOVERNO FEDERAL; IPPUR/FASE. Política Municipal de Habitação: orientações para formulação e implementação. Brasília, ago. 2001. (Cadernos do Programa, v. 1).

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA DE BELO HORIZONTE, 1., 1996, Belo Horizonte. **Anais...**, Belo Horizonte, 1996.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE, 1., 1998, Belo Horizonte. **Documento Final**, Belo Horizonte, [s.d].

CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (Belo Horizonte). Política Habitacional para o Município de Belo Horizonte. Resolução n. II, dez. 1994.

FARIA, Cláudia F. **Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil**: o Orçamento Participativo em Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, Belo Horizonte, 1996.

GODINHO, Maria Helena de Lacerda. **Movimentos Sociais (Populares), Conselho Municipal e Órgão Gestor na definição e implementação da Política Habitacional em Belo Horizonte, década de 90**. Trabalho apresentado no Encontro Anual da Anpocs, Petrópolis, out. 2000.

GODINHO, Maria.Helena de Lacerda; CARVALHO, Rachel. **Conselhos Municipais, Orçamento Participativo e Política Habitacional em Belo Horizonte, anos 90**.Trabalho apresentado no Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, out. 2002.

GONDIM, Linda Maria. Participação popular e democratização da gestão urbana. In: GUIMARÃES, Berenice Martins. **Cafuas, barracos e barracões**: Belo Horizonte, Cidade Planejada. Rio de Janeiro, 1991. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

GUIMARÃES, Berenice Martins; AZEVEDO, Sérgio de. (Org.). **Belo Horizonte em tese**. Belo Horizonte: Ceurb/UFMG, 1995.

LUMEN INSTITUTO DE PESQUISA. FUMARC. PUC-MINAS. URBEL. **Universo de atuação da Urbel**: a percepção de atores relevantes da política habitacional. Belo Horizonte, dez. 2000.

NAVARRO, Renato Godinho. **Estado, favelas e favelados**: uma avaliação do Programa de Integração Urbana na RMBH, 1984-1991. 1993. 169 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), São Paulo, 1993.

NOGUEIRA, Heloísa; SIMÕES JR., José Geraldo; ALMEIDA, Marco Antônio de. Experiências inovadoras de Gestão Municipal. **Publicações Pólis**, São Paulo, n. 9, p. 161, 1992.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Diretório Municipal de Belo Horizonte. **Patrus BH 92**: Proposta de Governo para uma Belo Horizonte Democrática e Popular - síntese dos programas setoriais. Belo Horizonte, maio 1992.

RIBEIRO, Frank de Paula. **Cidadania possível ou neoclientelismo urbano?** Cultura e política no Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte (1995-2000). Belo Horizonte, 2001. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 197, p. 8-20, jul./set. 1990.

SOMARRIBA, Mercês et al. **Governança em Belo Horizonte**: Relatório de Pesquisa do Projeto GURI, CEURB-FAFICH-UFMG. Belo Horizonte, 1996. (Mimeo.).

SOMARRIBA, Mercês; DULCI, Otávio. **A democratização do poder local e seus dilemas**: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. Trabalho apresentado na Anpocs, Caxambu, out. 1995. Mimeo.

URBEL/UFMG. Plano Estratégico de Urbanização das Zeis de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Ceurb/Fafich/Fundep, 1999.

URBEL. Minuta de Lei de Regulamentação das Zeis-1 E Zeis-3 e adaptação do Profavela. Belo Horizonte, 1999.

_____. Política Municipal de Habitação, 1993/1999. Belo Horizonte, 1999.

COLEÇÃO HABITARE

15.

15.

Política municipal de habitação em Belo Horizonte - o Residencial Asca: um estudo do Programa de Autogestão

Danielle Duarte de Oliveira, Ivana Arruda da Silveira e Maria Helena de Lacerda Godinho

Este texto refere-se a uma das experiências alternativas em habitação popular identificadas em Belo Horizonte na década de 1990. Trata-se de um dos resultados da pesquisa Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular, realizada em âmbito nacional pelo Observatório das Metrópoles sob a coordenação do professor Adauto Lúcio Cardoso e, em nível da Região Metropolitana de Belo Horizonte pelo Observatório das Metrópoles – Núcleo Minas Gerais, sob a coordenação da professora Maria Helena de Lacerda Godinho.

Propõe-se a caracterizar o processo do regime de autogestão, adotado na construção do Conjunto Urucuia, em Belo Horizonte. Compõe-se da descrição do programa de autogestão em Belo Horizonte, acrescida da caracterização do projeto arquitetônico desenvolvido no conjunto, da solução urbanística adotada e do sistema

construtivo empregado. A partir de uma pesquisa de campo, buscou-se resgatar a experiência da pós-ocupação, ou seja, o uso e apropriação dos espaços construídos e seus resultados encontram-se relatados no último item.

A experiência aqui relatada não se configura como uma experiência inovadora uma vez que a autogestão como prática para a solução de problema habitacional já existe no Brasil, desde os anos de 1980, ainda que de forma incipiente.

A autogestão é aqui entendida como uma das formas de produção de unidades habitacionais da política habitacional de Belo Horizonte para população de baixa renda. Prevê a participação pelos futuros moradores, mediante a adoção do processo de autoconstrução e de mutirão com assessoria técnica. Inclui também, necessariamente, a participação direta do gestor municipal da política habitacional atuando como provedor de recursos financeiros e/ou mediador na busca de financiamento, como controlador do cumprimento da legislação pertinente e da qualidade do empreendimento.

1. O programa de autogestão em Belo Horizonte

Antecedentes históricos

O programa de autogestão, no âmbito da habitação popular, tem início em Belo Horizonte com o governo do prefeito Patrus Ananias (gestão 1993/1996). Configura-se uma das formas de atendimento à demanda da população de baixa renda, ao lado das formas de gestão pública e da co-gestão. Integra a Política Municipal de Habitação, em vigor no município desde 1994, que tem a finalidade de produzir moradias e/ou lotes urbanizados para atender a população com renda de até cinco salários, moradora da capital mineira no mínimo há dois anos e que não tenha sido contemplada, anteriormente, com unidade habitacional em outro programa.

Entende-se, aqui, como habitação popular a moradia com infra-estrutura adequada: imóveis dotados de iluminação, conforto ambiental adequado, esgotamento sanitário, água tratada, serviço de coleta de lixo e áreas de lazer.

Nos casos dos projetos habitacionais, executados sob a forma de autogestão, o grande diferencial encontra-se na participação direta do futuro morador no processo de produção e implantação do empreendimento. Um pressuposto básico da autogestão refere-se, exatamente, ao controle sobre todas as etapas do processo de viabilização do empreendimento efetuado pelos futuros moradores. Um segundo pressuposto refere-se à presença de um agente do movimento social com personalidade jurídica, habilitado legalmente para representar os futuros moradores na gestão da produção do conjunto habitacional.

Para implementar as ações da política habitacional o município conta com recursos financeiros do tesouro municipal alocados no Fundo Municipal de Habitação Popular. A definição da aplicação desses recursos e sua forma de gestão constituem tarefas do Orçamento Participativo da Habitação (OPH).

O processo decisório, no contexto do Orçamento Participativo da Habitação, para construção de um empreendimento habitacional popular via o formato de autogestão é praticamente o mesmo já descrito em outro artigo desta coletânea.

> 1. A Prefeitura define o volume de recursos financeiros a ser investido em habitação popular;
>
> 2. O Conselho Municipal de Habitação delibera sobre: a) distribuição dos recursos, no que se refere ao percentual de alocação por programa habitacional e por forma de gestão de cada empreendimento (autogestão ou gestão pública); b) os critérios para seleção dos Núcleos do Movimento dos Sem-Casa a serem atendidos; c) o número total de famílias a ser atendidas no OPH; e) os critérios para eleição de delegados ao Fórum Municipal do OPH.
>
> 3. A realização do OPH é coordenada pelo gestor da política municipal de habitação – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel)[1] – e, percorre os seguintes passos: a) realização de reuniões regionais de caráter informativo com as famílias cadastradas nos Núcleos do Movimento dos Sem-Casa; b) a eleição dos delegados ao Fórum Municipal do Orçamento Participativo da Habitação; c) a realização do Fórum Municipal do OPH.
>
> 4. Já o Fórum Municipal do OPH, a partir dos critérios estabelecidos pelo CMH, seleciona os Núcleos dos Sem-Casa que serão contemplados no OPH, define o número de unidades habitacionais que serão distribuídas entre as famílias cadastradas em cada um dos Núcleos dos Sem-Casa contemplados no OPH, elege os delegados que vão compor a Comforça Habitação.
>
> 5. Cabe aos Núcleos de Sem-Casa contemplados no Fórum Municipal do OPH selecionar, em assembléia geral, os futuros moradores dos conjuntos habitacionais a serem construídos, encaminhar para ao gestor da política municipal de habitação a ata dessa assembléia com o registro do nome e endereço dos futuros moradores dos referidos conjuntos habitacionais. (Oliveira, Castro e Godinho, 2007, p. 537)

No ano de 2000, o programa de autogestão já contabilizava, em Belo Horizonte, sete conjuntos construídos perfazendo um total de 585 unidades e dois conjuntos se encontravam em processo de construção com um total de 653 unidades, conforme se pode observar no Tabela 1.

[1]A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), naquele período, era o órgão gestor da política Municipal de Habitação de Belo Horizonte; em 2000, com a implantação da reforma administrativa ocorrida na prefeitura de Belo Horizonte, foi criada a Secretaria Municipal de Habitação (SMHAB), que assume a gestão da política, passando a se responsabilizar pela implementação do OPH e de suas decisões, inclusive a construção de novos conjuntos habitacionais.

Conjunto	Tipo	Número Unidades	Pavimentos	Nº dorm.	Área (m²)	Situação	Data de conclusão
CDI-I /Jatobá	Sobrado	500	2	2	Sem informação	Execução	-
CDI-II/Jatobá	Sobrado	153	2	2	Sem informação	Execução	-
Deuslene	Sobrado	42	2	1	36,57	Concluído	19/04/98
Deuslene II	Sobrado	8	2	1	36,57	Concluído	13/08/99
Dom Silvério I	Sobrado	55	2	3	55,00	Concluído	07/05/98
Dom Silvério II	Sobrado	18	2	3	55,00	Concluído	28/01/00
Fernão Dias	Verticalizado	144	4	2	52,11	Concluído	13/12/00
Havaí	Sobrado	36	2	3	60,00	Concluído	05/12/98
Urucuia	Sobrado	202	2	2	54,41	Concluído	31/05/99
Vila Régia I	Sobrado	23	2	2	52,70	Concluído	9/05/98
Vila Régia II	Sobrado	57	2	3	52,70	Concluído	01/04/00
TOTAL	-	1.238	-	-	-	-	-

Tabela 1 - Produção de moradias em regime de autogestão – Urbel /SMHAB. Fonte: Secretaria Municipal de Habitação de Belo Horizonte - SMHAB (2003).

A experiência de autogestão, a seguir relatada, refere-se à construção e ocupação do conjunto Urucuia com 202 unidades.

2. A experiência de autogestão no processo de produção e implantação do Conjunto Urucuia

A experiência de autogestão na construção do conjunto Urucuia envolveu a participação dos seguintes agentes: a) a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte na condição de agente público, b) a Associação dos Sem-Casa do Bairro Betânia (ASCA) na condição de agente do movimento social, c) os agentes técnicos contratados pela ASCA e, evidentemente, os futuros moradores

Na gestão do prefeito Patrus Ananias inicia-se um governo mais aberto à participação popular em Belo Horizonte. Um indicador dessa abertura refere-se à criação do Orçamento Participativo já no primeiro ano de seu governo – 1993.

Nesse contexto, a ASCA do Bairro Betânia reuniu 5.000 famílias para disputar orçamento para a habitação na plenária do Orçamento Participativo na Regional Leste. Devido à presença maciça dos participantes da ASCA, a plenária final do Orçamento Participativo aprovou uma verba suficiente para aquisição de um terreno na região do Barreiro.

Nesse mesmo ano, o tema da Campanha da Fraternidade da igreja católica foi moradia. Os dirigentes das pastorais sociais, acompanhando o trabalho realizado no Bairro Betânia, convidaram coordenadores locais para trabalhar em um projeto sobre moradia, que se iniciava.

O fato deu origem à criação de várias associações de Sem-Casa em Belo Horizonte, que passaram a disputar, no Orçamento Participativo de 1994, moradia nas regionais. Com isso, a administração municipal criou o orçamento participativo específico para habitação (OPH).

A Urbel, que atuava em vilas/favelas, viu-se compelida a desenvolver um trabalho mais abrangente, incluindo a construção de conjuntos habitacionais populares. Nesse contexto, a prefeitura preparou vários projetos, a fim de disputar recursos para construção de moradias, no Habitar Brasil, programa da Caixa Econômica Federal.

Localização e inserção no município de Belo Horizonte

Figura 1 – Localização do Conjunto Urucuia no município de Belo Horizonte. Fonte: Base Cartográfica: PRODABEL. Dados trabalhados pelo OPUR/RMBH - PUC Minas 2003

2.1. Localização e inserção do conjunto Urucuia no município de Belo Horizonte

O Conjunto Urucuia localiza-se, conforme pode ser observado na Figura 1, no município de Belo Horizonte, no bairro Urucuia, na área sul da Regional Barreiro. Dentro do espaço urbano da capital mineira, a Regional Barreiro constitui um pólo com certo grau de autonomia em relação ao centro da capital, com um total de 237.089 habitantes e uma densidade populacional de 4.229 hab/km².

Fontes de financiamento e custo do empreendimento

O Conjunto Urucuia foi financiado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e a Caixa Econômica Federal. Em 1995, a ASCA e a Prefeitura negociaram com o Governo Federal e a CAIXA recursos financeiros para construção do conjunto habitacional Urucuia. Depois de um ano de negociações obteve-se, junto a CAIXA, um financiamento no valor de R$ 4.500,00 por família, perfazendo, portanto, R$ 909.000,00, o que representou 32% do custo total. O custo total do empreendimento foi de R$ 2.833.627,00, gastos da seguinte forma: 0,71% no projeto; 9,01% no terreno; 33,75% na produção da infra-estrutura; e 57,01% diretamente na produção da

habitação. O custo unitário final ficou em torno de R$ 14.000,00.

Outros conjuntos construídos pela Urbel com a mesma tipologia de sobrado – Deuslene I e II, Dom Silvério I e II, Lagoa e Serra Verde – foram comparados ao Urucuia, com o intuito de auxiliar na análise dos valores de custo de cada elemento (projeto, terreno, infra, infra-sudecap e habitação).

Dessa análise concluiu-se que o Conjunto Urucuia, assim como o conjunto Lagoa, ambos com um grande número de habitações, 202 e 376 respectivamente, tiveram o valor do projeto inferior a outros do mesmo porte. Observou-se ainda que a habitação constituiu-se, em geral, na porção mais cara da obra. O segundo item que apresentou maior custo foi o da infra-estrutura.

2.2. Participação e atribuições dos agentes envolvidos no processo de construção do conjunto Urucuia

O futuro morador

As famílias (202) futuras moradoras do conjunto Urucuia foram selecionadas pela ASCA, após aprovação pelo OPH dos recursos financeiros necessários à aquisição do terreno. Nessa seleção, a ASCA adotou dois tipos de critérios:

- os propostos pela política municipal de habitação, a saber: limite de renda até cinco salários mínimos, residir em Belo Horizonte há mais de dois anos e não possuir outro imóvel;

- critérios internos, próprios da Associação, a saber: maior tempo de filiação, maior necessidade comprovada e menor renda.

A participação dos futuros moradores na viabilização do empreendimento ocorreu de formas variadas e em diferentes momentos.

Uma primeira forma de participação foi a adoção da ASCA como sua representante para os trâmites legais e ações que se fizessem necessários à viabilização da construção e implantação do conjunto Urucuia.

Os anteprojetos arquitetônicos e o projeto básico foram desenvolvidos depois de ouvidas as demandas dos futuros moradores.

A proposta urbanística arquitetônica foi aprovada em assembléia dos futuros moradores, coordenada pela Asca.

Limitados aos mutirões de final de semana, os futuros moradores participam das atividades de trabalho no empreendimento. A gestão do empreendimento, entretanto, adquiriu uma feição singular com a criação de uma frente de trabalho paga, ao longo da semana, com a contratação de profissionais da construção civil e parte da mão-de-obra disponível entre os associados da ASCA e futuros moradores.

No período pós-ocupação do conjunto, foi realizada uma avaliação por uma comissão que contou com a participação de 20 moradores, feita por amostragem, através de visitas a cerca de 10% do total dos domicílios. Foram examinadas vinte casas, com recepção e acompanhamento de seus proprietários, o que colaborou para o melhor entendimento e ava-

liação das características físicas e ambientais, no exterior e interior das residências.

O agente do movimento social

O agente do movimento social, no caso do empreendimento em consideração, foi a ASCA, criada no começo dos anos 90, na paróquia da igreja católica do bairro Betânia, com o intuito de oferecer moradia à população local de baixa renda. Entretanto, com o passar do tempo, acabou atuando nos bairros limítrofes (Industrial, Milionários, Palmeiras, Centenário, entre outros). As famílias participantes das atividades da Associação residem em imóveis de péssima qualidade, alugados ou cedidos.

A ASCA apresenta um histórico de produção de moradia popular, como o Conjunto Vila Régia, um dos primeiros empreendimentos implementados em Belo Horizonte em regime de autogestão. Conseguiu, nesse empreendimento, que as famílias por ela assessoradas e organizadas em grupo, se responsabilizassem pelo planejamento, administração financeira do projeto e pela construção do conjunto habitacional.

Com a concretização de seu primeiro empreendimento, a ASCA se habilitou como uma entidade capaz de fomentar outros projetos habitacionais voltados às populações de baixa renda. Destacou-se na produção de unidades populares de qualidade, com um espaço adequado, tanto em termos de tamanho, quanto em termos de iluminação e ventilação, acesso à infra-estrutura básica adequada, com esgotamento sanitário, água tratada, serviço de coleta de lixo e área de lazer. Outras vantagens, até então impensáveis, foram:

- produção de moradias populares de qualidade com a geração de economia no custo final da obra, graças à conjugação de vários fatores, tais como: planejamento coletivo assessorado por técnicos contratados pela própria associação, trabalho em mutirão, incorporação de tecnologias alternativas;

- capacitação e o treinamento profissional dos participantes nos mutirões o que possibilitou a inserção, de vários deles, no mercado de trabalho.

Entre as várias atribuições do agente ASCA no processo de construção do conjunto Urucuia destacam-se:

- assinatura de convênio com o agente público, no caso a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte;

- planejamento, gerenciamento e execução do empreendimento;

- prestação de contas aos futuros moradores e ao agente público.

Para viabilizar essas atribuições, a ASCA contratou assessoria técnica para as áreas: jurídica, contábil, social, de engenharia e de arquitetura. A contratação foi realizada por seleção de uma entre as várias assessorias técnicas cadastradas pelo agente público.

A assessoria técnica foi prestada por técnicos contratados do escritório de arquitetura e engenharia que assessorou a ASCA na construção de seu primeiro empreendimento habitacional. A experiência amadu-

recida no primeiro empreendimento foi, sem dúvida, um diferencial que tornou mais eficiente todo o processo. Convém salientar que orientação, ordenação de despesas e pagamentos cabiam aos técnicos. Além dos arquitetos e engenheiros (técnicos da chamada área física), a assessoria técnica era ainda formada por assistentes sociais, contadores, advogados.

O agente público

O processo de autogestão não eliminou as atribuições do gestor municipal da política habitacional.

O agente público foi representado pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), autarquia criada no começo dos anos 80 para atender à cidade informal, reconhecida pela Lei Profavela.

O papel da Urbel revestiu-se de particular importância no processo de construção do conjunto Urucuia. Na condição de órgão gestor da política municipal de habitação constituiu-se um canal de comunicação entre a Prefeitura e a ASCA, representante dos futuros moradores do conjunto Urucuia; ao mesmo tempo em que desempenhou as atribuições de acompanhamento e controle do empreendimento no âmbito técnico, econômico e no âmbito social. Coube, ainda, à Urbel a elaboração do convênio assinado pela Prefeitura e a ASCA, o que criou as condições necessárias para liberação de verbas para a construção e implantação do conjunto.

2.3. Descrição técnica do empreendimento

O projeto arquitetônico

Os anteprojetos arquitetônicos e o projeto básico foram desenvolvidos incorporando, na medida do possível, as sugestões dos futuros moradores e respeitando as diretrizes da Urbel. Desenvolveram-se dois modelos de sobrados de dois andares: as casas do tipo 1 com área total de 53,86 m², em um total de 154 unidades, e as de tipo 2 com área de 56,11 m², em um total de 48 unidades.

A proposta urbanística arquitetônica final foi apresentada pela assessoria técnica contratada pela ASCA, em assembléia geral dos futuros moradores. Nessa plenária aprovaram-se, também, os dois modelos residenciais apresentados que, além de atender aos requisitos de diversidade volumétrica e adequar-se às condições topográficas locais, atendiam também, na medida do possível, às demandas diferenciadas das famílias em termos de tamanho da unidade habitacional.

Após essa assembléia fizeram-se mais alguns ajustes, por solicitação da Plenária, sem, contudo, alterar a concepção global do projeto.

A adoção do modelo 1 na maior parte do Conjunto visou a otimizar a ocupação das quadras (40 m de largura) em frações de terreno de 4,20 m de largura (testada do terreno) e, aproximadamente, 18 m de fundo, permitindo a implantação de alamedas de serviços nos fundos dos lotes, em patamares intermediários entre as casas voltadas para cada rua do conjunto. Nas alamedas, a transição entre os níveis das casas é feita por meio de tabules ou, quando necessário, de contenções.

O espaço de circulação organizou-se em vãos com afastamentos entre três e cinco metros separando agrupamentos de doze casas, implantadas no sen-

tido transversal à quadra, voltadas para as alamedas, e uma pequena área de lazer interna. Essas vias de pedestres, além de promoverem acesso aos grupos de casas, permitem maior integração entre as três quadras que compõem o Conjunto.

Solução urbanística adotada e o sistema construtivo empregado

A concepção de implantação do Conjunto Urucuia levou em consideração os seguintes aspectos:

- a configuração longitudinal das quadras;

- a declividade e a terraplenagem existentes;

- as áreas destinadas a equipamentos públicos SE2 (Setor Especial 2) localizadas nas esquinas das quadras (Lei n. 7.166/96)

- a leitura e visibilidade do conjunto a partir de pontos de acesso à região;

- a busca de uma diversidade volumétrica e tipológica, visando à construção de uma nova identidade para os moradores, de modo a enriquecer a paisagem local;

- A necessidade de espaços públicos para facilitar o convívio entre os moradores;

- o atendimento à demanda de 200 unidades residenciais.

Procurando manter a concepção original do estudo preliminar, a solução urbanística de implantação do conjunto foi desenvolvida com alguns ajustes indicados pelo Setor de Aprovação de Projetos da Secretaria Municipal de Atividades Urbanas, que visavam à aprovação de modelos diferentes, respeitando-se os limites dos lotes contidos no cadastro público (Lei 7.165/96).

O sistema construtivo adotado foi o de alvenaria estrutural não armada (Usimix), uma tecnologia alternativa desenvolvida por uma empresa de capital privado – a Valemix. Essa tecnologia apresenta as seguintes características: produção de blocos furados de solo-cimento com adição de escória, em dimensões nominais de 9 x 19 x 39 cm, com meio bloco de 9 x 19 x 19 cm e três quartos de bloco de 9 x 19 x 29 cm, utilizados nas emendas, cantos e outras situações, em que normalmente são utilizados blocos cortados, além de blocos canaleta para vigas, contraventamentos, vergas, contravergas e passagem horizontal e/ou vertical para tubos e eletrodutos.

Trata-se de uma estrutura com alto grau de racionalidade, evitando-se desperdícios de tempo – homem/hora trabalhada – e de material – quebra de blocos, concretamentos de pilares e vigas, necessidade de revestimentos internos e externos, após a regularização de superfícies irregulares.

A utilização do bloco Usimix nas construções do Conjunto Urucuia produziu efeitos interessantes: criação de empreiteiras de mão-de-obra, na forma de cooperativas especializadas na adoção da tecnologia alternativa criada pela Valemix e compostas em grande parte de mutirantes e ex-mutirantes; aproximação da Valemix dessas cooperativas que passaram a ter oportunidades de trabalho sempre que surgiam oportunidades de construções com o sistema alvenaria estrutural (Usimix), fossem elas construídas ou não sob a forma de mutirão. Assim, os integrantes

dessas cooperativas começam a trabalhar em outras obras, não somente em conjuntos habitacionais, mas também em creches, escolas, entre outras.

A excelente consistência do subsolo, na área de implantação do Conjunto, permitiu, ainda, a adoção da tecnologia de fundações diretas, de baixo custo quando comparada a outros procedimentos.

As Figuras 2, 3 e 4 registram e exemplificam etapas diferentes do processo e sistema construtivo. Já a Figura 5 registra um detalhe do sistema construtivo da escada interna das edificações que oferece segurança e conforto, além da beleza estética.

Figura 2 – Unidades habitacionais em construção.
Fonte: Urbel.

Figura 4 - Instalações feitas no interior dos furos dos blocos.
Fonte: Urbel.

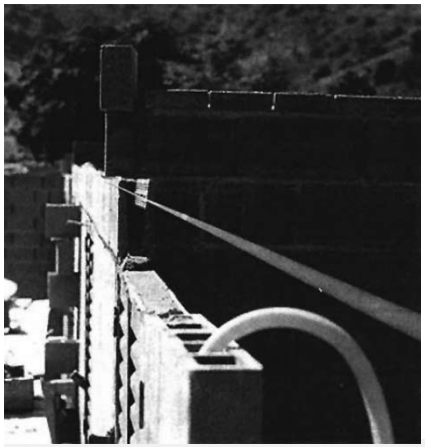


Figura 3 - Utilização dos blocos de formato especial na execução de vergas e cintas. Fonte: Urbel.

Figura 5 - Detalhe construtivo da escada interna das edificações. Fonte: Urbel.

Entretanto, alguns problemas construtivos, também, foram registrados, tais como falta de cuidado no lançamento do concreto na fôrma que sujou a alvenaria; os respingos deveriam ter sido lixados, conforme pode ser observado na Figura 6; na Figura 7, a ferragem encontra-se exposta na concretagem das vigotas da laje pré-fabricada.

Figura 6 - Problema construtivo

Figura 7 – Problema construtivo. Fonte: Urbel. Fonte: Urbel.

Conforto ambiental das edificações

A implantação do Conjunto Urucuia pode ser classificada como satisfatória em relação ao conforto ambiental na medida em que a implantação das unidades habitacionais obedeceu às normas técnicas de ventilação. O vento predominante chega de modo uniforme a todas as unidades (auxiliado pelas declividades do terreno). A fachada principal fica na orientação noroeste, e os quartos possuem aberturas nesse sentido e no sentido sudeste. As janelas dos banheiros contribuem para uma boa ventilação.

Entretanto, como as casas foram projetadas em fita, isto é, dispostas lado a lado e unidas por paredes geminadas as aberturas foram feitas apenas no sentido da frente e dos fundos, com exceção, apenas, para as casas de esquina. Tal situação determina menor insolação nos ambientes internos, mas, ao mesmo tampo, garante maior privacidade nesses ambientes.

A concepção arquitetônica de casas geminadas, apesar de ser uma boa solução, do ponto de vista econômico, requer alguns cuidados para otimizar os aspectos do conforto ambiental. A constatação da ausência ou insuficiência de alguns desses cuidados geraram situações de risco no âmbito do conforto ambiental.

Fugindo às especificações originais do Bloco Usimix, não se utilizou a tinta especificada e nenhum tipo de isolante nas paredes geminadas das edificações do Conjunto, dessa forma, ocorre passagem de barulho e desconforto acústico.

O bloco Usimix possui alta porosidade, absorvendo, assim, a umidade. Como a maioria das casas do Conjunto não possui nenhum tipo de acabamento interno (não previsto na especificação do projeto), é provável que elas resfriem e provoquem manifestações alérgicas em alguns dos moradores, principalmente em crianças.

2.4. O uso e apropriação dos espaços construídos no período pós-ocupação

Foi possível delinear uma análise, ainda que inicial, da pós-ocupação dos espaços construídos no Conjunto Urucuia, com base nos dados obtidos por ocasião das visitas, realizadas com a colaboração de líderes comunitários. Foram examinadas 20 casas, com recepção e acompanhamento de seus proprietários, o que colaborou para o melhor entendimento e avaliação das características físicas e ambientais, no exterior e interior das residências.

O contato direto com o espaço ocupado e com seus usuários, permitiu identificar a avaliação dos moradores em relação ao aspecto arquitetônico, que diz respeito aos espaços construídos.

Após a ocupação, os moradores procuraram apropriar-se de toda a extensão das residências adequando-se a seu uso, mesmo não havendo muito espaço para grandes transformações, conforme demonstram as Figuras 8 e 9.

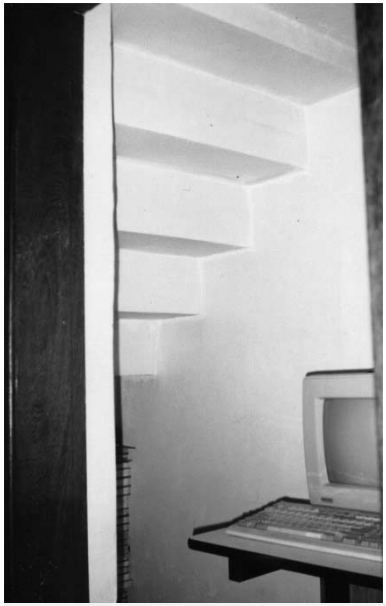


Figura 8 – Detalhe de interior da casa

Figura 9 – Detalhe do interior da casa. Fonte: Urbel

No âmbito interno das residências, também foi evidenciada uma apropriação personalizada da área dos fundos do lote. As Figuras 10 e 11 exemplificam essa percepção, ao destacarem a delimitação dos espaços das residências através da construção de muro, da utilização do espaço para secagem de roupas, do cultivo de plantas em vasos, do cultivo de horta, o que permite manter a drenagem natural do terreno.

Figura 10 - Detalhe do tipo de uso do espaço interno do lote.
Fonte: Urbel.

Figura 11 - Detalhe de formas de apropriação do espaço interno do lote.
Fonte: Urbel.

Constatou-se que os moradores se preocupam com a questão da apropriação dos espaços externos à entrada da moradia – um exemplo é a solução arquitetônica utilizada por alguns moradores para abrigar a entrada das residências. Esse tipo de intervenção retrata a questão da pessoalidade, ou seja, um simples abrigo na porta de casa contribui para a diferenciação entre as casas. Também foi observado outro tipo de intervenção comum no conjunto: a colocação de pisos e revestimento parcial das paredes da entrada das casas, conforme pode ser observado na Figura 12.

Figura 12 - Detalhe de apropriação do espaço externo.
Fonte: Urbel.

Entretanto, nos espaços de uso comum, verificou-se certo descaso por parte dos moradores, que, pelo visto, não têm o hábito de freqüentá-los e, por isso, deles não se apropriam. Em conseqüências, são patentes o abandono e a depredação essas áreas.

Com a realização das visitas domiciliares foi possível constatar que, embora algumas residências apresentem problemas de ordem construtiva, o Conjunto, como um todo, mostra uma arquitetura bastante qualificada. No geral, as famílias se mostram satisfeitas com sua nova moradia.

3. Considerações finais

Os objetivos alcançados com o regime de autogestão adotado na construção do Conjunto renderam ao Urucuia, em 2001, o prêmio "Melhores Práticas em Gestão Local", promovido pela Caixa Econômica Federal.

Esse prêmio tem a finalidade de identificar, avaliar, documentar, selecionar, e difundir as melhores experiências de gestão local que propiciem soluções para problemas de moradia, saneamento e meio ambiente.

São consideradas melhores aquelas iniciativas que resultam em melhoria concreta na qualidade de vida das pessoas e no desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, seja replicando práticas já testadas, seja incentivando a adoção de soluções semelhantes. Os principais critérios para alcançar o prêmio são: impacto, sustentabilidade, parceria, liderança, fortalecimento da comunidade e inclusão social.

No mesmo ano, o Conjunto Urucuia também recebeu do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) o prêmio Gentileza Urbana, por sua concepção urbanística e arquitetônica.

As premiações já indicam o reconhecimento da importância da experiência aqui relatada. Entretanto, alguns aspectos podem, ainda, ser destacados, além daqueles que renderam essas premiações ao Conjunto Urucuia.

A prática da autogestão articulada à presença de uma assessoria técnica contratada pela representante dos futuros moradores (ASCA) do Conjunto apresentou resultados interessantes, tais como:

- permitiu que a autogestão superasse a fase de improvisação e adotasse uma concepção sistêmica, o que facilitou maior racionalização do trabalho, maior eficiência técnica e maior exploração das potencialidades do processo de autogestão;
- economia no custo final das obras;
- com a adoção da frente de trabalho remu-

nerado durante a semana, solução encontrada na parceria com o poder público e constituída em sua maior parte dos futuros moradores, foi possível: a) criar postos de trabalhos temporários, empregando parte dos mutirantes desempregados; b) reduzir os custos de obra, mediante uma relação de trabalho informal; c) receber uma remuneração maior num tempo limitado;

· a frente de trabalho remunerado representou, também, a afirmação da possibilidade de estabelecimento de parceria entre poder público e associações comunitárias, viabilizada a partir da divisão de responsabilidades entre os dois agentes e confiando em que os trabalhos desenvolvidos, por parte de cada um, sejam integrados e direcionados a um objetivo único;

· outro fator positivo a ser destacado refere-se ao fato da experiência ter propiciado ou facilitado a inserção de vários futuros moradores no mercado de trabalho, em função da capacitação e treinamento profissional em uma tecnologia alternativa, adquirida na construção das moradias do Conjunto Urucuia.

Em síntese a inserção da assessoria técnica no mutirão autogerido permitiu reverter o conceito clássico de que a habitação popular caracterizase pela falta de qualidade.

A avaliação técnica aponta, entretanto, alguns fatores que, de certa forma, influíram negativamente na realização plena do projeto.

Apesar dos futuros moradores terem sido ouvidos antes da elaboração dos projetos e dos projetos terem sido submetidos à aprovação dos futuros moradores, ainda assim, essa forma de participação não pode ser classificada como uma ação de autogestão, mas apenas de consulta. Isso significa que os moradores não participaram, de forma mais efetiva, da fase de concepção do projeto, tanto do projeto urbanístico quanto das unidades habitacionais. Um desafio que se impõe ao gestor da política municipal de habitação é estender o processo autogestionário também à fase de elaboração dos projetos, apesar de todas as dificuldades que isso possa significar.

O mau estado de conservação identificado em algumas áreas do Conjunto, principalmente algumas praças públicas – espaços projetados para o convívio social dos moradores –, indica que elas não foram apropriadas pelos moradores. Essa constatação, mesmo na ausência de dados disponíveis para sua análise, permite supor que alguns desafios ainda se colocam no campo do conteúdo do trabalho da assessoria social, a ser desenvolvido nas etapas de preparação para a mudança e no período pós-mudança para o Conjunto.

O resultado da experiência alternativa, aqui relatada, foi considerado positivo, visto que o Conjunto Urucuia, assim como outros conjuntos produzidos em regime de autogestão, constituem exemplos de moradias que, em face das particularidades desse processo, são, na maioria dos casos, melhor construídas e com menor custo do que os empreendimentos realizados através do sistema clássico de produção, através de empreiteiras.

Referências

BELO HORIZONTE. Lei Municipal n. 7.166, de 27 de agosto de 1996. Dispõe sobre a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo.

_____. Lei n. 7.165, de 27 de agosto de 1996. Plano Diretor do Município de Belo Horizonte.

BONDUKI, N. **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

CONTI, Alfio. **A experiência da autogestão em Ipatinga**: uma busca pelo conceito. Belo Horizonte, 1999. Dissertação (Mestrado) – Teoria e Prática do Projeto Arquitetônico, Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur/Fase). **Projeto Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal**: Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular, 2001/2003 (Ref. Finep n. 009435/00). (Relatório de Pesquisa).

16.

16.

Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte – o caso do Conjunto Granja de Freitas III

Patrícia Regina Saldanha de Oliveira, José Flávio Morais Castro e Maria Helena de Lacerda Godinho

O espaço urbano tem sido objeto de estudo e debates para diversos autores e em várias ciências. É assim para os geógrafos, que o concebem – tanto quanto as transformações por ele sofridas –, como área das relações sociais, humanas, econômicas, políticas e culturais, que moldam e produzem o espaço vivido. Santos (1997) trabalha esse conceito na perspectiva do modo de produção socioeconômica, como formação socioespacial. O espaço é identificado por Carlos (1996) como fragmentado, resultante do conflito entre o processo socializado de sua produção e sua apropriação privada.

Este artigo apresenta as conclusões de um estudo do Conjunto Granja de Freitas III, em Belo Horizonte. Realizado em 2003[1], integra a pesquisa Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular[2] e configura-se como a análise de uma experiência alternativa em habitação popular,

[1]Realizado por Patrícia Regina Saldanha de Oliveira, Gustavo Lira Meyer e Paula Márcia Brasil, graduandos em Geografia na PUC Minas e orientados pelo professor Dr. José Flávio Morais Castro.

[2]Pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles/Núcleo Minas Gerais, sob a coordenação nacional do professor Adauto Lúcio Cardoso e coordenação regional da professora Maria Helena de Lacerda Godinho.

resultado da implementação da política municipal de habitação. Essa política identifica a habitação como uma moradia provida de infra-estrutura e acesso aos serviços e equipamentos urbanos básicos.

Tomaram-se como ponto de partida as diretrizes da política municipal aprovada pelo Conselho Municipal de Habitação, através da Resolução II, em 1994, entre as quais se destacam:

1. Promover o acesso à terra e à moradia digna para os habitantes da cidade;

2. Adotar processos democráticos na formulação e execução da política habitacional;

3.Adotar processos tecnológicos que garantam maior qualidade e menor custo da habitação;

4.Adotar formas de atuação que propiciem a geração de emprego e renda;

5. Assegurar a articulação da política habitacional com a política urbana;

6. Assegurar a articulação da política habitacional com outras políticas sociais setoriais.

O texto a seguir estrutura-se em três seções. A primeira apresenta traços do processo de democratização da política municipal de habitação em 1998, materializado na criação e implantação do Orçamento Participativo (OP) e do Orçamento Participativo da Habitação (OPH), fatos que antecedem a tomada de decisão para construção do Conjunto Granja de Freitas III. A segunda descreve, em linhas gerais, o processo de tomada de decisão para construir esse conjunto, a seleção de seus futuros moradores e sua forma de participação durante a construção. Na terceira seção, o foco é a percepção do morador diante da solução de seu problema de moradia. Nessa seção, apresentam-se os resultados de uma análise comparativa efetuada a partir do cadastro socioeconômico dos futuros moradores do conjunto[3] e de um levantamento censitário efetuado em 2003[4]. Essa análise tornou possível identificar a percepção, em relação à moradia adquirida, e a visão do atual morador das vantagens/desvantagens em suas condições de vida a partir da mudança para o Conjunto.

Com o relato dessa experiência, espera-se não apenas transmitir uma visão panorâmica de seu conteúdo, mas principalmente explicitar alguns desafios que ainda se impõe para o aperfeiçoamento da política de habitação popular.

1. Orçamento participativo da habitação: um desdobramento do orçamento participativo implantado em Belo Horizonte em 1993

Até o início da década de 1990, estabelecer prioridades no orçamento municipal de Belo Ho-

[3]Produzido pela SMHAB, em 2000, quando foi formado o grupo de futuros moradores, após seleção das famílias efetuada pelos vários Núcleos dos Sem-Casa contemplados com vagas no OPH de 1998.

[4]Levantamento efetuado em 2003 pelo Observatório das Metrópoles – Núcleo Minas Gerais Proex/PUC Minas.

rizonte era responsabilidade apenas do executivo municipal. Em 1993, com a chegada à prefeitura da Frente BH Popular, cria-se o Orçamento Participativo (OP), e o estabelecimento de prioridades e critérios para aplicação de recursos públicos passa a ser uma responsabilidade compartilhada entre o poder municipal e a sociedade, por meio de seus vários movimentos sociais organizados.

A definição final dos investimentos a serem realizados pela prefeitura acontece no Fórum Municipal do Orçamento Participativo, precedido pelos Fóruns Regionais do Orçamento Participativo Regional (OPR).

O OP tem caráter deliberativo e percorre, em linhas gerais, os seguintes passos:

> 1) sistematização e divulgação, pela prefeitura, das informações sobre receitas, despesas e recursos disponíveis para investimentos;
>
> 2) reuniões nas sub-regiões de cada administração regional com os objetivos de realizar a aglutinação, pelos diferentes atores, das reivindicações de cada sub-região e promover a eleição de seus delegados ao Fórum Regional do OP;
>
> 3) participação dos delegados regionais nas denominadas "Caravanas de Prioridades", quando os delegados eleitos, antes da realização do Fórum Regional, têm oportunidade de conhecer as situações de necessidade dos locais indicados nas reuniões sub-regionais, para receberem obras do OP;
>
> 4) criação da Comissão Municipal de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo (Comforça);
>
> 5) realização dos Fóruns Regionais quando são consolidadas as prioridades da região, eleitos os delegados ao Fórum Municipal e os membros das respectivas comissões regionais;
>
> 6) consolidação pela prefeitura das reivindicações dos Fóruns Regionais;
>
> 7) realização do Fórum Municipal;
>
> 8) aprovação e incorporação à Proposta Geral de Orçamento para o ano subseqüente, a ser encaminhada pela prefeitura à Câmara municipal.. (Disponível em: http://www.pbh.gov./urbano-obras/op-introdução.htm. Acesso em: 25 ago. 2002).

O Orçamento Participativo da Habitação resulta, por um lado, da gravidade do problema habitacional para a população de baixa renda. Por outro, é conseqüência da articulação dos movimentos sociais e de várias iniciativas da gestão municipal da Frente BH Popular. Institucionalmente, configura-se como um desdobramento do OP. Alguns antecedentes à criação do OPH merecem destaque e foram sistematizados por Navarro (2007, p. 499) nos seguintes termos:

> Uma das primeiras ações da Frente BH Popular para produção de novos assentamentos, o Programa de Autogestão desdobrou-se em várias atividades, entre elas o cadastramento de 57 Núcleos de Sem-Casa. Em agosto de 1994, para decidir o processo de implantação do programa, foi realizado o 1º Fórum dos Sem-Casa. No OPR/95, a partir de sua capacidade de mobilização e organização das famílias, o Movimento dos Sem-Casa conseguiu a aprovação de 365 lotes urbanizados para poste-

rior construção de unidades habitacionais, junto às diversas administrações regionais.

A participação desse movimento no OPR gerou dois problemas. O primeiro refere-se ao fato de as administrações regionais não contarem com recursos financeiros suficientes para atender, ao mesmo tempo, às demandas do próprio movimento e outras também consideradas prioritárias. O segundo problema, singular no contexto das políticas públicas, é identificado por Ribeiro (2001) e diz respeito ao questionamento relativo aos critérios de partilha dos recursos financeiros. Na definição de prioridades orçamentárias, visando a atender ao maior número de pessoas de uma comunidade, torna-se difícil inserir, na partilha financeira, recursos para um bem que se caracteriza por uma apropriação individual. Pode-se acrescentar: principalmente quando o atendimento a esse bem de apropriação individual se faz em detrimento de um bem de uso coletivo, por exemplo, urbanização de favela, construção de vias de acesso, entre outros. Tais problemas desencadearam um amplo debate, tanto no interior do aparato estatal quanto no do movimento popular. De fato, houve questionamento em relação à forma como se deu a participação do Movimento dos Sem-Casa no OPR/95. A solução encontrada foi a constituição de um instrumento específico para atendimento às demandas do movimento, no caso, o OPH.

A estrutura de funcionamento do OPH difere da estrutura do OP na medida em que: 1) envolve a participação do Conselho Municipal da Habitação (CMH), que, em parceria com a prefeitura, participa na definição das regras do OPH; 2) os participantes do OPH são as famílias organizadas nos diferentes núcleos do Movimento dos Sem-Casa, que se cadastram na Secretaria Municipal de Habitação (SMHAB); 3) podem participar do OPH tanto os núcleos formais (os que têm estatuto, registro em cartório e possuem CNPJ) como os ainda não formalizados legalmente.

As unidades habitacionais construídas com recursos financeiros, oriundos do OPH, destinam-se às famílias que se enquadram nos critérios da política municipal de habitação aprovada pelo CMH: a) que tenham renda de até cinco salários mínimos; b) que morem há mais de dois anos no município; c) que nunca tenham sido contempladas em outro programa municipal de habitação; d) que não possuam casa própria.

O processo do OPH percorre os seguintes passos:

1) A prefeitura define o volume de recursos financeiros a ser investido em habitação popular;

2) O CMH delibera sobre: a) distribuição dos recursos, no que se refere ao percentual de alocação por programa habitacional e por forma de gestão de cada empreendimento (autogestão ou gestão pública); b) os critérios para seleção dos núcleos do Movimento dos Sem-Casa a serem atendidos; c) o número total de famílias a serem atendidas no OPH); d) os critérios para eleição de delegados ao Fórum Municipal do OPH.

3) A realização do OPH é coordenada pelo gestor da política municipal de habitação, Companhia

Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel)[5], e percorre os seguintes passos: a) realização de reuniões regionais de caráter informativo com as famílias cadastradas nos núcleos do Movimento dos Sem-Casa; b) eleição dos delegados ao Fórum Municipal do Orçamento Participativo da Habitação; c) realização do Fórum Municipal do OPH.

4) Já o Fórum Municipal do OPH seleciona os Núcleos dos Sem-Casa a serem contemplados no OPH, a partir dos critérios estabelecidos pelo CMH, define o número de unidades habitacionais que serão distribuídas entre as famílias cadastradas em cada um dos núcleos contemplados e elege os delegados que vão compor a Comforça Habitação.

5) Cabe aos Núcleos dos Sem-Casa contemplados no Fórum Municipal do OPH selecionar, em assembléia geral, os futuros moradores dos conjuntos habitacionais a serem construídos, encaminhando seus nomes e endereços, registrados em ata, ao gestor da política municipal de habitação.

6) No caso de implementação do empreendimento através de gestão pública, todas as iniciativas operacionais, técnicas e sociais para cumprimento das decisões do OPH cabem ao gestor da política municipal de habitação.

Entre essas iniciativas, é importante destacar o trabalho de acompanhamento social, essencial ao programa de construção e implantação de conjuntos habitacionais populares. Em geral, esse acompanhamento tem início com o gestor procedendo ao cadastramento socioeconômico das famílias selecionadas para determinado conjunto habitacional e encerra-se após sua mudança para a nova moradia.

O acompanhamento social visa facilitar a integração dessas famílias; estimular sua participação nos temas referentes ao conjunto habitacional em construção, e/ou construído, e no encaminhamento de soluções de problemas emergentes desse processo; identificar e/ou estimular a emergência de lideranças; prestar esclarecimentos sobre seus direitos e deveres, sobre o Sistema Municipal de Habitação e sobre a forma de financiamento da unidade habitacional que receberá; assessorar essas famílias no processo organizativo, naquilo que diz respeito à definição de formas e de normas que regulamentam a convivência no futuro conjunto habitacional, bem como na utilização de espaços comuns; assessorar a inserção e a integração das famílias beneficiadas na comunidade da região onde o empreendimento se localizar.

A primeira iniciativa técnica do acompanhamento social é a formação do Grupo de Referência (GR), constituído pelos futuros moradores do conjunto. A constituição do GR é definida em uma assembléia geral dos futuros moradores. Não há um

[5]A Urbel, naquele período, era o órgão gestor da política municipal de habitação de Belo Horizonte; em 2000, com a implantação da reforma administrativa pela prefeitura de Belo Horizonte, foi criada a Secretaria Municipal de Habitação (SMHAB), que assume a gestão dessa política, passando a se responsabilizar pela implementação do OPH e suas decisões, inclusive a construção de novos conjuntos habitacionais.

número de participantes definido previamente, e não existem critérios ou processo seletivo de candidatos a membro do GR. A adesão é voluntária. O GR deve funcionar como uma "correia de transmissão" de informações entre o gestor municipal e os futuros moradores. Suas atribuições básicas são o acompanhamento da construção através de participação em reuniões periódicas com a equipe técnica, visitas ao canteiro de obras e transmissão das informações recebidas aos demais moradores.

2. Conjunto Granja de Freitas III – um produto do orçamento participativo da habitação 1998/1999

Em 1998, realizou-se o II Fórum Municipal do Orçamento Participativo da Habitação. Seguindo os passos anteriormente descritos, o processo do II Fórum não foi diferente do anterior, destacando-se, entretanto, pela crescente participação popular. Nele, 2.811 moradores, provenientes de 83 núcleos do Movimento dos Sem-Casa, estiveram presentes.

Nas reuniões regionais preparatórias foram apresentados: um balanço do ano anterior, no caso o OPH/1997; as decisões do CMH relativas à destinação dos recursos do OPH para o período 1998/1999; os critérios para seleção dos Núcleos dos Sem-Casa a serem contemplados nos programas de lotes urbanizados e de moradia nos conjuntos habitacionais a serem construídos.Foram eleitos também os 202 delegados ao II Fórum Municipal do OPH.

Para implementação das decisões do Fórum destinou-se, por meio do Fundo Municipal de Habitação, a quantia de R$ 21.000.000,00 Destes, R$ 7.000.000,00 para o programa de lotes urbanizados e R$ 14.000.000,00 para construção de unidades habitacionais.

Entre seus resultados, destacam-se a eleição dos membros da Comforça da Habitação, a decisão de construir o Conjunto Habitacional Granja de Freitas III, a definição dos Núcleos dos Sem-Casa que nele seriam contemplados com unidades habitacionais e a definição do número de vagas destinadas a cada núcleo selecionado.

O Conjunto Habitacional Granja de Freitas III, registrado na Foto 1 e denominado Residencial Jardim das Orquídeas, faz parte do complexo Granja de Freitas, que hoje tem em sua área o Conjunto Granja de Freitas II, inaugurado em dezembro de 2001 com 144 unidades habitacionais (apartamentos), e o Conjunto Granja de Freitas I, construído em 1997 com 85 unidades de casas geminadas.

A área geográfica onde se localiza o Conjunto Granja de Freitas III limita-se ao sul com o Conjunto Taquaril, a leste com as chácaras Granja de Freitas[6], a

[6]Segundo a legislação urbanística do município de Belo Horizonte, a área do Conjunto encontra-se na folha número 37 do Anexo II da Lei 7166, de 27 de agosto de 1996.

oeste com os bairros Alto Vera Cruz e Saudade, e ao norte com a Vila da Área, à margem do ribeirão Arrudas. Construído à Rua 931 n° 60, bairro Vera Cruz, região leste do município de Belo Horizonte (Figura 1), no período compreendido entre abril de 1999 e junho de 2001, o Conjunto possui um total de 146 unidades habitacionais.

O custo total de R$ 3.456.969,03 incluiu as despesas com terreno, elaboração de projetos, serviços de infra-estrutura e construção das unidades habitacionais. Foi adotado o modelo de gestão pública, tendo, portanto, passado pelo processo de licitação do projeto e da obra.A empresa responsável pelas obras foi a construtora Andrade Gutierrez Empreendimentos Ltda.

Na construção, utilizou-se um material alternativo – o "tijolito" (bloco de encaixe macho e fêmea, fabricado em solo-cimento prensado, como registrado na Figura 2), desenvolvido pela própria construtora e pelo professor João Batista Santos de Assis, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. O uso desse material oferece várias vantagens: a) maior rapidez; b) melhor qualidade da obra; c) menores desperdícios; d) diminuição do tempo de execução e maior racionalização da obra; e) menor nível de agressão ao meio ambiente porque utiliza prensa hidráulica e não necessita da queima de nenhum tipo de combustível para a cura dos blocos. O processo oferece ainda a facilidade de ser fabricado no canteiro de obras, com materiais locais, sem exigir mão-de-obra especializada, vantagem que possibilita redução de custos.

Foto 1 - Vista panorâmica do Conjunto Granja de Freitas III. Foto: Wander Brás, 2001.

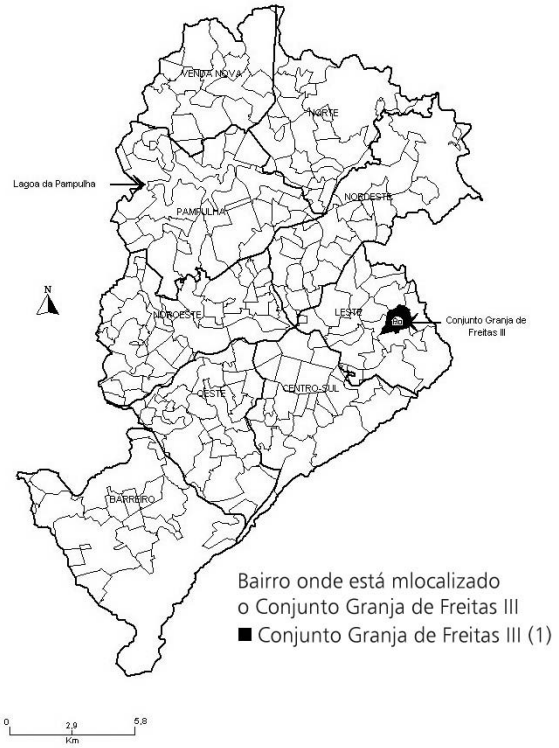


Figura 1 - Mapa de Localização do Conjunto Granja de Freitas III. Fonte: Trabalho de campo 2003.

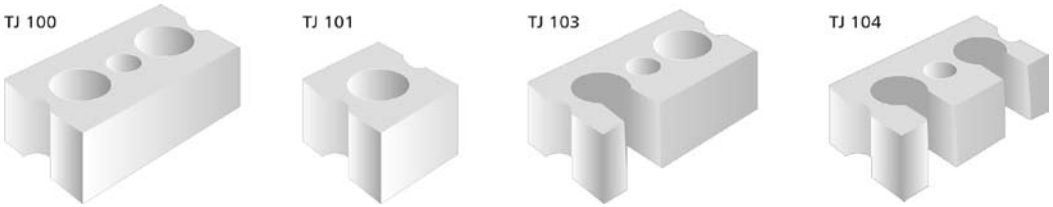


Figura 2 - Representação de tijolito. Fonte: disponível em: <http://www.arquitetura.ufmg.br>.

As Fotos 2 e 3 permitem uma visualização do canteiro de obras.

As 146 unidades habitacionais do Conjunto Granja de Freitas III foram destinadas a 26 núcleos do Movimento dos Sem-Casa (Tabela 1), que, por sua vez, escolheram os futuros moradores entre as famílias que os compunham.

A distribuição das unidades foi feita mediante sorteio, coordenado pela equipe técnica de acompanhamento social numa assembléia geral de futuros moradores, segundo os seguintes critérios: as unidades de três dormitórios foram destinadas às famílias maiores, e as famílias de um mesmo núcleo foram alocadas num mesmo bloco[7]. A partir dessa seleção, ficou constituído o grupo dos futuros moradores do conjunto.

Foto 2 - Canteiro de obras do Conjunto Granja de Freitas III. Foto: Wander Brás, 2001.

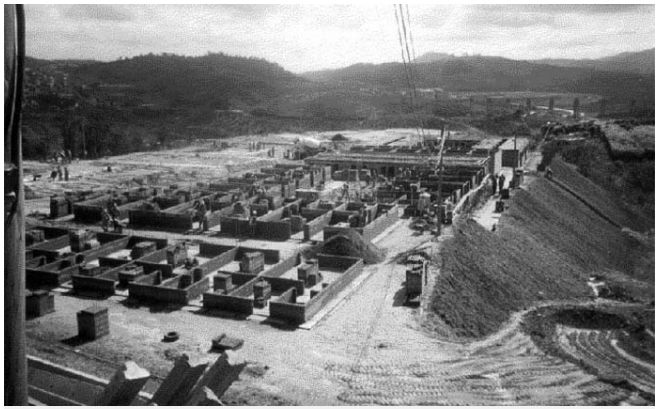


Foto 3 - Aspectos gerais do canteiro de obras.. Foto: Wander Brás, 2001.

[7]Atendendo à solicitação dos futuros moradores.

Núcleos de Sem-Casa	Unidades habitacionais conquistadas
1.Asca	2
2.Ascapaz	11
3.Centro de Ação Com. Vera cruz	11
4.Núcleo do Bairro Saudade	6
5.Compcdteca	12
6.Associação Comunitária Ponta Porá	9
7.Coproseg	9
8.Núcleo Pró-Habitação do Bairro Nova Vista	5
9.Núcleo do Bairro Taquaril	5
10.Núcleo Nossa Senhora das Dores	6
11.Ass. Comunitária Vila Isabel	5
12.Grupo Moradia para Todos	5
13.Mobel	17
14.Ass. Comunitária dos Amigos da Vila Maria Gorduras	3
15.Núcleo do Bairro São Paulo	7
16.Conselho Regional das Associações da Região Nordeste	9
17.Núcleo Pró-Morar	2
18.Colégio Batista I	2
19.Colégio Batista II	1
20.Concórdia	2
21.Núcleo Harmonia e Esperança do Bairro Goiânia	1
22.Associação Vila Pinho	1
23.Associação Comunitária Jatobá	2
24.Núcleo Santa Cruz	1
25.Núcleo Santíssima Trindade	10
26.Núcleo São Marcos	2
TOTAL	146

Tabela 1 - Distribuição das unidades habitacionais do Conjunto Granja de Freitas III entre os Núcleos de Sem-Casa participantes do Orçamento Participativo da Habitação. Fonte: Prodic/ Gemo/SMHAB (2003).

Na primeira etapa, a participação desses futuros moradores durante a construção ocorreu através do Grupo de Referência (GR), em reuniões periódicas na sede do gestor municipal, que então recebia informações sobre o andamento das obras e previsão de seu término. A Foto 4 retrata uma dessas reuniões.

Foto 4 - Reunião do Grupo de Referência na SMHAB.
Foto: Wander Brás, 2001.

Depois da mudança das famílias para o Conjunto, e com o período de pós-assentamento que se seguiu, teve início a segunda etapa do acompanhamento social, mais intensa, exigindo o envolvimento de todos os moradores. Principalmente nos primeiros meses, pois a convivência em condomínio era uma novidade para a maioria das famílias. Reuniões foram realizadas no próprio Conjunto, visando assessorar a nova comunidade na criação de uma associação condominial e capacitar os moradores a assumirem, de forma coletiva, a administração e a conservação do novo espaço.

3. Perfil e percepções dos moradores diante da solução de seu problema de moradia

O cadastro socioeconômico dos futuros moradores, efetuado pelo gestor municipal da política de habitação[8], e o censo domiciliar efetuado em 2003, pelo Observatório das Metrópoles - Núcleo Minas Gerais - Proex/PUC Minas, permitiram traçar, ainda que em linhas gerais, um perfil dos moradores e estabelecer algumas comparações entre suas condições de vida nos períodos anterior e posterior à mudança para o Conjunto Granja de Freitas III.

Minas Gerais reúne a grande maioria das famílias (91%), que se encontram distribuídas em 83 municípios, conforme se pode observar na Figura 3.

A população do Conjunto tem sua origem espacial imediata em diferentes bairros de Belo Horizonte. Essa situação é uma decorrência do funcionamento da política municipal de habitação definida pelo Conselho Municipal de Habitação[9]. A Figura 4 permite visua-

[8]No período desse cadastramento (2000), a gestão municipal da política habitacional de Belo Horizonte já estava a cargo da recém-criada Secretaria Municipal de Habitação (SMHAB).

[9]Como já foi explicitado anteriormente, os futuros moradores foram selecionados pelos núcleos do Movimento dos Sem-Casa contemplados no OPH 1998/1999.

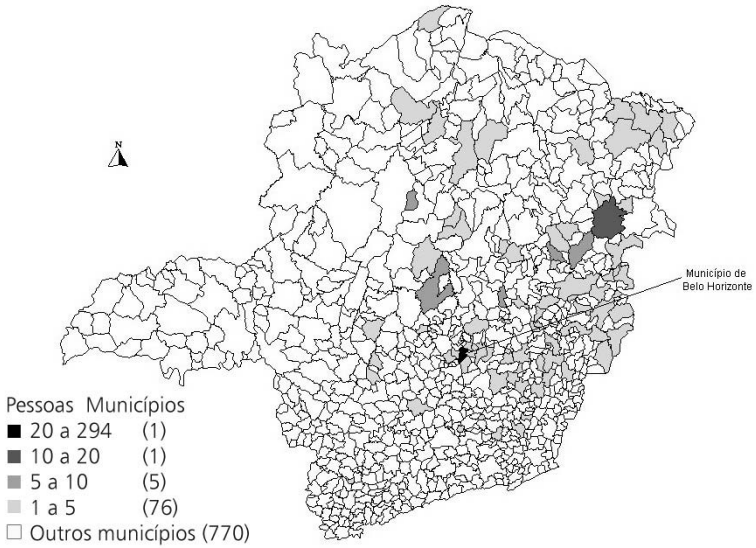


Figura 3 – Locais de nascimento dos moradores do Conjunto Granja de Freitas III. Fonte: SMHAB - 2003

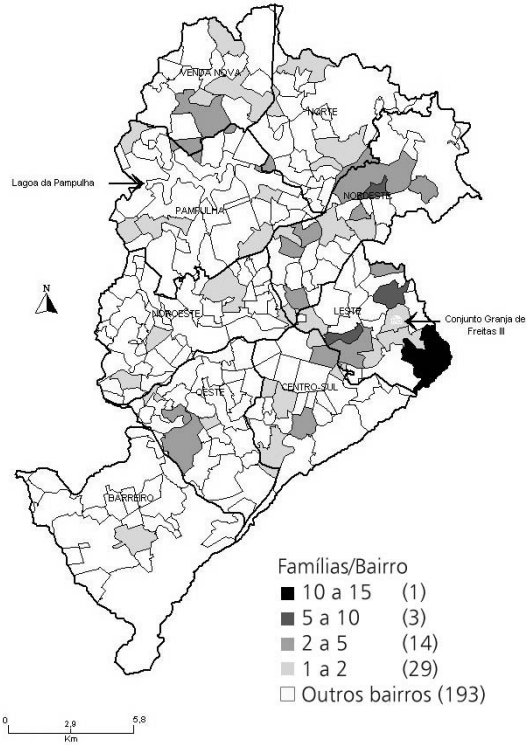


Figura 4 – Bairros de origem dos moradores do Conjunto Granja de Freitas III. Fonte: Trabalho de campo - 2003

lizar os bairros de origem dos moradores do Conjunto Granja de Freitas III. A maior concentração ocorre na região leste, destacando-se o Bairro Vera Cruz com o maior número de famílias. Para a elaboração da Figura 4, foram consideradas 111 famílias em um universo de 146; das 35 famílias restantes, não foi possível localizar 21 delas no mapa, em função da incompatibilidade do bairro de origem com a base cartográfica utilizada neste trabalho; em relação às outras 14 famílias, não existia informação disponível.

A distribuição da população, segundo o sexo, demonstra uma predominância feminina, conforme se pode observar no Gráfico 1.

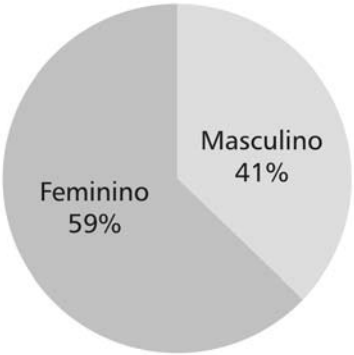


Gráfico 1: Distribuição da população segundo o sexo. Fonte: SMHAB – Cadastro dos futuros moradores do Conjunto Granja de Freitas (2000).

A população do novo Conjunto é bastante jovem; apenas 7,5% dos moradores contavam, em 2000, com idade superior a 55 anos; na outra ponta, 38,7%, com idade inferior a 17 anos. É o que se pode observar na Tabela 2.

A situação dos indivíduos na família, registrada na Tabela 3, aponta para uma distribuição desigual, em que chama a atenção a categoria filhos, representando 50% da população. Também surpreende o baixo número de chefes de família que reconhecem a existência de um companheiro, o que indica uma forte presença de família monoparental (cerca de 67%). Os dados reafirmam características da população pobre, tais como a monoparentalidade, a baixa incidência de famílias unipessoais e a presença relativamente elevada de parentela (netos e outros parentes).

A renda *per capita* domiciliar foi trabalhada em faixas de salário mínimo agregado em cinco intervalos, respeitando o valor vigente no período do cadastramento das famílias no ano de 2000.

A comparação da renda em dois momentos – 2000 e 2003 – indica uma redução do poder aquisitivo dos moradores no período posterior à mudança. O Gráfico 2 mostra um grau elevado de pobreza: 11% dos futuros moradores informaram em 2000 que tinham renda per capita domiciliar menor ou igual a um quarto de salário mínimo, passando para 45,4% em 2003. Alguns entrevistados, que antes exerciam alguma atividade de trabalho próxima a sua moradia, alegaram que na região do Conjunto não existe essa oportunidade.

Faixa etária	Quantidade	%
Até 17 anos	201	38,7
18 a 24 anos	85	16,3
25 a 29 anos	30	5,8
30 a 34 anos	24	4,6
35 a 39 anos	35	6,7
40 a 44 anos	45	8,7
45 a 49 anos	33	6,3
50 a 54 anos	12	2,3
acima de 55 anos	39	7,5
Não respondeu	16	3,1
Total	520	100

Tabela 2 - Distribuição da população segundo a faixa etária. Fonte: SMHAB (2000).

Situação do Indivíduo	Quantidade	%
Chefe de família	141	27,1
Esposo (a) Companheiro (a)	43	8,3
Filho (a)	260	50,0
Genro / Nora	2	0,4
Neto (a)	28	5,4
Parente	36	6,9
Mora sozinho	5	1,0
Agregado	2	0,4
Outros	3	0,6
Total	520	100

Tabela 3 – Situação do indivíduo na família. Fonte: SMHAB (2000).

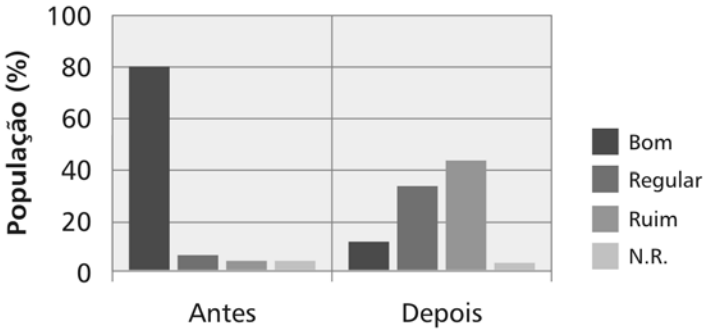


Gráfico 2 - Renda per capita domiciliar nos períodos anterior e posterior à mudança para o Conjunto Granja de Freitas III. Fonte: SMHAB – Cadastro dos futuros moradores efetuado em 2000; Observatório das Metrópoles Proex/PUC Minas – Censo Domiciliar efetuado em 2003.

Segundo a ótica dos entrevistados, a mudança para a nova moradia acarretou perdas nas condições gerais de vida. Essa percepção pode ser constatada quando se comparam informações relativas aos períodos anterior e posterior à mudança.

O Gráfico 3 demonstra que o acesso ao transporte piorou de forma significativa. Os dados revelam que 87,7% dos entrevistados consideravam "bom" o acesso ao transporte no período anterior à mudança; esse percentual cai para 13,9% no período posterior.

No âmbito da educação, identificou-se uma avaliação negativa no acesso à escola e à creche, no período pós-mudança. O Gráfico 4 demonstra que 86,1% dos entrevistados consideravam "bom" o acesso à escola no período anterior à mudança. Mas essa avaliação positiva cai para 25% no período pós-morar. Os percentuais de "regular" e "ruim", que antes eram respectivamente 5,6% e 1,9%, aumentaram para 34,3% e 32,4% depois da mudança. Segundo os entrevistados, próxima ao Conjunto existe apenas uma escola de ensino fundamental, situação que obriga os estudantes a buscar escolas em outros bairros. A Figura 5 identifica os bairros indicados pelos entrevistados como os locais de estudo da população do Conjunto.

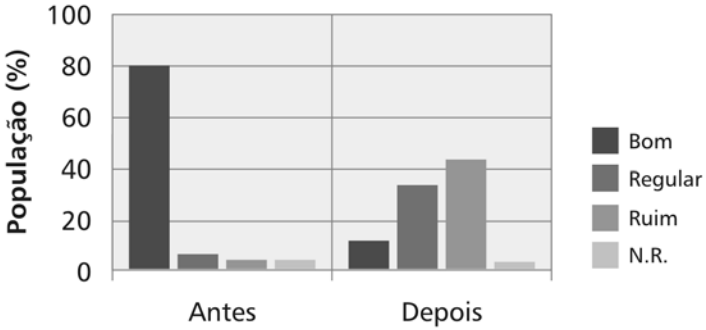


Gráfico 3 - Percepção dos entrevistados sobre a qualificação do acesso ao transporte nos períodos anterior e posterior à mudança para o Conjunto Granja de Freitas III. Fonte: SMHAB – Cadastro dos futuros moradores efetuado em 2000; Observatório das Metrópoles Proex/PUC Minas – Censo Domiciliar efetuado em 2003.

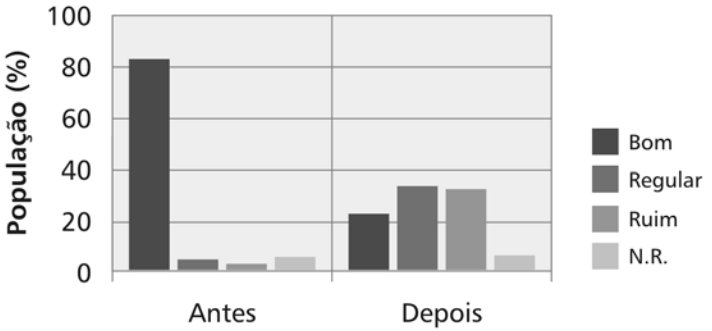


Gráfico 4 - Percepção dos entrevistados sobre a qualificação do acesso à escola nos períodos anterior e posterior à mudança para o Conjunto Granja de Freitas III. Fonte: SMHAB – Cadastro dos futuros moradores efetuado em 2000; Observatório das Metrópoles Proex/PUC Minas – Censo Domiciliar efetuado em 2003.

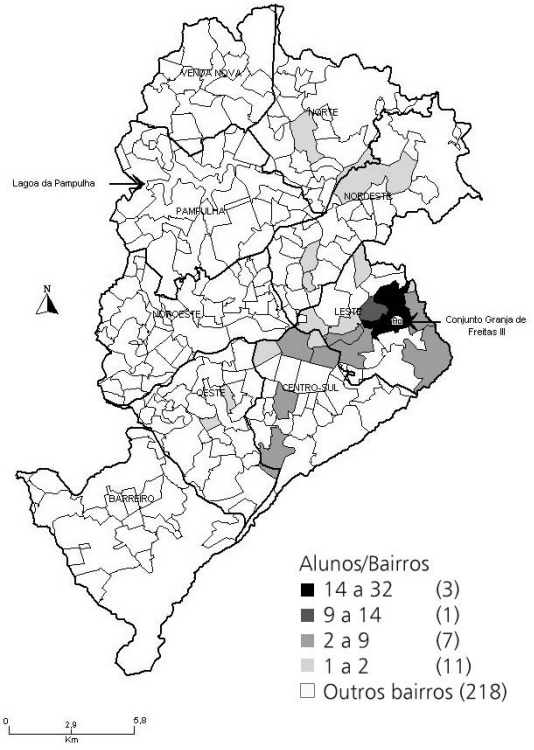


Figura 5 - Locais onde estudam os moradores do Conjunto Granja de Freitas III. Fonte: Trabalho de campo - 2003

A mesma avaliação negativa se repete em relação à qualidade do acesso à creche no novo conjunto habitacional. No período anterior à mudança, 70,4% dos entrevistados consideravam "bom" o acesso à creche, percentual que cai para 5,6% no período posterior, conforme se observa no Gráfico 5.

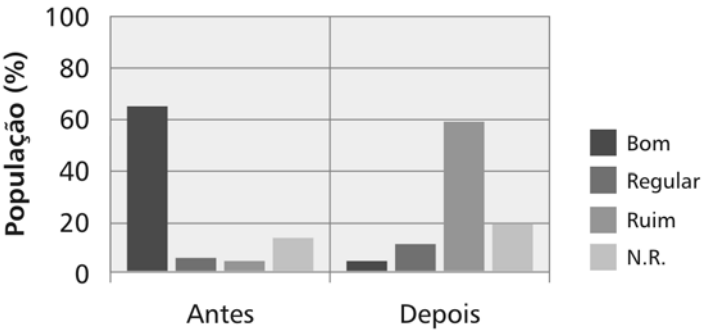


Gráfico 5 - Percepção dos entrevistados sobre a qualificação do acesso à creche nos períodos anterior e posterior à mudança para o Conjunto Granja de Freitas III. Fonte: SMHAB – Cadastro dos futuros moradores efetuado em 2000; Observatório das Metrópoles Proex/PUC Minas – Censo Domiciliar efetuado em 2003.

Também na área de saúde identificou-se uma avaliação negativa dos entrevistados. Para 76,9% deles, o acesso ao posto de saúde era melhor antes da mudança para o conjunto habitacional. Apenas 7,4% dos entrevistados consideravam "ruim" o acesso ao posto de saúde antes de se mudarem, percentual que subiu para 48,1% no período pós-mudança (Gráfico 6).

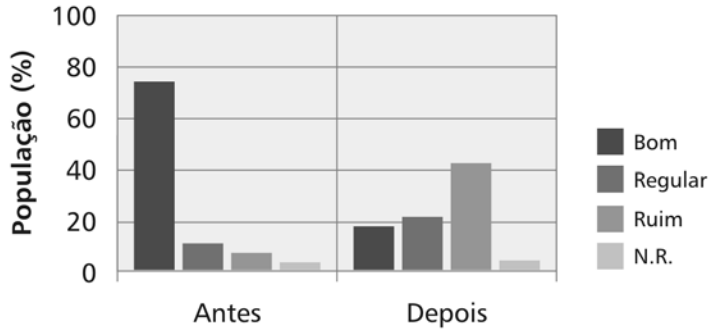


Gráfico 6 - Percepção dos entrevistados sobre a qualificação do acesso ao posto de saúde nos períodos anterior e posterior à mudança para o conjunto Granja de Freitas III. Fonte: SMHAB – Cadastro dos futuros moradores efetuado em 2000; Observatório das Metrópoles Proex/PUC Minas – Censo Domiciliar efetuado em 2003.

De acordo com o Gráfico 7, os percentuais mostram a mesma inversão quando se compara a possibilidade, nos períodos anterior e posterior à mudança, de acesso ao trabalho, seja formal ou informal: 75% dos entrevistados consideravam "bom" o acesso ao trabalho antes da mudança, mas apenas 12% deles mantiveram a mesma percepção no período posterior. A Figura 6 permite identificar a distribuição dos locais de trabalho dos moradores do Conjunto no município de Belo Horizonte, em 2003. Pode-se observar que a avaliação negativa, quanto ao acesso ao trabalho no pós-mudança, expressa no Gráfico 7, se vê relacionada à distância entre moradia e local de trabalho.

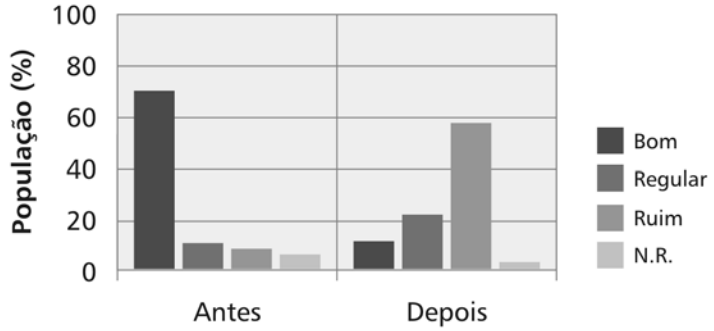


Gráfico 7 - Percepção dos entrevistados sobre a qualificação do acesso ao trabalho nos períodos anterior e posterior à mudança para o Conjunto Granja de Freitas III. Fonte: SMHAB – Cadastro dos futuros moradores efetuado em 2000; Observatório das Metrópoles Proex/PUC Minas – Censo Domiciliar efetuado em 2003.

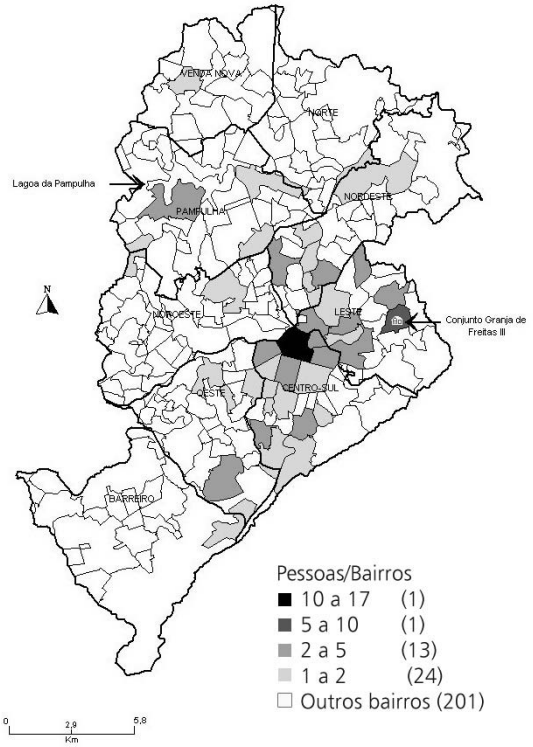


Figura 6 - Mapa de identificação dos locais de trabalho dos moradores do Conjunto Granja de Freitas III em 2003. Fonte: Trabalho de campo - 2003

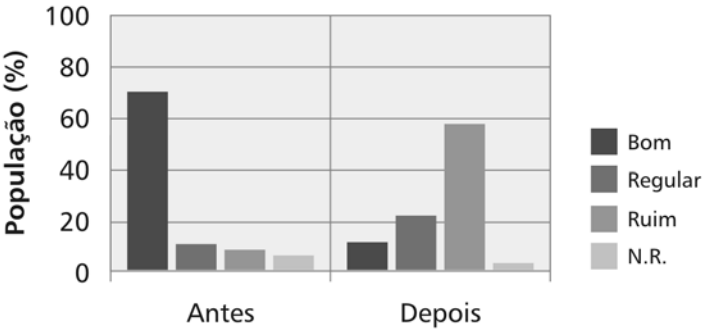


Gráfico 8 - Percepção dos entrevistados sobre a qualificação do acesso ao comércio nos períodos anterior e posterior à mudança para o Conjunto Granja de Freitas III. Fonte: SMHAB – Cadastro dos futuros moradores efetuado em 2000; Observatório das Metrópoles Proex/PUC Minas – Censo Domiciliar efetuado em 2003.

Na opinião dos entrevistados, também fazer compras ficou mais difícil depois da mudança para o conjunto: 87% deles consideram que o acesso às compras era "bom" antes de se mudarem, mas esse índice caiu para 2% no período pós-mudança. Agora, 89% dos moradores fazem compras fora do bairro e apenas 6% recorrem a ele para essa atividade (Gráfico 8). A localização espacial dos locais onde os moradores faziam suas compras em 2003 está registrada na Figura 7.

No âmbito das atividades de lazer, observa-se na Figura 8 uma dispersão espacial. Os dados disponíveis referem-se a um universo de 87 famílias. Trinta e uma delas têm como referência espacial para o lazer o próprio bairro onde se localiza o Conjunto, enquanto 23 famílias indicam o parque municipal, situado na Região Centro-Sul, como o espaço preferido para as atividades de lazer. Outras ainda mantêm como ponto de referência o local anterior de moradia.

Também na questão da violência, buscou-se identificar o impacto causado. Para 51% dos moradores, antes da mudança, o principal problema estava relacionado ao tráfico de drogas, e 21% afirmaram não perceber e/ou não haver vivenciado nenhum problema no gênero. Em 2003, no período pós-moradia, a percepção do tráfico de drogas como um problema aumentou para 59%, seguido de assalto e roubo (17%); questões como brigas, vandalismo e homicídio somaram 9% (Gráfico 9).

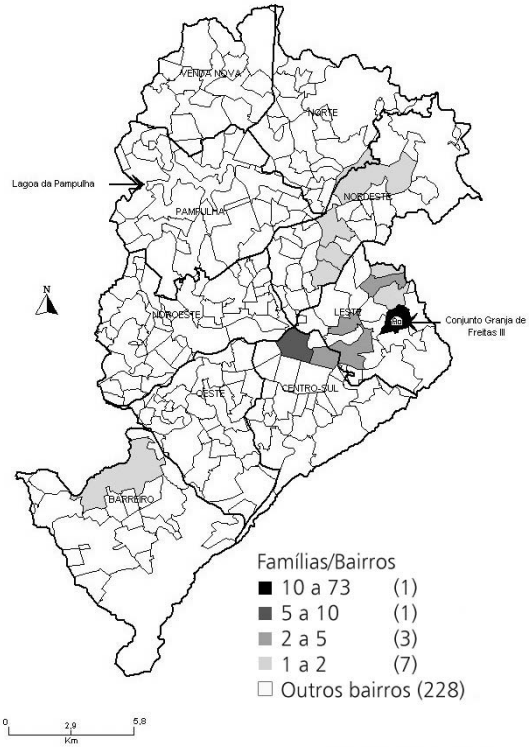


Figura 7 - Mapa de identificação dos locais onde os moradores do conjunto Granja de Freitas III faziam suas compras em 2003. Fonte: Trabalho de campo - 2003

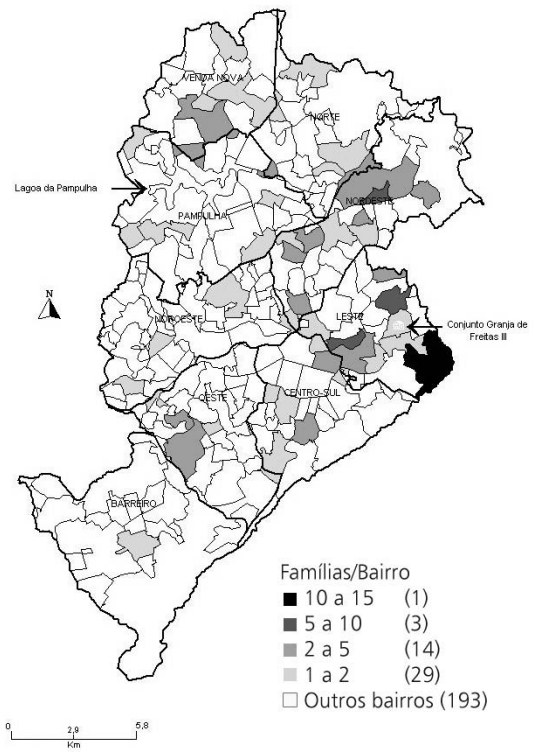


Figura 8 – Locais freqüentados pelos moradores do Conjunto Granja de Freitas III para atividades de lazer. Fonte: Trabalho de campo - 2003

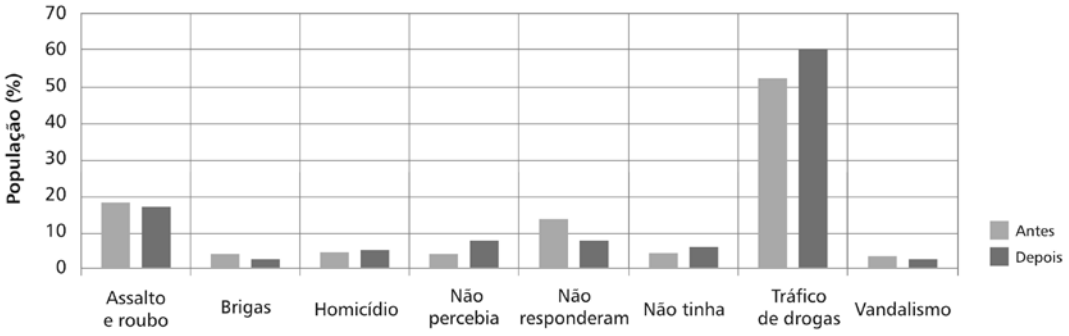


Gráfico 9 - Percepção dos entrevistados em relação à violência nos períodos anterior e posterior à mudança para o Conjunto Granja de Freitas III. Fonte: SMHAB – Cadastro dos futuros moradores efetuado em 2000; Observatório das Metrópoles Proex/PUC Minas – Censo Domiciliar efetuado em 2003.

O Gráfico 10 chama a atenção para a avaliação positiva dos moradores do Conjunto Granja de Freitas III em relação à qualidade de sua nova moradia: 100% dos entrevistados qualificam a nova moradia como boa. Essa avaliação demonstra uma capacidade para identificar os aspectos positivos e os negativos que a mudança acarretou para suas condições gerais de vida.

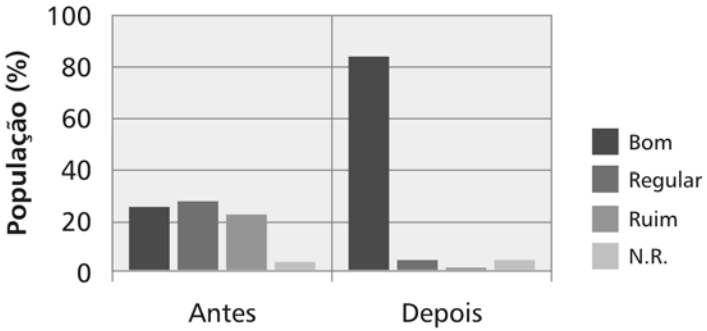


Gráfico 10 - Avaliação comparativa (2000 e 2003) da qualidade da moradia efetuada pelos moradores do Conjunto Granja de Freitas III. Fonte: SMHAB – Cadastro dos futuros moradores efetuado em 2000; Observatório das Metrópoles Proex/PUC Minas – Censo Domiciliar efetuado em 2003.

4. Considerações finais

Na parte inicial deste texto, destacamos algumas das diretrizes da política municipal de habitação em vigor no município de Belo Horizonte, que nortearam a sistematização da experiência em estudo. À luz dessas diretrizes, foi possível apresentar aspectos positivos e alguns desafios que ainda se impõem ao processo de consolidação e aperfeiçoamento dessa política.

Em linhas gerais, identificou-se na construção e na implantação do Conjunto Granja de Freitas III uma experiência alternativa em habitação popular com potencialidade de reprodução em outros espaços geográficos. O fato de todos os entrevistados declararem-se satisfeitos com a nova moradia adquirida permite inferir que, nesse caso, houve um investimento voltado para o acesso à habitação digna.

Na experiência em tela foi possível reconhecer traços claros do processo de democratização, definido na política municipal de habitação. O relato das seções 1 e 2 evidenciou ações democratizantes em aspectos essenciais, tais como a adoção do Orçamento Participativo e, em seu desdobramento, a criação e adoção do Orçamento Participativo da Habitação. A decisão para construção do Conjunto Granja de Freitas III, a seleção dos Núcleos de Sem-Casa contemplados e a escolha dos futuros moradores constituíram ações que seguiram as determinações da política e da metodologia participativa vigente.

No âmbito da adoção de processos tecnológicos alternativos, observou-se a iniciativa de uso da tecnologia do tijolito, para garantir maior qualidade e menor custo da habitação. Mas não foram identificadas formas de atuação que gerassem emprego ou renda para os futuros moradores. Pelo contrário, em sua opinião, houve perda de renda e de possibilidade de emprego, formal ou informal.

Na ótica dos moradores do Conjunto, conforme foi registrado na Seção 3, há consenso em relação a dois aspectos: um positivo, que diz respeito à avaliação da unidade habitacional adquirida, e outro negativo, uma vez que também houve certo consenso em relação a uma perda no acesso a equipamentos e serviços urbanos.

Segundo a ótica dos entrevistados, em termos de resultados práticos, a ausência e/ou insuficiência de articulação da política habitacional com outras políticas sociais setoriais na implantação do Conjunto Granja de Freitas III parece ter sido o ponto mais frágil do projeto.

Do ponto de vista da metodologia participativa adotada, a avaliação identificou dois momentos. No primeiro, que corresponde à tomada de decisão para a construção do conjunto, a definição e a aplicação de critérios para seleção dos Núcleos de Sem-Casa a serem atendidos, e a seleção dos futuros moradores, foram seguidas as determinações da política municipal de habitação e do Fórum Municipal do OPH. No segundo, que se refere à elaboração dos projetos e à construção das unidades habitacionais, parece ter havido um arrefecimento na participação dos futuros moradores. A proposta de criação de um Grupo de Referência eleito pelos futuros moradores, embora interessante, suscitou algumas limitações, tais como:

- o processo eleitoral do GR parece não ter levado em consideração as diferentes origens espaciais dos futuros moradores. Isso permite supor um desconhecimento entre os futuros moradores que, por sua vez, poderia resultar numa limitação em termos de representatividade do GR;

- a percepção do GR como uma "correia de transmissão de informações" sugere um afastamento dos futuros moradores do processo decisório em relação à definição e à execução dos projetos.

Por fim, mesmo considerando as limitações da análise aqui apresentada, espera-se que ela, de alguma forma, possa contribuir no processo de construção de uma política de habitação municipal que contemple o direito, inerente a todo cidadão, de ter acesso a um padrão digno de moradia.

Referências

BELO HORIZONTE (Município). Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL). S**istema Municipal de Habitação. Cartilh**a. Belo Horizonte, 1993.

_____. Legislação urbanística do município de Belo Horizonte: plano diretor: parcelamento, ocupação e uso do solo urbano. Belo Horizonte, 1996. 302 p.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento. **Memórias do Orçamento Participativo 94 a 97**. Belo Horizonte, [s.d.].

_____.Anuário Estatístico de Belo Horizonte. 2000.

_____. Secretaria Municipal de Habitação. Parâmetros habitacionais. GHAB-GEGEP. URBEL, 2001.

BH 100 Anos. **Jornal Estado de Minas**, 2000. CD-ROM.

CARLOS,Ana Fani Alessandri. **O Lugar No / Do Mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1993.

MIRANDA,Wander Melo. **Belo Horizonte a cidade escrita**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1996.

NAVARRO, Renato Godinho. Democratização na gestão da política de moradia popular em Belo Horizonte, anos 1990: uma experiência possível de ser disseminada. In: CARDOSO,Adauto Lucio Cardoso (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Série Coleção Habitare. Porto Alegre:ANTAC, 2007, p. 480-513.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. **Metodologias e experiências de recuperação sócio-urbanística de áreas urbanas marginais**: região metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PUC Minas, 1995. 50 p. (Relatório).

RODRIGUES, Carlos. História de Belo Horizonte: duas épocas. Belo Horizonte: Minas Gráfica Editora Ltda. 1981. 72 p.

_____. **História de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: C.R. Editora Ltda., 1981.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1997.

SILVA,Aparecida J. S; RIBEIRO, Juliana S. **Os problemas vividos pelos moradores do conjunto habitacional Granja de Freitas III**. Belo Horizonte, 2002. 75f. Monografia (Escola de Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

SOUZA, Patrus Ananias de. **Orçamento Participativo**. [s.d.]. 9 p.

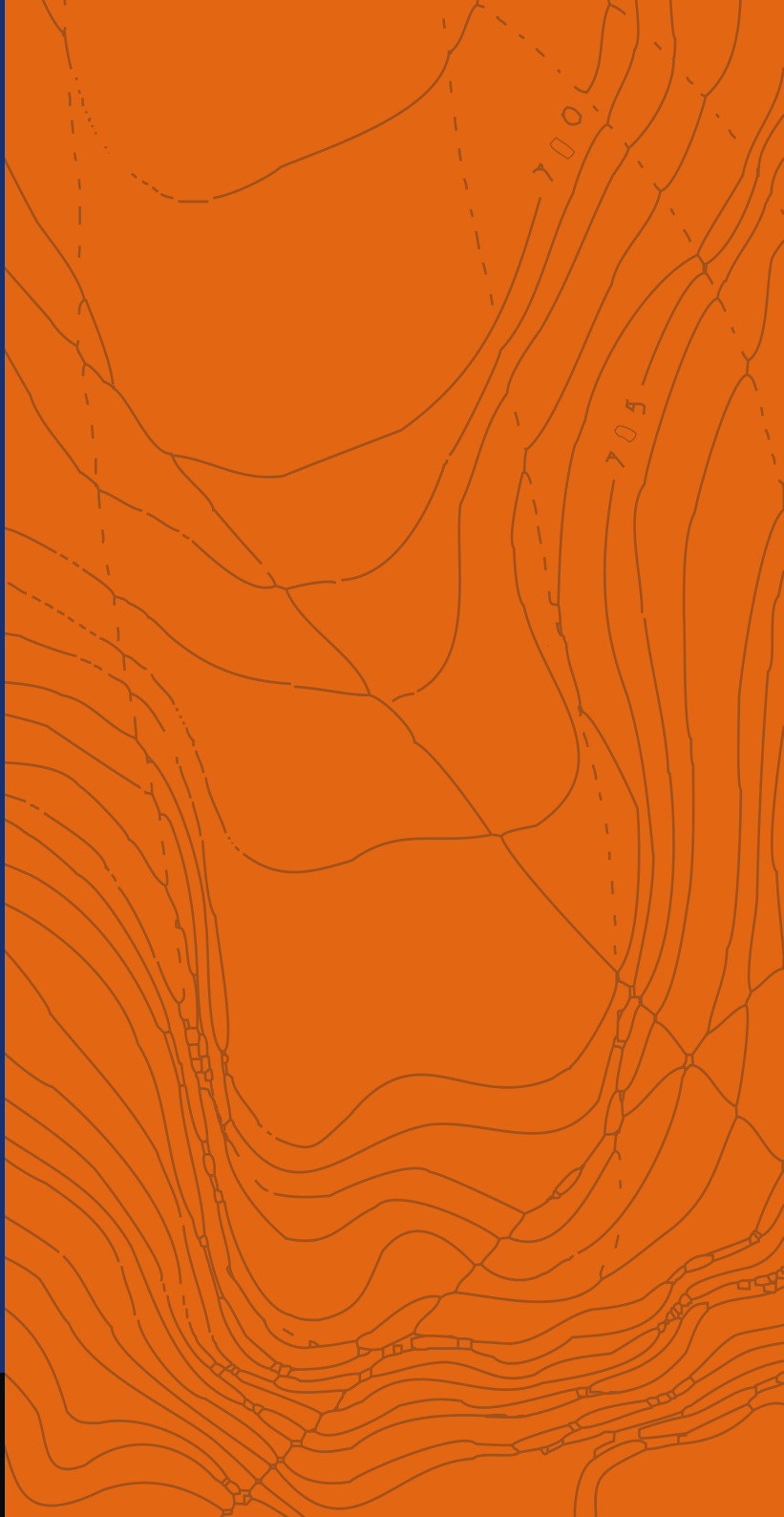
Coordenador

Adauto Lucio Cardoso é arquiteto pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, em 1974. Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo - USP, em 1997. Professor adjunto e pesquisador do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Coordenou e participou de várias pesquisas, destacando-se: A municipalização das políticas habitacionais; Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; Cidade, Moradia e Meio Ambiente: uma análise crítica da Agenda 21 e da Agenda Habitat; Problemas ambientais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, dentre outras. É pesquisador do Observatório das Metrópoles da UFRJ. Autor e organizador de vários livros, dentre eles "Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro".
E-mail: cardoso@ippur.ufrj.br

Autores

Adauto Lucio Cardoso, Andréa Pinheiro, Betânia de Moraes Alfonsin, Danielle Duarte de Oliveira, Demóstenes Moraes, Ivana Arruda da Silveira, Jan Bitoun, José Flávio Morais Castro, José Júlio Ferreira Lima, Lívia Miranda, Luciana de Oliveira Royer, Maria Ângela de Almeida Souza, Maria Elvira Rocha de Sá, Maria Helena de Lacerda Godinho, Maria Vitória Paracampo, Marinella Machado Araújo, Moema Carneiro, Nelson Baltrusis, Patrícia Regina Saldanha de Oliveira, Rachel de Castro Almeida, Renato Godinho Navarro, Rosane Lopes de Araújo, Sérgio Azevedo, Sheila Villanova Borba, Suzana Pasternak Taschner, Sylvia Antunes González, Victor Rene Villavicencio Matienzo e Will Robson Coelho

antac FINEP CAIXA



Esta publicação traz o relato de pesquisas desenvolvidas por uma rede de instituições e que permitiram a avaliação de políticas habitacionais em seis regiões metropolitanas brasileiras: Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo. Os estudos tiveram apoio financeiro do Programa Habitare e foram coordenados pelo IPPUR/UFRJ.

Organizado em 16 capítulos, o livro contempla cenários gerais para cada região, assim como estudos de caso específicos: o Programa Camaragibe, desenvolvido na periferia metropolitana do Recife; o Favela-Bairro, no Rio de Janeiro; as AEIS em Diadema e os mutirões da CDHU em São Paulo. Avalia também a experiência dos conjuntos Paraíso dos Pássaros e Vila da Barca, na Região Metropolitana de Belém; do Residencial Asca e do Conjunto Granja Freiras III, em Belo Horizonte, e dos condomínios dos Anjos e Lupicínio Rodrigues, em Porto Alegre.

Os estudos mostram forte presença dos governos locais na construção da habitação de interesse social. Revelam também a importância crescente das organizações não-governamentais e do papel dos movimentos de moradia, assim como o considerável potencial técnico e político que vem sendo acumulado no desenvolvimento da construção habitacional. Os levantamentos indicam ainda importante capacidade de inovação, muitas vezes disseminada entre municípios vizinhos.

Do ponto de vista técnico, os mapeamentos apontam melhoria nas técnicas e na qualidade do trabalho em mutirões, embora as avaliações reconheçam a permanência de problemas significativos. Em vários municípios foram também constatadas inovações em termos de gestão, com ampla participação da população. Permanece, no entanto, a carência de recursos destinados a combater o déficit habitacional brasileiro e o problema da gestão de regiões metropolitanas.

ISBN 85-89478-19-X
9 798589 478198

Programa de Tecnologia de Habitação HABITARE