

PROPOSTA

Revista Trimestral de Debate da FASE • Ano 30 • Dezembro/Fevereiro de 2002/03 • Nº 95 • Preço: R\$ 10,00

Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas

Adauto Lucio Cardoso

O Déficit Habitacional no Brasil: um aprimoramento metodológico

Sergio de Azevedo

Maria Bernadette Araújo

Laura Maria I. De Michelis Mendonça

Necessidades Habitacionais no Brasil: principais resultados

Maria Bernadette Araújo

Laura Maria I. M. Mendonça

Sérgio de Azevedo

Estatuto da Cidade e a Política Habitacional

Grazia de Grazia

Entrevista

O Fundo Nacional de Moradia Popular

O Programa de Regularização Fundiária de Porto Alegre

Betânia Alfonsín

Sylvia González

Orçamento Participativo da Habitação de Belo Horizonte

Frank de Paula Ribeiro

O PREZEIS do Recife: uma política Habitacional de interesse social

Livia Miranda

Autoconstrução, Gestão Participativa e Governança Urbana em "Paraíso dos Pássaros" - Belém do Pará

Vitória Paracampo



Política Habitacional no Brasil

Conselho Deliberativo

Presidente

Leilah Landim Assumpção

Vice Presidente

Márcia Pereira Leite

1ª Secretário

Revdo. Paulo Pena Schutz

2ª Secretário

Luis Carlos Delorme Prado

3º Secretário

Décio Lima de Castro

Suplentes:

Leila Linhares

Liszt Benjamin Vieira

Neide Esterci

Regina Leite Garcia

Virgínia Fontes

Conselho Fiscal

Jorge Vicente Muñoz

Carlos Bernardo Vainer

Ricardo Gouveia Corrêa

Suplente

José Moreira Bartholo

Associados Efetivos

Alexandre Sgrecia * Ana Clara Torres

Ribeiro * Braulio Rodrigues da Silva *

Cândido Grzybovski * Ênio Candotti

* Fernanda Carísio * José Ricardo

Peret * José Sérgio Leite Lopes * Luiz

Eduardo Soares * Luiz Gonzaga Ulhoa

Tenório * Maria Lúcia Karam *

Marinete Valentim * Otávio Guilherme

Cardoso Alves Velho * Otilia Silva

Leite * Renato Maluf * Sérgio Góes de

Paula * Sívio Caccia Bava * Uri Gomes

Machado * Wanda Engel Aduan

Representantes dos Funcionários

Matheus Otterloo

Diretor Executivo

Jorge Eduardo Saavedra Durão

Diretores de Áreas Temáticas e

Programas

Maria Emilia Lisboa Pacheco

Orlando Alves dos Santos Jr.

Pedro Cláudio Cunha Bocayuva

FASE- Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

Os objetivos permanentes da FASE

Contribuir para a construção de uma alternativa de desenvolvimento fundada na justiça social, na preservação do meio ambiente e na ampliação da cidadania. Apoiar, com uma visão e atuação própria, através de ações educativas e de projetos demonstrativos, a constituição, o fortalecimento e a articulação de sujeitos coletivos do desenvolvimento

Os objetivos do Plano Trienal 2002-2004

Campos estratégicos de atuação

- Construção de um novo projeto de desenvolvimento
- O enfoque inovador da sustentabilidade
- O fortalecimento dos atores sociais e coletivos
- O fortalecimento institucional e o desenvolvimento organizacional

Objetivos gerais

- elaborar e difundir modelos replicáveis de desenvolvimento integrado e sustentável, a partir de experiências implementadas e projetos demonstrativos.
- implementar a agenda nacional da FASE, baseada no enfoque da luta contra as desigualdades, contribuindo para a consolidação de uma plataforma nacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais.
- propiciar a efetivação de Direitos Econômicos Sociais e Culturais junto aos grupos beneficiários do trabalho da FASE através da intervenção dos seus programas nacionais e regionais.
- coordenar iniciativas de caráter nacional e regional, tais como campanhas, encontros e articulações, que contribuam para o fortalecimento dos sujeitos coletivos e de seus fóruns e redes, na perspectiva da ampliação da participação da cidadania na gestão das políticas públicas e da democratização da sociedade brasileira
- elaborar e divulgar teses próprias, para o debate relançado pela ABONG junto à sociedade civil brasileira acerca do papel próprio das ONG's e do marco legal de regulamentação das organizações sem ter alcançado uma intervenção articulada em torno da ABONG, enquanto campo de organizações sociais comprometidas com a promoção da cidadania, da democracia e da justiça social;
- alcançar uma intervenção articulada em torno dos temas do desenvolvimento, das desigualdades sociais e da pobreza na América Latina, através da constituição de parcerias – em especial no campo da Associação Latino-americana de Organizações de Promoção Social, ALOP;
- viabilizar um novo *mix* de sustentação financeira, já iniciado no quadriênio anterior, ampliando a base de legitimação da FASE na sociedade brasileira, em especial junto a setores médios da população e formadores de opinião.

Editorial	5
Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas <i>Adauto Lucio Cardoso</i>	6
O Déficit Habitacional no Brasil: um aprimoramento metodológico <i>Sergio de Azevedo</i> <i>Maria Bernadette Araújo</i> <i>Laura Maria I. De Michelis Mendonça</i>	18
Necessidades Habitacionais no Brasil: principais resultados <i>Maria Bernadette Araújo</i> <i>Laura Maria I. M. Mendonça</i> <i>Sergio de Azevedo</i>	30
Estatuto da Cidade e a Política Habitacional <i>Grazia de Grazia</i>	42
Entrevista O Fundo Nacional de Moradia Popular	49
O Programa de Regularização Fundiária de Porto Alegre <i>Betânia Alfonsin</i> <i>Sylvia González</i>	56
Orçamento Participativo da Habitação de Belo Horizonte <i>Frank de Paula Ribeiro</i>	62
O PREZEIS do Recife: uma política habitacional de interesse social <i>Livia Miranda</i>	72
Autoconstrução, Gestão Participativa e Governança Urbana em "Paraíso dos Pássaros" - Belém do Pará <i>Vitória Paracampo</i>	78

FASE Nacional

Rua das Palmeiras, 90, Botafogo
22270-070, Rio de Janeiro - RJ
Tel.: (021) 2286-1441
Fax.: (021) 2286-1209

FASE-RIO

Rua das Palmeiras, 90, Botafogo
22270-070, Rio de Janeiro - RJ
Tel.: (021) 2286-1441
Fax.: (021) 2286-1209

FASE-VITÓRIA

Rua Graciano Neves, 377/2º pav.
29015-330, Vitória-ES
Tel.: (027) 3322-6330
Fax.: (027) 3223-7436

FASE-RECIFE

Rua Viscondessa do
Livramento, 168 Derbi
52010-060, Recife-PE
Tel./Fax.: (081) 3221-5478

FASE-BELÉM

Rua Bernal do Couto, 1329,
Umarizal
66055-080, Belém - PA
Tel.: (091) 242-0318
Fax.: (091) 241-5310

Projeto Gurupá

Travessa Quintino
Bocayuva, 1259 Nazaré
66053-240 Belém - PA
Tel./Fax.: (091) 242-6379

FASE-CÁCERES

Rua 06 Qd. 03, casa 18
Monte Verde,
78200-000 Cáceres - MT
Caixa Postal 10
Tel.: (065) 223-4615

FASE-ITABUNA

Rua Rio Branco, 93
Califórnia,
45600-000 Itabuna - BA
Tel.: (073) 613-9129
Fax.: (073) 613-9076



Proposta

Nº 95 – Dezembro/Fevereiro de 2003

Uma publicação trimestral da FASE

Conselho Editorial

Ana Clara Torres Ribeiro
Grazia de Grazia
Haroldo Baptista de Abreu
Jean-Pierre Leroy
João Ricardo Dornelles
Jorge Eduardo Saavedra Durão
Leandro Valarelli
Luis César de Queiroz Ribeiro
Márcia Leite
Maria Emília Lisboa Pacheco
Orlando dos Santos Junior
Paulo Gonzaga
Pedro Cláudio Cunha Bocayuva
Ricardo Salles

Rosemary Gomes
Sandra Mayrink Veiga
Virgínia Fontes
Regina Leite Garcia

Editora Responsável

Sandra Mayrink Veiga

Organização do Nº 95

Grazia de Grazia
Orlando Alves dos Santos Jr.

Assistente de Publicações

Silvia Helena Brandão

Revisão

Sandra Mayrink Veiga
Silvia Helena Brandão

Ilustrações

Maurílio Guimarães Soares
Marta Strauch

Fotos

Sérgio Rossi, Vitoria Paracampo,
Betânia Alfonsin, Livia Miranda

Projeto gráfico/editoração/diagramação

Pedro Veiga

Capa

Pedro Veiga

Foto da Capa

Sergio Rossi

Informações e Vendas

Setor de Publicações
Rua das Palmeiras, 90 Botafogo, 22270-070
Rio de Janeiro, RJ
Tel.: (021) 22861441 / Fax: (021) 22861209
E-mail sbrandao@fase.org.br
www.fase.org.br

Todas as opiniões emitidas nos artigos assinados
são de inteira responsabilidade de seus autores.



A questão habitacional está no centro da questão urbana brasileira. Não é sem razão. Ter uma moradia significa mais do que ter uma casa. Significa ter acesso à educação, à saúde, à cultura, ao lazer, ao transporte, ao emprego, ter acesso, enfim, à cidade. No entanto, o déficit e a precariedade habitacional permanecem como um dos mais graves problemas das nossas cidades marcadas pela segregação urbana, pelas desigualdades e por processos de exclusão social.

Desde a crise do Sistema Financeiro de Habitação nos anos 80, os governos locais passaram a atuar com maior compromisso e autonomia na política habitacional, embora submetidos a um sistema de financiamento perversos que estimula práticas clientelistas. Não obstante as dificuldades, diversos governos, principalmente nas capitais e nas grandes cidades, têm desenvolvido novos padrões de gestão da política habitacional. Além disso, a questão habitacional ganhou mais importância com a recente aprovação de dois dispositivos: primeiro, a emenda constitucional que reconhece o direito à moradia e, segundo, o Estatuto da Cidade.

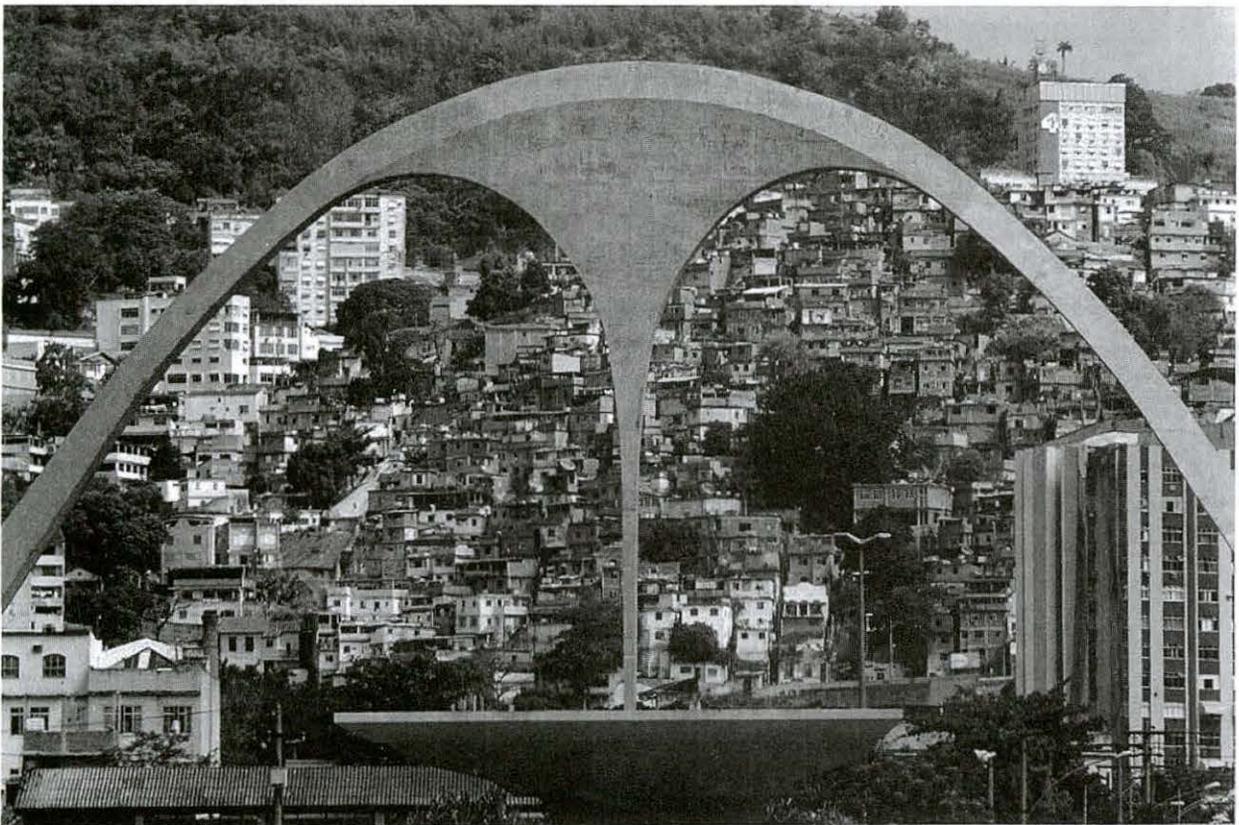
Nesse número da Revista **Proposta** estão reunidos artigos que trazem análises de resultados de pesquisa sobre a municipalização da política habitacional, realizada no âmbito do programa Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE), e diversas reflexões sobre a questão da moradia na atual conjuntura brasileira.

O artigo de Adauto Cardoso abre a revista fazendo um balanço da política habitacional no Brasil e apontando suas perspectivas. O segundo e o terceiro artigo, ambos de autoria de Sergio Azevedo, Maria Araújo e Laura Mendonça abordam a questão do déficit habitacional; posteriormente, o quarto artigo, de Grazia de Grazia, analisa a relação entre o Estatuto da Cidade e a política habitacional. Em seguida, temos a entrevista deste número, que foi realizada com algumas das principais lideranças do movimento de moradia, Evaniza Rodriguez, Edmundo Fontes, Luiz Gonzaga – o Gêge – e Antônio José. Depois, a revista traz um conjunto de artigos refletindo sobre a experiência recente de diversas administrações municipais. Sobre Porto Alegre, escreve Betânia Alfonsin e Sylvia González; sobre Belo Horizonte, Frank Ribeiro; sobre Recife, Livia Miranda e sobre Belém, Vitória Paracampo.

Esperamos com essa reflexão contribuir para que a moradia entre cada vez mais na agenda social e política do país, materializando-se em política, programas, instrumentos e experiências que caminhem na direção do enfrentamento da segregação urbana, da garantia de habitação para todos e da construção de cidades mais justas e democráticas.

Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas

*Adauto Lucio Cardoso**



* Arquiteto, Doutor em urbanismo, Prof. do Ippur, Coordenador do Observatório de Políticas Públicas Ippur/FASE

O presente texto tem como objetivo fazer um breve balanço da política habitacional desenvolvida pelo governo federal, desde os anos 60, buscando identificar os desafios e as possibilidades que se delineiam na atual conjuntura, tendo em vista as recentes transformações políticas do país e a manutenção das restrições de ordem macroeconômica, oriundas do ajuste fiscal em curso, que não parece mostrar sinais de arrefecimento.

O período BNH

O modelo de política habitacional implementado a partir de 1967, pelo Banco Nacional de Habitação, baseava-se em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional nos anos que se seguiram. Estas características podem ser identificadas a partir dos seguintes elementos fundamentais:

- criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados (apoiado no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço e no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), chegando a atingir um montante bastante significativo para o investimento habitacional;
- criação e operacionalização de um conjunto de programas federais que estabeleceram as diretrizes gerais a serem seguidas nas regiões pelos órgãos executivos locais;
- criação de uma agenda de redistribuição dos recursos, que funcionou principalmente no âmbito regional a partir de critérios definidos centralmente; e
- criação de uma rede de agências locais (principalmente estaduais), responsáveis pela operação direta das políticas.

O período BNH, encerrado tragicamente em 1986, deixou como herança algumas

concepções ainda hegemônicas, ou pelo menos relevantes, sobre o conteúdo e o formato a serem adotados na política habitacional como, por exemplo, a concepção de que os recursos do FGTS são as únicas fontes para o investimento habitacional, reiterando a dependência dos governos locais em relação à iniciativa do governo federal, e, ainda, a visão de que fazer política habitacional refere-se tão somente a construir conjuntos, que persiste entre muitos técnicos do setor. Por outro lado, permanece ainda de pé, embora em circunstâncias bastante fragilizadas, a estrutura técnico-administrativa burocratizada e com pouca iniciativa dos órgãos estaduais. Em todos estes pontos pode-se verificar que este modelo mostra-se, hoje, completamente inadequado¹.

Desde que se revelaram os primeiros resultados das ações do BNH, ainda na década de 70, vários autores os avaliaram criticamente, estabelecendo um conjunto de elementos que podem nos auxiliar a construir os princípios relevantes para pensarmos as políticas habitacionais hoje².

Um primeiro elemento diz respeito ao que talvez seja a questão central nas críticas à atuação do BNH: sua incapacidade em atender à população de mais baixa renda (entre 0 e 3 salários mínimos). Essa incapacidade decorria das contradições intrínsecas aos dois grandes objetivos da política habitacional: o de alavancar o crescimento econômico³ e o de atender à demanda habitacional da população de baixa renda. Ao priorizar o financiamento para as

¹ A inadequação atual não deve, no entanto, nos levar a subestimar a importância que teve essa experiência no contexto das políticas nacionais de moradia.

² BOLAFFI, 1979; AZEVEDO 1979, 1988.

³ O BNH foi o mais importante instrumento da política econômica desenvolvida entre 1967 e 1972, explorando os efeitos multiplicadores gerados pela construção civil sobre outros setores econômicos.

camadas de mais alta renda, que se configuravam como demanda efetiva e que atraíam a preferência dos setores empresariais ligados à área, a atuação do Banco conseguiu de fato produzir um novo boom imobiliário, gerando efeitos multiplicadores relevantes. Já o financiamento às camadas de menor renda revelou-se inadequado para as populações mais empobrecidas (faixas de até 3 salários mínimos) e gerou uma inadimplência sistemática nas camadas de renda que conseguiram acesso aos recursos, – comprimido pelo gargalo representado pela ausência de subsídios combinada ao arrocho salarial e à exigência de correção real dos débitos –, dado o alto custo da moradia em relação aos níveis de rendimento. A favelização e o crescimento das periferias são apontados como conseqüência do fracasso e da ineficácia da ação do BNH.

A dificuldade de atender aos estratos inferiores da população foi o principal fator que levou à adoção, a partir da segunda metade da década de 70, dos chamados “programas alternativos”, baseados na autoconstrução, considerada mais eficaz. Essa inflexão acompanha as críticas e sugestões de especialistas internacionais como Abrams e Turner, formuladas ainda na década anterior (Abrams, 1967; Turner, 1968). Esta concepção foi largamente disseminada pelos organismos internacionais de fomento, como o Banco Mundial, ressaltando que estes programas visavam principalmente dar uma resposta política imediata às necessidades habitacionais das famílias de baixa renda.

É preciso não esquecer, todavia, que, a par das necessidades financeiras e da necessidade de aumentar a eficácia da ação do órgão, a adoção de práticas alternativas atendia também a outros objetivos. A experiência de remoção de favelas, por exemplo, além dos custos políticos e sociais envolvidos, não atingiu seus objetivos, já que identificou-

se uma substituição dos moradores dos novos conjuntos por populações de renda mais elevada e um retorno da população às favelas (Valladares, 1978). Ressalta-se, nesta crítica, a questão da acessibilidade ao emprego, como fundamental para a manutenção das famílias e, ainda, as redes de sociabilidade popular, que contribuem para a estabilidade social e que constituem-se como importante fator auxiliar de subsistência.

Os novos conjuntos construídos sofreram também críticas do ponto de vista de sua adequação às necessidades dos seus usuários, apontando-se a autoconstrução como alternativa mais interessante, já que permitiria uma evolução no tempo, acompanhando as mudanças e os ciclos familiares. Todas essas razões contribuíram para a tendência apontada acima, de valorização das práticas alternativas, que incluíam a urbanização das favelas, a regularização fundiária e os programas de lotes urbanizados.

Apesar disso, a avaliação sobre os resultados quantitativos da ação do BNH, segundo Azevedo, não são inteiramente desfavoráveis. Após duas décadas de política habitacional foram produzidas cerca de 4,5 milhões de unidades, com 48,8% do total destinadas aos setores médios, e 33,5% formalmente destinadas aos setores populares.

Nova República e Collor

Na segunda metade dos anos 80, a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH criaram um vácuo com relação às políticas habitacionais, através de um processo de desarticulação progressiva da instância federal, com fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área. Assim é que, entre 1986 (data da extinção do BNH) e 1995 (quando tem início uma reestruturação mais consistente do setor), a



política habitacional foi regida por vários órgãos que se sucederam ao longo do período, sem que se conseguisse resultados efetivos (ARRETCHE 1996:81):

“Na verdade, na assim chamada Nova República, as áreas de habitação e desenvolvimento urbano percorreram uma longa via-cruis institucional. Até 1985, o BNH era da área de competência do Ministério do Interior. Em março de 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, cuja área de competência passou a abranger as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. Em novembro de 1986, com a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal – CEF, a área de habitação permanece vinculada ao MDU, mas é gerida pela CEF que, por sua vez, não está concernida a este Ministério, mas ao Ministério da Fazenda. Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes

urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES, em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional. Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC, sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e a Caixa Econômica Federal – CEF passam para o Ministério da Fazenda”.

Os programas desenvolvidos pela Secretaria de Ação Comunitária (SEAC), implementaram linhas de financiamento a fundo perdido, a partir de recursos orçamentários, para atendimento à população com renda até 3 salários mínimos, utilizando sistemas alternativos de produção (mutirão, lotes urbanizados etc.). O modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativa de estados e municípios, deixando de estabelecer prioridades alocativas. Esse modelo

permitiu maior autonomia dos governos estaduais e municipais, que deixam de ser apenas executores da política. Todavia, segundo AZEVEDO (1996:83):

“A experiência histórica brasileira mostra que sempre que um programa habitacional altamente subsidiado permite um grau muito alto de liberdade na alocação dos recursos, as regiões menos desenvolvidas e os estados com dificuldades políticas junto ao governo central terminam altamente prejudicados (...)”.

As análises acentuam o surgimento, nesse período, de um novo padrão de política, baseado no “atendimento ad hoc às demandas locais conforme alianças instáveis visando objetivos de curto prazo do Executivo Federal” (MELLO, 1980:461). Este padrão, que viria a se aprofundar durante o período do governo Collor, corresponderia, ainda, a “uma conjunção de interesses entre executivos municipais, a burocracia central e grupos privados que atuam na ‘prestação de serviços’ de intermediação” (MELLO, 1980:461-462).

A atuação do governo Collor na área da habitação, seguindo um padrão que se institucionaliza desde o governo Sarney, foi caracterizada por processos em que os mecanismos de alocação de recursos passaram a obedecer preferencialmente a critérios clientelistas ou ao favorecimento de aliados do governo central. Essa foi a característica do Plano de Ação Imediata para a Habitação, lançado em 1990, que se propunha a apoiar financeiramente programas de construção de unidades e de oferta de lotes urbanizados, para atendimento de famílias com renda até 5 salários mínimos, financiando a projetos de iniciativa de COHABs, Prefeituras, Cooperativas, Entidades de Previdência etc. (AZEVEDO 1996).

A utilização predatória dos recursos do FGTS, que caracterizou os dois anos em que Collor esteve no poder, teve conseqüências graves sobre as possibilidades de expansão

do financiamento habitacional, levando à suspensão por dois anos de qualquer financiamento no período subsequente.

A era FHC

Em 1994, o governo Itamar Franco colocou como prioridade a conclusão das obras iniciadas na gestão anterior, para as quais foram aportados recursos da ordem de 800 mil dólares, e lançou os programas “Habitar Brasil” e “Morar Município”, com recursos oriundos do Orçamento e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Os montantes de investimento real, todavia, ficaram aquém das expectativas, como conseqüência das necessidades de restrição de gastos gerada pelo Plano Real. O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso irá, então, empreender uma reforma mais efetiva do setor, promovendo uma ampla reorganização institucional com a extinção do Ministério do Bem Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana - SEPURB no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO, esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação (OLIVEIRA, 2000).

A reorganização do aparato institucional teve amplas conseqüências sobre o papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal, que passou a ter sua atuação limitada ao papel de agente operador dos recursos do FGTS⁴ e agente financeiro do SFH, enquanto à SEPURB coube o papel de formulação e coordenação das ações que passam a integrar habitação, saneamento e infra-estrutura, e estão baseadas em uma articulação intra e intergovernamental (OLIVEIRA, 2000):

Após a reorganização do setor foram criadas novas linhas de financiamento tomando como base projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais, com sua concessão

⁴ Cabe ressaltar, ainda, a autonomia e o poder decisório que é conferido ao Conselho Curador do FGTS.

estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, da capacidade de pagamento dos governos subnacionais⁵. No entanto, os recursos a fundo perdido, oriundos do Orçamento Geral da União, tiveram uma utilização mais “frouxa”, sendo distribuídos, em grande parte, a partir de emendas de parlamentares ao Orçamento da União. Uma parcela destes recursos foram também distribuídos através do Programa Comunidade Solidária.

Todavia, esse processo irá sofrer forte influência do ajuste fiscal promovido pela adoção do Plano Real, levando a uma expansão limitada dos investimentos habitacionais. A dificuldade de expansão do fluxo de recursos para a moradia deveu-se, por um lado, à alta

começava a apresentar um desequilíbrio entre saques e contribuições.

O resultado desse processo foi que, até 1998, quando mudaram radicalmente as regras de utilização, a distribuição dos recursos do FGTS revelou forte regressividade, já que somente os municípios mais ricos tiveram condições de acesso. Considerando-se que a crise financeira enfrentada pelos governos estaduais a partir do Plano Real limitou fortemente a sua capacidade de intervenção em programas sociais⁷, os municípios mais pobres não puderam contar com recursos externos para investimento habitacional neste período.

Em 1998, como consequência da crise econômica e financeira, as regras de



sensibilidade do FGTS à crise econômica⁶ e também à política de contenção de despesas, que passa a ser largamente utilizada pelo governo como estratégia de enfrentamento do déficit público. Por outro lado, amparada em decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central, a CEF passou a estabelecer critérios rígidos de acesso ao crédito, a partir da capacidade de endividamento de estados e municípios, medida que tinha o objetivo de contribuir para o ajuste fiscal dos três níveis governamentais e, por outro lado, visava ampliar a “saúde” financeira do FGTS, que, após o primeiro ciclo expansivo de 30 anos,

utilização do FGTS são modificadas, com o impedimento de seu empréstimo para outros níveis de governo⁸. Além disso, os recursos comprometidos no Orçamento Geral da União são reiteradamente contingenciados na busca

⁵ Os recursos eram repassados a quem fazia “o dever de casa”, conforme expressão dos técnicos do setor.

⁶ O fluxo de recursos do FGTS é fortemente pró-cíclico, já que é composto por um percentual da folha de salários, reduzindo-se com o aumento do desemprego e, ainda, com o aumento dos saques por parte dos trabalhadores demitidos.

⁷ À exceção de São Paulo que tem um dispositivo na Constituição Estadual que reserva um percentual do FGTS especificamente para o investimento habitacional.

⁸ Essa restrição é fruto do acordo com o FMI e enfrenta opositores no interior do próprio governo federal.

da realização de superávits nas contas públicas. Assim é que, segundo relatório do INESC, em 18/05/2000, o governo baixou um decreto estabelecendo que a Secretaria de Desenvolvimento Urbano iria contar com apenas 16,7% dos recursos originalmente previstos. Segundo esse mesmo relatório, dos recursos orçados para Habitação, Urbanismo e Saneamento, apenas 0,49% haviam sido executados em 14/07/2000.

Excetuando-se os financiamentos internacionais, como o programa Habitar-Brasil/BID, gerenciado pelo governo federal e que redistribui recursos para os municípios, os empréstimos habitacionais estão hoje

limitados à atuação do setor privado, através do Programa de Arrendamento Residencial, ou aos empréstimos individuais, como o Programa Carta de Crédito. Em ambos os casos não se atingiu o objetivo principal de atender às populações de menor renda.

Uma síntese expressiva que mostra a limitação macroeconômica imposta à política habitacional na era do Real, pode ser vista através da comparação entre o plano de ação apresentado pelo governo brasileiro por ocasião da Conferência Internacional do Habitat II, realizada em 1996, em Istambul, e os resultados acumulados até o ano de 2000, como mostram as tabelas a seguir:

Valores e número de famílias atendidas pelos programas habitacionais 1995-1998

PROGRAMAS	PREVISTO (1995-1998)		EXECUTADO (1995-1998)	
	VALOR	FAMÍLIAS	VALOR	FAMÍLIAS
PRÓ-MORADIA	3.518.000.000,00	433.000	1.072.000.000,00	285.000
HABITAR-BRASIL	1.881.000.000,00	268.000	1.090.000.000,00	437.524
CARTA DE CRÉDITO	6.000.000.000,00	146.000	11.964.000.000,00	397.495
TOTAL	11.399.000.000,00	847000	14.126.000.000,00	1.120.304

PROGRAMAS	EXECUTADO (1995-1998)	
	VALOR	FAMÍLIAS
PRÓ-MORADIA	30,75%	65,8%
HABITAR-BRASIL	58,00%	163,55%
CARTA DE CRÉDITO	199,4%	272,25%
TOTAL	123,92%	132,20%

Quadro de evolução das unidades contratadas e dos investimentos realizados em habitação - 1999 a junho de 2000 (valores em R\$ 1000)

RECURSOS	PROGRAMA	UNIDADES HABITACIONAIS	INVESTIMENTO
FGTS	Carta de Crédito Individual	85.969	1.337.968
	Apoio a Produção	47.452	1.028.510
	Material de Construção	108.436	442.403
TOTAL FGTS		241.857	2.808.881
CAIXA	Carta de Crédito Individual	45.630	1.733.900
FAR	PAR	12.822	245.814
TOTAL S. PRIVADO		300.309	4.788.595
FGTS PÚBLICO	Pró-Moradia	0	0
REPASSE OGU	Habitar-Brasil	33.917	108.689
TOTAL S. Público		33.917	108.689

Fonte: CEF

Os dados mostram uma expansão relativa das metas estabelecidas para a utilização de recursos para financiamento direto ao adquirente, através dos programas Carta de Crédito (FGTS e Recursos CEF), que atendem a parcelas das camadas de renda média e média baixa. Os recursos do FGTS para o financiamento do setor público, que já haviam sido bem menos significativos que o planejado, após a crise de 1998, passam a ser completamente bloqueados.

O Programa de Arrendamento Residencial foi apresentado pela CEF, em 1999, como uma alternativa efetiva para o atendimento à baixa renda, que não estava incluída nos programas Carta de Crédito⁹. Articulando recursos do FGTS e Orçamento Geral da União, o programa permitiu um certo grau de subsídio, possibilitando prestações mais baixas. Além disso, uma nova engenharia financeira estabeleceu o formato de arrendamento, que simplificaria a gestão da inadimplência. Do ponto de vista institucional, governos

municipais e estaduais participam através do cadastro e seleção prévia dos adquirentes¹⁰ e, eventualmente, através da doação de terrenos e na redução de exigências urbanísticas, visando redução de custos. Com base neste cadastro, empresas privadas organizaram empreendimentos e receberam os financiamentos diretamente da CEF¹¹. Embora tenha contribuído para atender uma parcela importante da demanda habitacional, o programa tendeu a se concentrar na franja superior da faixa de renda pretendida, como mostra a tabela a seguir:

⁹ Outra alternativa importante, essa realmente mais efetiva, foi o programa de financiamento de materiais de construção, também oferecido diretamente ao consumidor.

¹⁰ A CEF permaneceu, no entanto, como responsável final pela autorização da liberação dos recursos, a partir de análise da capacidade de pagamento dos candidatos, o que criou um filtro que gerou uma concentração dos recursos para setores de renda mais elevada, dentro da faixa prevista pelo programa (3 a 6 salários mínimos).

¹¹ O programa poderia, em princípio, ser também operado por organizações da sociedade, como sindicatos e ONGs, mas as exigências financeiras da Caixa, concebidas para o setor privado, limitaram esta possibilidade.

Operações contratadas no Programa de Arrendamento Residencial - PAR
(em R\$ 1000,00)

UF	Orçamento Inicial	Orçamento Em Vigor	Qtde	Unidades	Valor	Valor Médio
AL	21.240	30.000	14	848	15.588	18,382
BA	181.440	181.440	14	1.860	36.802	19,786
CE	132.000	132.000	12	642	12.745	19,852
GO	28.200	28.200	1	80	1.493	18,663
MA	33.480	33.480	8	831	15.129	18,206
MG	298.440	298.440	9	1.032	19.708	19,097
MS	12.000	20.000	1	96	1.869	19,469
MT	12.840	15.840	3	437	8.308	19,011
PE	128.160	128.160	10	1.184	22.305	18,839
PI	19.440	27.645	17	1.555	27.645	17,778
RJ	382.770	382.770	22	3.093	61.021	19,729
SC	28.320	28.320	1	80	1.595	19,938
SP	808.108	808.108	7	1.084	21.606	19,932
DEMAIS UF	313.562	341.362	0	0	0	0,000
TOTAL	2.400.000	2.455.765	119	12.822	245.814	19,171

FONTE: Caixa Econômica Federal

Perspectivas: desafios e possibilidades

Com base na recuperação histórica e na análise de conjuntura acima desenvolvidas, delineiam-se algumas questões básicas que deverão acompanhar as novas iniciativas que poderão acontecer nos próximos anos.

Em primeiro lugar, é evidente que o quadro das necessidades habitacionais no país impõe a prioridade a ser conferida aos setores de mais baixa renda (até 3 salários mínimos de renda familiar). Essa prioridade, que é consenso entre os técnicos do setor é, no entanto, dificultada por alguns fatores limitadores. Em primeiro lugar, experiências anteriores mostram que, na ausência de programas mais universais de oferta, os programas focalizados nas camadas inferiores de renda tendem a ser disputados por camadas de renda superior (seja através de pressão para sua alteração, seja através

da aquisição – formal ou informal – das moradias produzidas). Em segundo lugar, é também consenso entre os especialistas que esta camada de renda não será atendida a não ser com subsídios diretos incidindo sobre o valor do bem e não subsídio aos juros como ocorria no período BNH. Esta condição implica a discussão, sem dúvida crucial, a respeito da origem dos recursos a serem utilizados em programas habitacionais.

Como já ressaltado anteriormente neste trabalho, durante muito tempo os recursos do FGTS representaram a principal fonte de financiamento para o setor. O problema que se coloca hoje é que, por um lado, os recursos do fundo precisam ser administrados de um ponto de vista de garantia da sua rentabilidade patrimonial, sem o que arrisque a gerar um novo déficit fiscal que, ao fim e ao cabo, terminaria por prejudicar os trabalhadores. Por outro lado, pesa sobre este recurso, hoje, uma restrição contábil,



definida nos termos do acordo com o FMI, que impede seu uso para fins de financiamento do setor público¹². Uma vez superado este óbice, o Fundo se constituirá certamente como importante fonte de recursos, todavia continuarão prevalecendo as restrições ao seu uso como recurso a fundo perdido.

A possibilidade de utilização de recursos do OGU também está limitada, neste caso pelas limitações ao gasto público e a exigência de superávits primários, estabelecida pelo ajuste fiscal e, conseqüentemente, pela aguda competição ao acesso a estes recursos limitados que se estabelecerá entre as várias políticas sociais. A única vantagem comparativa da política habitacional é a sua capacidade de gerar efeitos multiplicadores na economia, com aumento do emprego e da renda, podendo tornar-se uma base importante de um programa de retomada do crescimento que gera, ainda, o crescimento futuro da base de arrecadação. O que a experiência recente mostra, também, é que o investimento habitacional com recursos do OGU precisa ser melhor administrado com vistas à potencialização do seu uso, evitando-se a fragmentação dos investimentos e, principalmente, seu uso clientelista, visando obtenção de apoios no Congresso.

Do ponto de vista dos programas a serem implementados, ganha-se maior eficácia com o oferecimento de tipos variados de programas, combinando urbanização de assentamentos, regularização fundiária e urbanística, oferta de lotes urbanizados associada a programas de apoio à autoconstrução ou de mutirão, financiamento de materiais de construção e, ainda, a construção de unidades. O fundamental é que se combinem programas de oferta com programas de melhoramento dos assentamentos existentes, implicando o reconhecimento do direito à posse, mas criando condições para que se evitem as

ocupações de terras impróprias à urbanização. Outras possibilidades que podem ser testadas e desenvolvidas são o aluguel social e a pesquisa e utilização de sistemas e materiais de construção alternativos que aumentem a eficácia e a eficiência dos processos construtivos. Aliado aos programas de atendimento à baixa renda, deve-se focalizar os moradores em áreas de risco, potencializando os programas já desenvolvidos por algumas prefeituras e ampliando a sua capacidade de ação de modo a que assumam uma função mais preventiva.

Do ponto de vista institucional, é fundamental que a política habitacional reconheça a experiência de descentralização ocorrida no país nos últimos anos. As mudanças no quadro institucional do país, promovidas pela nova Constituição, aliadas à iniciativa dos novos governos locais e à fragilidade das políticas federais (descentralização por ausência) geraram um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais, a partir de meados dos anos 80. Esse processo é visto de uma forma positiva por parte da literatura especializada que ressalta a potencialidade da gestão local em ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas. Existem efetivamente experiências inovadoras e eficientes sendo desenvolvidas em âmbito local, algumas inclusive ultrapassando várias gestões com orientações políticas diferenciadas, como é o caso das PREZEIS (Plano de Regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social) no Recife, que poderiam ser potencializadas se contassem com apoio institucional mais amplo. No entanto, pesquisas recentes apontam para efeitos perversos, em que, sem uma definição institucional de competências e de

¹² Já que os empréstimos são computados como aumento do déficit público.



redistribuição de recursos, os municípios mais pobres tendem a ficar alijados do acesso às ofertas de financiamento tanto do governo federal quanto dos organismos internacionais de fomento. Neste sentido, é fundamental que seja criado um sistema nacional de habitação popular de forma a estabelecer critérios redistributivos e instituir programas de capacitação de técnicos municipais visando aumentar a eficácia das ações.

Além da descentralização intergovernamental, pode-se também aproveitar as possibilidades de mobilizar recursos da sociedade, através da participação de ONGs, sindicatos e movimentos de moradia em programas apoiados pelos governos, e que poderiam utilizar recursos privados. Quanto à participação do setor privado, deve-se ter cuidado, já que a experiência mostra que em programas em que as empresas têm maior autonomia existe uma tendência ao aumento de custos e à pressão pela elevação de tetos de financiamento, o que pode vir a distorcer os objetivos sociais dos programas.

Por fim, cabe ressaltar a necessidade de que se instituem mecanismos de participação, em vários níveis e escalas

decisórias, o que, além de democratizar o processo e aumentar sua transparência, permite ultrapassar as pressões clientelistas pela alocação dos recursos que, dadas as circunstâncias que se desdobram a partir do momento atual, deverão ser escassos.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Maria Helena T. de. "Federalismo e políticas sociais." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 10 (28): 88-108. São Paulo: ANPOCS, 1995.

ARRETCHE, M. "A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem?" *Espaço e Debates* 16 (39): 75-86. São Paulo: NERU, 1996.

AZEVEDO, Sergio de. *Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90*. XVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu: mimeo, 1993.

_____. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: Luiz César de Queiroz RIBEIRO e Sérgio de AZEVEDO. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996, p. 73-101.

_____. *A autoconstrução como base de uma política habitacional: alternativa ou mito?* Trabalho apresentado no V Encontro Anual da ANPOCS. Friburgo: mimeo, 1981.

_____. *Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90*. Trabalho apresentado no XVII Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: mimeo, 1993.

_____. Política de habitação popular: balanço e perspectivas. In: *Dados*, n. 22. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1979, p. 99-118.

_____. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. In: *Revista de Administração Pública*, vol. 22, n. 4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, out./dez. 1988, p. 107-120.

BOLAFFI, G. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: *Habitação em Questão*. Lícia VALLADARES. Rio de Janeiro, Zahar, 1979

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. In: *Política Nacional de Habitação*. Brasília: SEPURB, 1996.

CACCIA-BAVA, Silvio. *Dilemas da gestão municipal democrática*. Trabalho apresentado no Seminário Governabilidade e Pobreza, promovido pelo IUPERJ / Universidade de Toronto. Rio de Janeiro, mimeo, 1994.

CARDOSO, Adauto Lucio. Meio Ambiente e moradia: discutindo o déficit habitacional a partir do caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: *XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP*. Belo Horizonte: 1998, p. 1671-1703.

CARDOSO, Adauto Lucio; MELLO FILHO, Cleber Lago do Valle. Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em dez cidades brasileiras. *Cadernos Metrôpole*, n. 1. São Paulo: EDUC, 1999.

GUIMARÃES, Berenice Martins. As vilas favelas em Belo Horizonte: o desafio dos números. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan / Observatório, 2000, p.351-374.

MELLO, Marcus André B. C. de. A formação de políticas públicas e a transição democrática: o caso da política social. In: *Dados*, vol. 33, n.3. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1990b, p. 443-470.

Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, IPPUR/UFRJ - FASE. *Municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da*

experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ - FASE, 2000.

OLIVEIRA, Maria Cristina Bley da S. de. *Política de Habitação Popular no Brasil: Passado e Presente*. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. & LAGO, Luciana C. Do (org.). *Acumulação urbana e a cidade*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1992.

RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz (coord.). *Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: uma avaliação do programa nacional da reforma urbana*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ - FASE, 1994.

RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio. "O Solo Criado como instrumento da Reforma Urbana". In: *Cadernos IPPUR*, ano V, n. 1. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1991.

SANTOS, CARLOS. H. M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. IPEA: Texto para discussão nº 654. Brasília 1999.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. In: *Cadernos de Pesquisa do LAP*. São Paulo: FAUUSP, 1993.

TURNER, J. F. C. *Housing by people*. Londres, Marion Boyars, 1976.

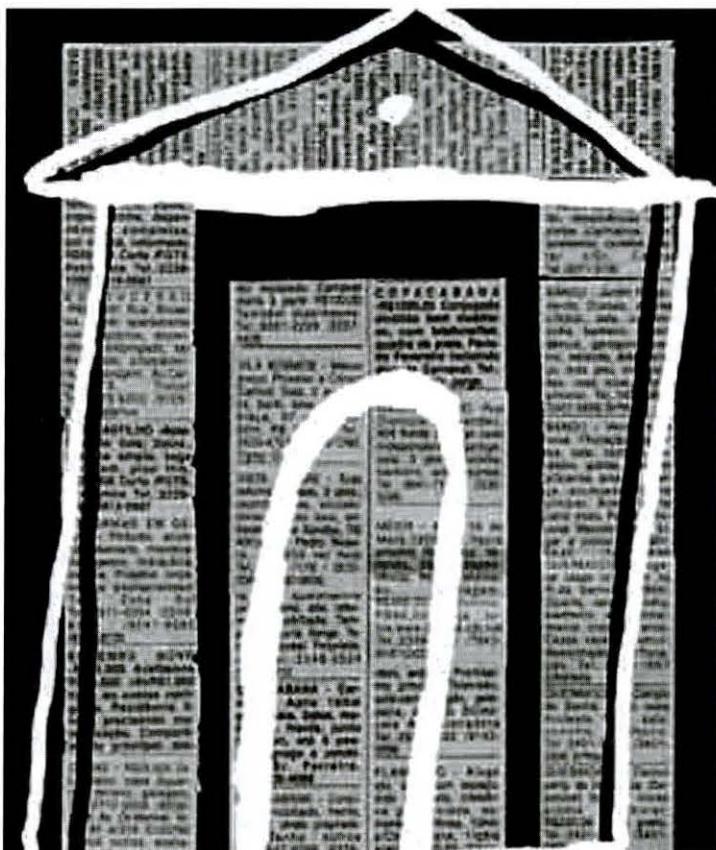


O Déficit Habitacional no Brasil: um aprimoramento metodológico*

*Sergio de Azevedo***

*Maria Bernadette Araújo****

*Laura Maria I. De Michelis Mendonça*****



* O artigo se baseia no "Déficit Habitacional no Brasil 2000" (FJP, 2001) no qual os autores participaram como membros da equipe técnica. O referido trabalho foi realizado pela Fundação João Pinheiro, em convênio com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Programa Habitar Brasil - BID).

**Sergio de Azevedo - Doutor em Sociologia pela Universidade de Louvain, Bélgica. Prof. Titular da Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF. Consultor *ad-hoc* de diversas instituições públicas.

*** Maria Bernadette Araujo - Mestre em Demografia Econômica pelo CEDEPLAR-UFMG Coordenadora da área de demografia do Centro de Estatística e Informações (CEI) da Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte.

**** Laura Maria Irene De Michelis Mendonça - Mestre em Economia pelo CEDEPLAR-UFMG. Consultora em economia e demografia em projetos do setor público e privado.

Em meados da década de 90, a proposta metodológica apresentada pela Fundação João Pinheiro no estudo Déficit Habitacional no Brasil (FJP, 1995), para a Secretaria de Política Urbana em convênio com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, foi um importante marco para a rediscussão do chamado déficit habitacional pela sua abordagem, amplitude e divulgação do estudo. O mérito do trabalho foi rearticular inúmeras contribuições realizadas anteriormente de forma inovadora.

No entanto, como foi desenvolvida no início da década de 1990, alguns dos seus parâmetros são passíveis de redefinição em função tanto das transformações sociais ocorridas ao longo do período, quanto da procura em aprimorar instrumentos que melhor retratem a situação atual do setor habitacional no Brasil. Ao mesmo tempo, essa metodologia, ainda que amplamente divulgada e tendo se tornado uma referência nacional, não ficou isenta de críticas quanto a alguns de seus pressupostos e foram apresentadas sugestões visando o seu aprimoramento (CARDOSO, 1997, 2001).

As sugestões e críticas foram avaliadas quanto à sua viabilidade técnica, em função das fontes de dados disponíveis, e à sua real contribuição para a obtenção de resultados mais fidedignos. Foram, também, incorporadas modificações decorrentes de observações e reflexões geradas pela própria equipe técnica do projeto.

1. Os Pressupostos Metodológicos

Todo modelo desse tipo parte de pressupostos - muitas vezes não explicitados - que merecem ser discutidos. Primeiramente, porque como opções analíticas podem ser contestados a partir de outros paradigmas. Segundo, porque somente conhecendo esse arcabouço valorativo torna-se possível não só entender a lógica do modelo proposto, como avaliar se os seus componentes são consistentes com as premissas enunciadas.

O primeiro pressuposto considera que em uma sociedade profundamente hierarquizada e extremamente desigual como a brasileira não se deve padronizar as necessidades de moradias para todos os estratos de renda.

O desafio que se coloca quando se trabalha com índices sociais numa realidade deste tipo é grande. Se por um lado é mais cômodo e simples para o analista - seja do ponto de vista técnico ou de justificação política - fazer tabula rasa desta complexidade social e utilizar parâmetros idênticos para tratar a questão habitacional, por outro, esta postura acarreta problemas substantivos, pois os índices assim levantados acabam sendo de menor serventia para a tomada de decisão pelo poder público.

A questão da moradia, entendida dentro de uma perspectiva sociológica, deve refletir o dinamismo e a complexidade de uma determinada realidade socioeconômica. Desta forma, as necessidades do habitat não se reduzem exclusivamente a um instrumento material "mas depende da vontade coletiva e se articula às condições culturais e a outros aspectos da dimensão individual e familiar" (BRANDÃO, 1984:103). Em suma, as demandas habitacionais não só são diferentes para os diversos setores sociais como variam e se transformam com a própria dinâmica da sociedade.

Aparentemente, seria redundante falar sobre a extrema heterogeneidade e desigualdade social do nosso país. Entretanto, em uma sociedade com índices de desigualdade extremamente elevados, questões aparentemente universais como educação, serviços de saúde e habitação não são facilmente comparáveis e muito menos intercambiáveis entre



alguns dos diversos “submundos” sociais. Em outras palavras, “seria possível dizer que, em muitos aspectos, não há ‘mercados’ reais que operem igualmente para todos - o substrato dessa proposição sendo o de que o processo de penetração capitalista da sociedade ainda apresenta lacunas e ou deficiências importantes” (REIS, 1988).

A opção por esta conceituação porém não é isenta de riscos, pois abre-se o flanco para críticas doutrinárias de que ao se privilegiar a atual estrutura social perversa como base de cálculo se estaria legitimando o status quo ou propondo indiretamente uma cidadania social de segundo nível para as populações pobres. Entretanto, para atuar positivamente em uma determinada estrutura social é necessário primeiramente evitar camuflá-la, como ocorre quando construímos índices padronizados profundamente alijados da realidade.

O segundo pressuposto é de que a questão habitacional possui fortes interfaces com outras questões, sendo inadequada uma abordagem setorial que busque reduzir a complexidade do habitat a um déficit habitacional stricto sensu.

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

Assim, ao se analisar a questão habitacional a interface com outras políticas urbanas é um dos aspectos a ser considerado. Em função da interdependência 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. Estes programas podem ser inviabilizados caso outras políticas urbanas como a de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água não sejam integradas aos mesmos (AZEVEDO, 1996).

Nesse sentido, a primeira questão a ser discutida diz respeito à própria nomenclatura de déficit habitacional, que no sentido tradicional induz equivocadamente a expectativas de enfrentar a questão da moradia de forma setorial, além de camuflar uma complexa realidade através de uma quantificação padronizada, atemporal e neutra.

2. Déficit como um dos Componentes das Necessidades Habitacionais

Até meados da década passada, dependendo dos métodos e parâmetros utilizados, as estimativas de déficit habitacional oscilavam de 5,6 a 15,4 milhões de unidades ((FJP, 2001:7). Obviamente tal discrepância teve como efeito perverso, entre outros, a impossibilidade de se utilizar estes dados de forma operacional, com um mínimo de segurança, para a definição de ações governamentais. Em trabalho encomendado pelo Governo Federal à Fundação João Pinheiro em 1995, chegou-se a conclusão que o déficit de novas residências era, em meados da década passada, de cinco milhões e meio, sendo, entretanto, necessária a intervenção pública em outras esferas do habitat, especialmente em relação ao acesso à terra urbana, saneamento, urbanização e legalização de favelas e bairros populares (FJP, 1995).

Embora não se possa descartar o termo déficit - devido a sua ampla institucionalização e aceitação nos meios acadêmicos e profissionais - gostaríamos de flexibilizá-lo conceituando-o como um subitem das necessidades habitacionais, que englobam não apenas a unidade habitacional *stricto sensu*, mas também os serviços de infra-estrutura e saneamento, ou seja, o habitat (FJP, 1995). Nesse sentido, o conceito mais amplo de necessidades habitacionais abarca três diferentes segmentos: déficit habitacional, inadequação de moradias e demanda demográfica.

Tomando como base o estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, entende-se como déficit habitacional a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a resolução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em um certo momento (FJP, 2001). De forma mais específica, o conceito de déficit habitacional utilizado se baseia na insuficiência do estoque de moradias, seja por parcela deste não apresentar condições de habitabilidade em decorrência de precariedade construtiva ou desgaste em sua estrutura física, seja por abrigar a coabitação familiar.

O conceito de inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores, problemas não relacionados à magnitude do estoque de habitações e sim a especificidades internas de um estoque dado. Seu dimensionamento visa o delineamento de políticas complementares à construção de moradias.

Por fim, vale ressaltar que - para a metodologia em discussão - a demanda demográfica não é considerada como integrante do déficit habitacional, apenas dimensiona quantas moradias adicionais devem ser acrescentadas para acomodar condignamente o crescimento populacional em determinado intervalo de tempo.

2.1 Aspectos metodológicos revisados

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente à insuficiência do estoque de moradias, e pode ser categorizado em déficit por incremento de estoque e déficit por reposição do estoque de moradias.

O déficit por reposição de estoque se relaciona às condições de habitabilidade tendo em vista a precariedade das construções. No seu cálculo enquadram-se aqueles domicílios que necessitariam ser substituídos ou repostos, devido a qualidade dos materiais usados na sua construção, os domicílios rústicos, e os que se encontram fortemente deteriorados, tanto os muito antigos como os que apresentam estrutura física danificada, déficit por depreciação.



Os domicílios rústicos são aqueles que não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, representando não apenas desconforto para seus moradores como risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de salubridade, devendo portanto serem repostos.

As dificuldades para se estimar o déficit em função da depreciação não tornaram possível sua consideração na metodologia originalmente desenvolvida. Na revisão metodológica resolveu-se avançar na questão através de um exercício fundamentado em hipóteses exploratórias, aceitando-se 50 anos de construção como base para a extensão da vida útil do domicílio. Recusou-se, todavia, considerar que todos eles necessitariam ser repostos, na medida que muitos deles já vêm passando, ao longo do tempo, por serviços de manutenção ou reformas. Nesse sentido - tendo como referência o estudo de caso de Belo Horizonte – aplicou-se um percentual sobre o montante estimado que seria correspondente à parcela dos domicílios que efetivamente necessitariam ser repostos, e conseqüentemente incluídos como parcela do déficit habitacional urbano, tanto para as Regiões Metropolitanas quanto para o restante das áreas urbanas das unidades da Federação. Ressalte-se que à falta de informações mais adequadas, utilizou-se os percentuais usados anteriormente pelo extinto BNH (15% para as regiões metropolitanas e 10% para as demais áreas urbanas dos estados) e ratificados por documentos da Caixa Econômica Federal para avaliar a depreciação de imóveis. (SUDENE, 1989; CEF, 1992).

O déficit por incremento de estoque incluía originalmente a soma da coabitação familiar com os domicílios improvisados. Na revisão da metodologia foram considerados também os domicílios com ônus excessivo com aluguel, anteriormente incluídos na categoria de domicílios inadequados.

Como domicílios improvisados se entende aqueles locais construídos sem fins residenciais, que no entanto estão servindo como moradia – tais como debaixo de pontes, em barcos, dentro de carros, barracas, prédio em construção, etc - indicando diretamente a carência de novas moradias.

O componente coabitação familiar compreende a soma das famílias conviventes secundárias com as famílias que viviam em cômodos cedidos ou alugados. As famílias conviventes secundárias são famílias constituídas por, no mínimo, duas pessoas que residem em um mesmo domicílio junto com outra família denominada “principal”. São denominados cômodos os domicílios que ocupam um ou mais cômodos de uma casa de cômodos, cortiço, cabeça-de-porco etc.

A decisão original de considerar o ônus excessivo do aluguel na renda familiar como inadequação foi reavaliada, pois para determinada parcela da sociedade o aluguel não é uma opção, enquanto que, para outra, pagar aluguel em bairros melhores é preferível a se tornar proprietária em áreas pior localizadas. Nesse caso passa-se a considerar efetivamente como déficit os domicílios com até três salários mínimos de renda familiar que despendem mais do que 30% com o aluguel, sendo consideradas apenas as casas e os apartamentos urbanos. Esse índice de comprometimento máximo de renda familiar foi baseado em parâmetro tradicional do antigo Banco Nacional da Habitação e, atualmente, da própria CEF, que considera esta percentagem o máximo tolerável de gasto direto com a habitação (SUDENE, 1988; CEF, 1992).

Para finalizar, para fins didáticos, resume-se no quadro 1 as modificações metodológicas referentes ao déficit habitacional stricto sensu analisadas ao longo desse texto. As principais estimativas do déficit habitacional se encontram na tabela 1.

QUADRO 1
RESUMO DAS ALTERAÇÕES METODOLÓGICAS

DÉFICIT HABITACIONAL	
1991	2000
-	Renda média familiar
- Renda média domiciliar	
- Reposição do estoque - Domicílios rústicos	- Reposição do estoque - Domicílios rústicos - Depreciação
Incremento do estoque - Domicílios improvisados - Coabitação familiar - Famílias conviventes secundárias - Cômodos alugados e cedidos	Incremento do estoque - Domicílios improvisados - Coabitação familiar - Famílias conviventes secundárias - Cômodos alugados e cedidos (coabitação disfarçada) - Ônus excessivo com aluguel

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Déficit Habitacional no Brasil 2000

3. Habitações Inadequadas

Dentro do conceito de necessidades habitacionais, as habitações inadequadas procuram identificar aquelas que não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de habitabilidade, não implicando, contudo, em necessidade de construção de novas moradias. As moradias passíveis de serem identificadas como inadequadas se restringem às localizadas em áreas urbanas e regiões metropolitanas, tomando-se o cuidado de excluir do estoque a ser analisado os domicílios contemplados em alguma das categorias do déficit habitacional. Ao contrário do déficit habitacional, os componentes identificados não são mutuamente exclusivos e, portanto, não podem ser somados sob risco de haver dupla contagem. Cada um deles identifica problemas de natureza distinta, definindo clientela potenciais que devem acionar esferas diversificadas de competência na busca do equacionamento dos problemas apontados.

No estudo "Déficit Habitacional no Brasil" (FJP, 1995) conceituou-se como inadequados os domicílios em função da carência de serviços de infra-estrutura e do adensamento excessivo. Na revisão da metodologia, foram incluídos também a inadequação fundiária urbana, uma parcela de domicílios depreciados e a inexistência de unidade sanitária domiciliar interna.

TABELA 1
ESTIMATIVAS DO DÉFICIT HABITACIONAL - BRASIL, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANAS - 2000

ESPECIFICAÇÃO	ESTIMATIVA DO DÉFICIT HABITACIONAL			PERCENTUAL DO TOTAL DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES		
	Total	urbano	rural	Total	urbano	Rural
Norte	...	411.625	...	...	20,2	...
Rondônia	...	35.502	...	...	15,5	...
Acre	...	17.758	...	...	19,6	...
Amazonas	...	53.010	...	...	11,7	...
Roraima	...	13.249	...	...	22,4	...
Pará	...	233.622	...	...	25,7	...
RM Belém	...	117.004	...	...	28,7	...
Amapá	...	19.016	...	...	21,4	...
Tocantins	61.325	39.468	21.857	21,9	18,7	31,2
Nordeste	2.631.790	1.729.057	902.733	23,0	21,2	27,5
Maranhão	575.187	251.715	323.472	46,4	33,3	67,0
Piauí	157.640	103.014	54.626	23,8	24,0	23,5
Ceará	408.021	274.877	133.144	23,2	21,3	28,5
RM Fortaleza	163.933	155.728	8.205	22,7	22,3	36,1
Rio Grande do Norte	163.983	121.754	42.229	24,4	24,2	25,1
Paraíba	139.257	104.851	34.406	16,4	16,9	15,2
Pernambuco	387.941	315.274	72.667	19,7	20,3	17,3
RM Recife	191.613	186.608	5.005	22,3	22,3	21,6
Alagoas	131.382	95.393	35.989	20,2	20,7	18,9
Sergipe	86.938	65.526	21.412	19,9	20,5	18,1
Bahia	581.441	396.653	184.788	18,3	18,0	19,0
RM Salvador	144.767	142.653	2.114	18,2	18,2	18,2
Sudeste	2.412.460	2.257.496	154.964	11,9	12,2	8,8
Minas Gerais	632.057	548.011	84.046	13,3	13,8	10,5
RM Belo Horizonte	255.645	252.623	3.022	13,3	13,3	10,8
Espírito Santo	113.359	99.109	14.250	13,4	14,5	8,9
Rio de Janeiro	505.287	494.199	11.088	11,9	12,1	7,1
RM Rio de Janeiro	390.805	388.319	2.486	11,7	11,7	9,3
São Paulo	1.161.757	1.116.177	45.580	11,2	11,5	7,1
RM São Paulo	596.232	565.879	30.353	11,9	11,8	15,7
Sul	690.312	589.144	101.168	9,6	9,9	7,8
Paraná	260.648	229.069	31.579	9,8	10,4	6,8
RM Curitiba	75.668	70.489	5.179	9,7	9,8	8,7
Santa Catarina	120.400	100.006	20.394	8,0	8,3	6,8
Rio Grande do Sul	309.264	260.069	49.195	10,2	10,4	9,2
RM Porto Alegre	116.010	112.053	3.957	10,4	10,5	8,9
Centro-Oeste	488.482	427.622	60.860	15,4	15,6	14,5
Mato Grosso do Sul	91.277	77.172	14.105	16,1	16,2	15,9
Mato Grosso	91.481	66.794	24.687	14,0	12,8	18,6
Goiás	195.829	177.148	18.681	14,0	14,5	10,6
Distrito Federal	109.895	106.508	3.387	20,1	20,4	14,9
Brasil (1)	6.656.526	5.414.944	1.241.582	14,8	14,5	16,5
Total das RMs (2)	1.951.677	1.891.356	60.321	13,7	13,7	14,4
Demais áreas (1)	4.704.849	3.523.588	1.181.261	15,3	15,0	16,6

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Déficit Habitacional no Brasil 2000

(1) Exclusive déficit habitacional rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (2) Exclusive o déficit habitacional rural da RM Belém.

O adensamento excessivo de moradores é medido através da densidade de moradores por dormitório, que melhor expressa a qualidade de vida nos domicílios do que o número de moradores por cômodo. Deve-se esclarecer que nos domicílios com famílias conviventes excluiu-se do cálculo as famílias secundárias, só sendo computado os componentes da família principal em relação ao número de dormitórios. Considerou-se com adensamento excessivo os domicílios urbanos onde houvessem mais de três pessoas por dormitório.

Como inadequados em função da carência de infra-estrutura foram considerados os domicílios que não possuíam ao menos um dos 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, independente da renda de seus moradores. Diferentemente da metodologia originalmente desenvolvida, não são mais utilizados padrões diferenciados de exigência quanto aos serviços ofertados segundo as faixas de renda familiar. Mudanças sociais e econômicas ocorridas na última década, assim como a maior organização de segmentos sociais marginalizados, com patamares de reivindicação mais elevados do que há dez anos atrás, mostraram que esses deveriam ser revistos. Resolveu-se dar destaque a inadequação por inexistência de unidade sanitária domiciliar interna, decorrente da ausência de instalação sanitária de uso exclusivo do domicílio.

O componente inadequação fundiária urbana foi introduzido, procurando identificar o problema da posse da terra em favelas, vilas e áreas ocupadas. É caracterizado pelo domicílio próprio cujo dono declara não possuir a propriedade do terreno.

Finalmente, a preocupação com os domicílios depreciados em função da idade da construção passou a fazer parte dos critérios de inadequação. Estimaram-se inicialmente as unidades habitacionais com mais de 50 anos de edificação, ainda em uso residencial em 2000. Desse montante, uma parcela foi considerada déficit de moradias, devendo ser repostas. As demais unidades necessitariam de cuidados especiais para sua manutenção, justificando sua inclusão no grupo das moradias inadequadas.

O quadro 2 mostra as alterações introduzidas na metodologia para o cálculo dos indicadores em 1991 e 2000 e na tabela 2 se encontram as estimativas dos componentes da inadequação de domicílios.

QUADRO 2
RESUMO DAS ALTERAÇÕES METODOLÓGICAS

<i>INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS</i>	
1991	2000
• Renda média domiciliar	• Renda média familiar
• Densidade excessiva de moradores por dormitório	• Densidade excessiva de moradores por dormitório
• Ônus excessivo com aluguel	
• Inadequação da infra-estrutura - Carência de infra-estrutura - Infra-estrutura inadequada - Qualidade da infra-estrutura física	• Carência de serviços de infra-estrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo)
	• Inadequação fundiária urbana
	• Inadequação em função da depreciação
	• Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Déficit Habitacional no Brasil 2000

TABELA 2
CRITÉRIOS DA INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS URBANOS DURÁVEIS (1)
BRASIL, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANAS (2) - 2000

ESPECIFICAÇÃO	ADENSAMENTO EXCESSIVO	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	CARÊNCIA DE INFRA-ESTRUTURA	INEXISTÊNCIA DE UNIDADE SANITÁRIA	INADEQUAÇÃO POR DEPRECIACÃO
Norte	184.822	56.346	1.165.622	162.865	20.124
Rondônia	9.318	1.863	115.911	4.099	545
Acre	8.082	4.042	58.949	15.158	734
Amazonas	57.271	14.425	195.572	30.121	4.266
Roraima	4.918	-	5.296	1.891	149
Pará	82.845	26.092	571.045	80.682	13.998
<i>RM Belém</i>	<i>41.433</i>	<i>28.406</i>	<i>144.576</i>	<i>40.553</i>	<i>9.118</i>
Amapá	10.554	7.542	61.063	6.028	432
Tocantins	11.834	2.382	157.786	24.886	..
Nordeste	385.916	432.270	4.010.073	714.738	195.798
Maranhão	22.343	10.052	403.218	144.093	9.505
Piauí	20.327	10.455	166.677	72.600	5.966
Ceará	68.121	90.743	715.295	107.993	29.381
<i>RM Fortaleza</i>	<i>35.170</i>	<i>53.211</i>	<i>352.241</i>	<i>94.970</i>	<i>16.107</i>
Rio Grande do Norte	19.124	15.646	228.850	23.753	9.275
Paraíba	21.323	42.112	227.618	28.786	16.918
Pernambuco	83.220	87.467	892.753	96.730	52.028
<i>RM Recife</i>	<i>49.800</i>	<i>70.295</i>	<i>514.439</i>	<i>52.257</i>	<i>29.726</i>
Alagoas	13.682	42.836	278.412	36.288	11.681
Sergipe	13.616	5.313	128.507	16.937	8.526
Bahia	124.160	127.646	968.743	187.558	52.518
<i>RM Salvador</i>	<i>50.577</i>	<i>39.982</i>	<i>152.173</i>	<i>38.657</i>	<i>18.883</i>
Sudeste	1.133.647	650.406	2.155.271	315.379	505.510
Minas Gerais	185.240	80.156	683.810	129.199	89.289
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>77.882</i>	<i>46.395</i>	<i>227.589</i>	<i>23.200</i>	<i>21.447</i>
Espírito Santo	31.942	8.970	140.110	20.735	6.539
Rio de Janeiro	214.618	118.741	751.208	43.630	213.392
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>176.876</i>	<i>99.561</i>	<i>519.482</i>	<i>30.454</i>	<i>120.635</i>
São Paulo	701.847	442.539	580.143	121.815	196.290
<i>RM São Paulo</i>	<i>480.784</i>	<i>271.205</i>	<i>348.705</i>	<i>65.159</i>	<i>107.876</i>
Sul	198.062	325.923	1.469.648	179.154	100.735
Paraná	84.968	97.143	753.362	59.710	26.064
<i>RM Curitiba</i>	<i>34.409</i>	<i>33.570</i>	<i>110.778</i>	<i>24.059</i>	<i>12.930</i>
Santa Catarina	31.801	44.132	199.227	30.497	12.652
Rio Grande do Sul	81.293	184.648	517.059	88.947	62.019
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>38.921</i>	<i>117.620</i>	<i>155.460</i>	<i>50.429</i>	<i>30.953</i>
Centro-Oeste (3)	122.492	43.799	1.460.462	94.565	14.502
Mato Grosso do Sul	21.913	21.585	364.940	14.603	..
Mato Grosso (4)	27.937	2.979	345.691	24.212	5.820
Goiás (3)	48.817	11.659	719.541	43.720	8.682
Distrito Federal	23.825	7.576	30.290	12.030	..
Brasil	2.024.939	1.508.744	10.261.076	1.466.701	836.669
<i>Total das RMs</i>	<i>985.852</i>	<i>760.245</i>	<i>2.525.443</i>	<i>359.738</i>	<i>367.674</i>

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Déficit Habitacional no Brasil 2000

(1) A inadequação por depreciação se refere ao total dos domicílios urbanos permanentes. (2) Para as RMs se refere ao total dos domicílios, exceto para a RM Belém onde se refere apenas aos urbanos. (3) A inadequação por depreciação inclui Tocantins. (4) A inadequação por depreciação inclui Mato Grosso do Sul.

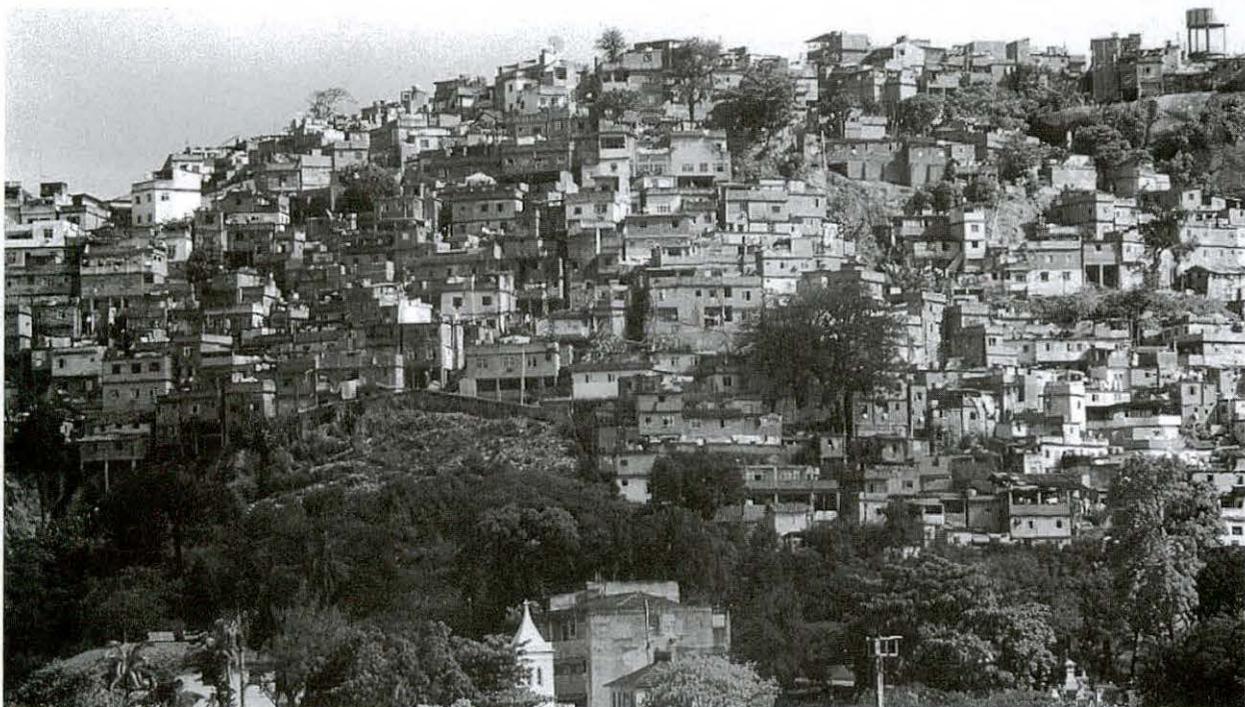
4. Considerações Finais

Com a adoção dessa metodologia superou-se os números míticos de déficit globais de 10 milhões, 12 milhões ou 15 milhões de unidades do início dos anos 80. O déficit habitacional estimado em 1991 foi de 5,4 milhões de moradias urbanas e rurais, representado 15,4% do total de domicílios, passando a 6,6 milhões em 2000 ou 14,6%.

Vale ressaltar que a metodologia utilizada nesse trabalho não permite a soma do déficit habitacional com o montante de moradias urbanas inadequadas. Isto porque somente o déficit se refere à necessidade de construção de novas unidades, enquanto os domicílios inadequados discriminam diversos grupos especiais de clientela, em situação crítica, que devem ser alvos de políticas públicas especiais recorrentes e complementares à política habitacional *stricto sensu*.

A maior parte do enfrentamento do déficit habitacional tem sido realizado pela população através de inúmeras iniciativas privadas ou coletivas - onde se destacam a autoconstrução e o mutirão - com limitado auxílio de financiamento público. No caso específico dos setores de menor rendimento, não é possível melhorar substancialmente suas condições habitacionais atuando apenas de maneira setorial, sem levar em conta os *trade off* existentes com diversas outras políticas públicas.

Ressalte-se que consideramos as necessidades habitacionais como um processo que se transforma ao longo do tempo em virtude de diversas variáveis, entre elas das próprias políticas públicas implementadas pelos três níveis de governo. Assim, ao aceitarmos níveis diferenciados de exigências e demandas habitacionais para um determinado período de tempo, o que estamos fazendo é, entre outras coisas, possibilitar a sinalização de prioridades de investimentos para o setor público e privado visando a melhoria de qualidade do habitat para os diferentes estratos sociais.



Referências Bibliográficas

AZEVEDO, Sérgio de. "A Crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90". "In: RIBEIRO, LUIZ César de Q. & AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). *A Questão da Moradia nas grandes Cidades: da Política Habitacional à Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996.

BRANDÃO, Arnaldo Barbosa. "Problemas de teoria e metodologia na questão da habitação" *Revista Projeto, Ensaio & Pesquisa*, n.º 66, agosto de 1984

CARDOSO, Aduino Lúcio, "Meio Ambiente e Moradia: discutindo o déficit habitacional a partir do caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro". XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, GT População e Meio Ambiente, 1997.

CARDOSO, Aduino Lúcio. "Notas metodológicas sobre o déficit habitacional" IPPUR, UFRJ, mimeo, 2001.

CEF, Caixa Econômica Federal. "Necessidades Habitacionais", Departamento de Habitação, DEHAP, Rio de Janeiro, 1992.

FJP, Fundação João Pinheiro. "Déficit Habitacional do Brasil". Centro de Estudos Políticos e Sociais, CEPS, Convênio PNUD/Secretaria de Política Urbana (Ministério do Planejamento), Belo Horizonte, 1995.

FJP, Fundação João Pinheiro. "Déficit Habitacional do Brasil 2000". Fundação João Pinheiro, Centro de Estatísticas e Informações (CEI), PNUD- Habitar Brasil-BID, Belo Horizonte, 2001.

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

SUDENE. *Diagnóstico Habitacional do Nordeste*, Núcleo de Habitação, Recife, 1989.

UMA REDE
A SERVIÇO
DA DEMOCRACIA E
DA JUSTIÇA SOCIAL

A ABONG reúne organizações da sociedade civil que dedicam seu trabalho à consolidação da democracia, à conquista de direitos e à justiça social. Conheça e participe das atividades desenvolvidas em seus Fóruns Regionais. Junte-se a esta missão.

AB **ONG**

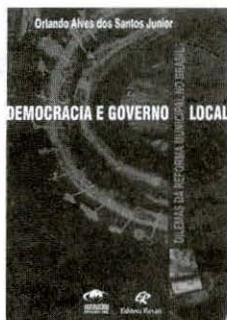
associação brasileira de ONGs

ESCRITÓRIO NACIONAL
Rua General Jardim, 600 - 7º
Vila Buarque São Paulo/SP
Tel: 11 3237 2122
abong@uol.com.br
www.abong.org.br

SWBA Design

Proposta Recomenada

**Democracia e Governo Local
Dilemas da Reforma
Municipal no Brasil**
Orlando A. dos Santos Jr.
Revan/FASE, 2001, 248 p.
R\$28,00



Este livro analisa as transformações nas instituições de governo local no Brasil, tendo em vista o processo de descentralização das políticas sociais, impulsionado a partir da nova Constituição Brasileira de 1988 por leis e programas de âmbitos federal e estadual.

**Brasil 2002: a
sustentabilidade
que queremos**

Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - Projeto Brasil sustentável e Democrático/CUT/FASE/WWF/Vitae Civilis, 2002, 200p. R\$20,00

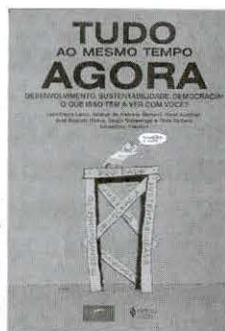


Este livro é obra coletiva do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que preocupado com as próximas eleições já em outubro no mês seguinte a Joanesburgo, entendeu ser fundamental a elaboração de propostas que pudessem ser incorporadas tanto às plataformas políticas, quanto à Rio+10.

**Tudo ao Mesmo
Tempo Agora**

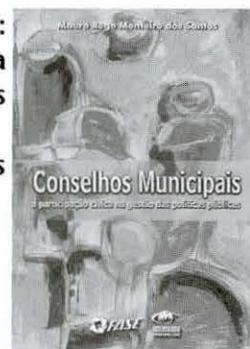
Jean-Pierre Leroy [et al.],
Editora Vozes, 2002, 208 p.
R\$23,00

O objetivo maior deste livro é refletir e formular proposições para um Brasil sustentável e democrático. Em um mundo crescentemente economizado, onde quase tudo se transforma em mercadoria, onde solidariedade e justiça se restringem cada vez mais à esfera privada, nosso esforço para pensar e nossa vontade para querer um país diferente precisam se fundamentar em algo mais profundo do que as categorias do desenvolvimento e da sustentabilidade materiais.



**Conselhos Municipais:
a participação cívica na
gestão das políticas
públicas.**

Mauro Rego M. dos Santos
FASE, 2002 - 138 p.
R\$10,00



Este trabalho busca avaliar o modelo de participação institucional nos municípios brasileiros, centrado nos Conselhos Municipais como esferas de representação de interesses e mediação de conflitos, implementando uma nova interação entre Estado e sociedade.

Onde adquirir: FASE - Rua das Palmeiras, 90 Botafogo 22270-070

Rio de Janeiro RJ

Tel.: (0xx21) 2286 1441 ramal 120/121

E-mail: sbrandao@fase.org.br

ou pelo site www.fase.org.br

Necessidades Habitacionais no Brasil: principais resultados¹

*Maria Bernadette Araújo**
*Laura Maria I. M. Mendonça***
*Sérgio de Azevedo****



¹ O artigo se baseia no “Déficit Habitacional no Brasil 2000” (FJP, 2001) no qual os autores participaram como membros da equipe técnica. O referido trabalho foi realizado pela Fundação João Pinheiro, em convênio com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Programa Habitar Brasil - BID).

* Maria Bernadette Araújo - Mestranda em Demografia Econômica pelo CEDEPLAR-UFMG. Coordenadora da área de demografia do Centro de Estatística e Informações (CEI) da Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte

** Laura Maria Irene De Michelis Mendonça - Mestre em Economia pelo CEDEPLAR-UFMG. Consultora em economia e demografia em projetos do setor público e privado.

*** Sérgio de Azevedo - Doutor em Sociologia pela Universidade de Louvain, Bélgica. Prof. Titular da Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF. Consultor *ad-hoc* de diversas instituições públicas.

O estudo Déficit Habitacional no Brasil 2000 identifica as necessidades habitacionais do país separando-as em dois componentes: o déficit habitacional e a inadequação dos domicílios. Entende-se como déficit habitacional a necessidade de construção de novas moradias de modo a atender à depreciação do estoque existente, à substituição das habitações precárias, à coabitação familiar e ao ônus excessivo com aluguel. A inadequação dos domicílios reflete a ausência de condições desejáveis de habitabilidade, não implicando, contudo, necessidade de construção de novas moradias. São classificados como inadequados os domicílios em função da carência de infra-estrutura básica, do adensamento excessivo, da irregularidade na propriedade fundiária, da inexistência de unidade sanitária domiciliar interna ou passíveis de reforma por depreciação física do imóvel.

Principais Resultados em 2000

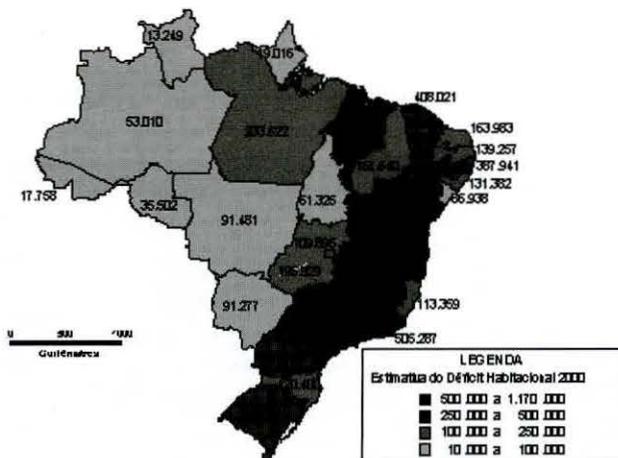
O déficit habitacional brasileiro foi estimado em 6.656.526 novas moradias em 2000, a incidência urbana correspondendo a 81,3% do montante brasileiro. A Região Nordeste lidera a demanda nacional com necessidades estimadas em 2.631.790 unidades, mas com expressiva parcela do déficit em áreas rurais. A seguir vem a Região Sudeste com 2.412.460 unidades. As duas regiões representam 75,8% do déficit habitacional brasileiro.

As áreas metropolitanas participam com 29,3% da demanda total, que corresponde a 1.951.677 unidades, concentrada nas Regiões Metropolitanas de São Paulo (596 mil unidades) e Rio de Janeiro (391 mil unidades), que representam a metade do total metropolitano².

Em termos relativos, o déficit habitacional equivale a 14,8% dos domicílios particulares permanentes brasileiros, proporção ligeiramente inferior nas áreas urbanas (14,5%) e ligeiramente superior em áreas rurais (16,5%). A expressão relativa do déficit habitacional tende a ser maior nos estados nordestinos e áreas urbanas do Norte. Esta percentagem é de 13,7% nas áreas metropolitanas, tendendo a ser mais expressiva naquelas localizadas nas Regiões Norte e Nordeste.

Mapa 1

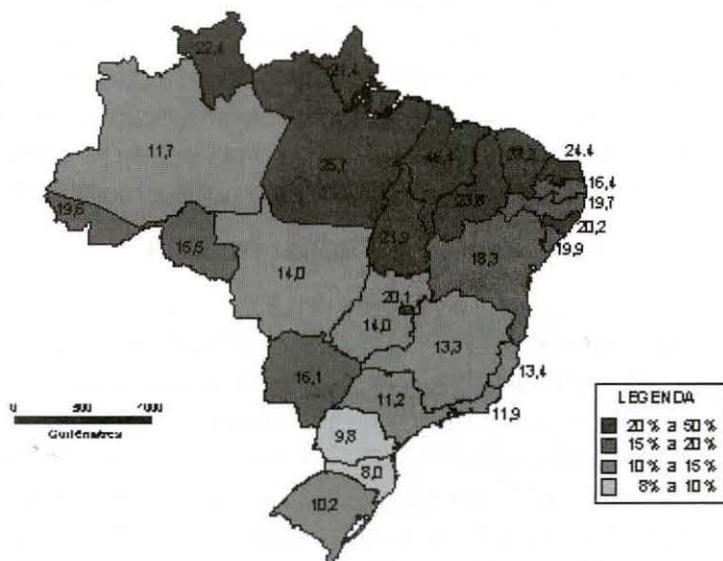
Estimativa do Déficit Habitacional Segundo Unidades da Federação - Brasil - 2000



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Déficit Habitacional no Brasil 2000

² São analisadas apenas as Regiões Metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, devido a limitações da fonte de dados utilizada.

Mapa 2
Participação da Estimativa do Déficit Habitacional em Relação ao Total dos Domicílios Particulares Permanentes Segundo Unidades da Federação - Brasil - 2000



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Déficit Habitacional no Brasil 2000

Em números absolutos o déficit habitacional é maior nos estados da Região Sudeste que concentram grande parcela da população brasileira (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro), se destacando também os estados da Bahia e do Maranhão. Entretanto, analisando em relação ao percentual do total dos domicílios particulares permanentes, o déficit habitacional se sobressai nos estados da Região Nordeste, principalmente Maranhão, Rio Grande do Norte, Piauí e Ceará, e nas áreas urbanas da Região Norte³, com destaque para Pará, Roraima e Amapá (mapas 1 e 2).

³ Na Região Norte só é avaliado o déficit habitacional urbano, em função de limitações da base de dados: a PNAD não pesquisa a área rural da região.



Tabela 1

Participação dos Componentes no Déficit Habitacional Estimado Brasil, Unidade da Federação e Regiões Metropolitanas - 2000 (Porcentagem)

ESPECIFICAÇÃO	HABITAÇÃO PRECÁRIA	COABI- TAÇÃO FAMILIAR	ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL	REPOSIÇÃO POR DEPRECIÇÃO	DÉFICIT HABITA- CIONAL
Norte (1)	23,1	68,8	7,4	0,7	100,0
Rondônia	27,2	58,9	13,6	0,2	100,0
Acre	14,1	77,9	7,6	0,5	100,0
Amazonas	12,9	75,8	10,4	0,9	100,0
Roraima	34,0	57,3	8,6	0,1	100,0
Pará	22,3	71,4	5,4	0,9	100,0
<i>RM Belém</i>	6,5	85,6	6,5	1,4	100,0
Amapá	24,0	69,8	5,9	0,3	100,0
Tocantins	52,4	41,2	6,4	..	100,0
Nordeste	40,6	46,6	11,8	1,0	100,0
Maranhão	75,0	22,5	2,3	0,2	100,0
Piauí	47,9	47,3	4,4	0,4	100,0
Ceará	39,1	46,4	13,5	1,1	100,0
<i>RM Fortaleza</i>	12,5	63,5	22,2	1,7	100,0
Rio Grande do Norte	17,8	64,6	17,0	0,6	100,0
Paraíba	19,5	60,4	18,8	1,4	100,0
Pernambuco	20,3	60,7	17,0	2,0	100,0
<i>RM Recife</i>	17,3	60,9	19,1	2,7	100,0
Alagoas	32,0	47,5	19,5	1,0	100,0
Sergipe	21,8	52,7	24,4	1,1	100,0
Bahia	35,6	51,5	11,7	1,2	100,0
<i>RM Salvador</i>	7,6	68,5	21,6	2,3	100,0
Sudeste	8,7	63,0	25,2	3,0	100,0
Minas Gerais	9,9	58,9	29,4	1,8	100,0
<i>RM Belo Horizonte</i>	3,0	63,7	30,9	2,4	100,0
Espírito Santo	22,3	59,8	17,3	0,6	100,0
Rio de Janeiro	5,3	66,9	21,5	6,3	100,0
<i>RM Rio de Janeiro</i>	4,0	70,3	20,2	5,4	100,0
São Paulo	8,3	63,9	25,3	2,5	100,0
<i>RM São Paulo</i>	10,1	61,7	25,1	3,2	100,0
Sul	15,7	60,8	21,5	2,0	100,0
Paraná	19,6	53,8	25,2	1,4	100,0
<i>RM Curitiba</i>	14,1	57,7	25,1	3,0	100,0
Santa Catarina	10,1	65,1	23,7	1,2	100,0
Rio Grande do Sul	14,7	65,0	17,5	2,9	100,0
<i>RM Porto Alegre</i>	15,3	61,9	18,0	4,7	100,0
Centro-Oeste	19,2	56,9	23,6	0,3	100,0
Mato Grosso do Sul	24,9	55,8	19,3	..	100,0
Mato Grosso	33,0	56,1	10,2	0,7	100,0
Goiás	11,6	57,4	30,5	0,5	100,0
Distrito Federal	16,4	57,4	26,1	..	100,0
Brasil (1)	24,0	56,1	18,2	1,8	100,0
<i>Total das RMs (2)</i>	<i>9,3</i>	<i>65,4</i>	<i>22,0</i>	<i>3,3</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Déficit Habitacional no Brasil 2000

(1) Exclusive o déficit habitacional rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (2) Exclusive o déficit habitacional rural da RM Belém.

Tabela 2
Estimativa do Déficit Habitacional Urbano Segundo Faixas de Renda Mensal Familiar (1) - Brasil, Unidade da Federação e Regiões Metropolitanas (2) - 2000

ESPECIFICAÇÃO	FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR (EM SALÁRIOS MÍNIMOS)				
	até 3	de 3 a 5	de 5 a 10	mais de 10	Total(3)
Norte	343.301	29.235	28.258	6.456	408.792
Rondônia	29.863	2.238	2.592	748	35.441
Acre	14.837	1.011	1.828	-	17.676
Amazonas	4.3917	4.651	2.407	1.561	52.536
Roraima	9.998	1.146	1.305	783	13.232
Pará	19.5978	15.883	15.493	3.331	231.471
<i>RM Belém</i>	<i>9.1565</i>	<i>11.930</i>	<i>8.817</i>	<i>2.552</i>	<i>115.395</i>
Amapá	14.168	1.528	2.483	33	18.968
Tocantins	34.540	2.778	2.150	-	39.468
Nordeste	1.554.079	87.333	35.963	11.604	1.703.071
Maranhão	233.870	13.420	-	1.122	250.659
Piauí	91.756	5.930	3.484	-	102.351
Ceará	248.078	13.125	4.503	1.915	270.560
<i>RM Fortaleza</i>	<i>144.817</i>	<i>8.599</i>	<i>4.381</i>	<i>1.310</i>	<i>161.091</i>
Rio Grande do Norte	107.659	7.234	3.480	2.321	120.723
Paraíba	94.403	5.840	2.140	535	102.971
Pernambuco	279.823	14.525	6.871	2.066	307.550
<i>RM Recife</i>	<i>164.652</i>	<i>9.585</i>	<i>5.322</i>	<i>1.039</i>	<i>186.367</i>
Alagoas	87.531	3.580	2.387	597	94.095
Sergipe	58.934	2.273	2.006	668	64.579
Bahia	352.025	21.406	11.092	2.380	389.583
<i>RM Salvador</i>	<i>123.553</i>	<i>6.783</i>	<i>5.089</i>	<i>1.782</i>	<i>141.435</i>
Sudeste	1.694.803	239.257	154.648	64.613	2.184.990
Minas Gerais	470.861	38.903	18.341	6.620	536.688
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>132.216</i>	<i>7.884</i>	<i>8.125</i>	<i>2.237</i>	<i>151.860</i>
Espírito Santo	81.158	10.978	4.021	2.225	98.382
Rio de Janeiro	350.338	56.778	31.849	8.774	462.604
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>272.492</i>	<i>48.218</i>	<i>26.485</i>	<i>7.640</i>	<i>369.517</i>
São Paulo	792.446	132.598	100.437	46.994	1.087.316
<i>RM São Paulo</i>	<i>401.239</i>	<i>81.766</i>	<i>58.661</i>	<i>22.204</i>	<i>577.195</i>
Sul	465.063	54.020	38.404	14.286	575.083
Paraná	192.347	18.521	8.783	2.800	225.328
<i>RM Curitiba</i>	<i>56.074</i>	<i>8.078</i>	<i>3.894</i>	<i>2.229</i>	<i>73.386</i>
Santa Catarina	70.081	14.910	9.078	4.530	98.600
Rio Grande do Sul	202.635	20.589	20.543	6.956	251.155
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>84.624</i>	<i>11.024</i>	<i>10.144</i>	<i>2.421</i>	<i>110.548</i>
Centro-Oeste	353.139	33.294	27.858	8.673	426.010
Mato Grosso do Sul	67.698	4.798	3.676	-	77.172
Mato Grosso	51.106	8.440	5.511	373	66.147
Goiás	155.083	10.532	6.523	2.941	176.183
Distrito Federal	79.252	9.524	12.148	5.359	106.508
Brasil	4.410.385	443.139	285.131	105.632	5.297.946
<i>Total das RMs</i>	<i>1.471.232</i>	<i>193.267</i>	<i>130.918</i>	<i>43.414</i>	<i>1.886.794</i>

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Déficit Habitacional no Brasil 2000

(1) Exclui o déficit por depreciação que não pôde ser calculado por faixas de renda. (2) Para as RMs se refere ao déficit habitacional total, exceto na RM Belém onde se refere apenas a área urbana. (3) Inclusive sem declaração de renda.

A distribuição do déficit habitacional, segundo seus componentes (tabela 1), revela a predominância da coabitação familiar, que responde isoladamente por 56,1% da estimativa brasileira e por 65,4% do déficit metropolitano, enquanto a precariedade física da habitação (domicílios rústicos mais os improvisados) é responsável por 24% do déficit brasileiro estimado e apenas 9,3% do déficit metropolitano. Esse padrão se repete em todas as grandes regiões, tendo a habitação precária maior representatividade na Região Nordeste (40,6%) em função da relevância da dimensão rural do seu déficit, onde se sobressaem o Maranhão (75%) e Piauí (47,9%).

As famílias em situação de déficit habitacional possuem, na sua grande maioria, renda média mensal inferior a três salários mínimos. São 4. 410. 385 famílias, ou 83,2% do total urbano brasileiro estimado, grande parte delas residindo nas Regiões Sudeste e Nordeste. Essa concentração acontece também nas Regiões Metropolitanas, onde 78% do déficit estimado está ligado a famílias de mais baixa renda (tab. 2).

Quanto a inadequação dos domicílios vale relembrar a impossibilidade de agregação dos seus componentes, que refletem problemas de natureza distinta, havendo a possibilidade de um domicílio ser caracterizado como inadequado em mais de um critério (tab.3):

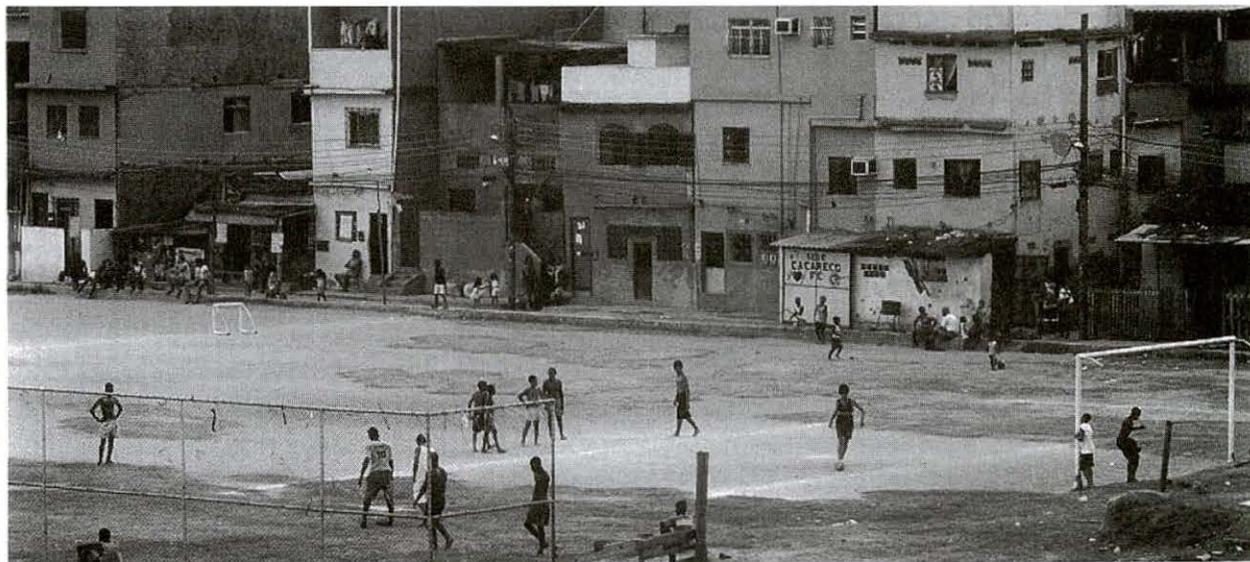
- Adensamento excessivo - foram estimadas, em 2000, 2.024.929 moradias nessas condições, representando 5,5% dos domicílios urbanos duráveis, com participação mais elevada na Região Norte (9,5%) e mais reduzida no Sul e Centro-Oeste. As regiões metropolitanas mostram fração superior de domicílios adensados, 7,2% em seu conjunto, com maior presença em São Paulo (10%) e em Belém (10,1%). Há concentração do adensamento excessivo na faixa dos domicílios duráveis urbanos com renda mensal familiar de até 3 salários mínimos (50,7%).

Tabela 3
Critérios da Inadequação dos Domicílios Urbanos Duráveis (1) Brasil, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas (2) - 2000

ESPECIFICAÇÃO	ADENSAMENTO EXCESSIVO	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	CARÊNCIA DE INFRA-ESTRUTURA	INEXISTÊNCIA DE UNIDADE SANITÁRIA	INADEQUAÇÃO POR DEPRECIACÃO
Norte	184.822	56.346	1.165.622	162.865	20.124
Nordeste	385.916	432.270	4.010.073	714.738	195.798
Sudeste	1.133.647	650.406	2.155.271	315.379	505.510
Sul	198.062	325.923	1.469.648	179.154	100.735
Centro-Oeste	122.492	43.799	1.460.462	94.565	14.502
Brasil	2.024.939	1.508.744	10.261.076	1.466.701	836.669
<i>Total das RMs</i>	<i>985.852</i>	<i>760.245</i>	<i>2.525.443</i>	<i>359.738</i>	<i>367.674</i>

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Déficit Habitacional no Brasil 2000

(1) A inadequação por depreciação se refere ao total dos domicílios permanentes urbanos. (2) Para as RM se refere ao total dos domicílios, exceto para a RM Belém onde se refere apenas aos urbanos.



- **Inadequação fundiária urbana** - estima-se no Brasil a existência de 1.508.744 unidades segundo esse critério de inadequação, representando 4,7% do total de casas e cômodos urbanos. Desse total, praticamente a metade está localizada em áreas metropolitanas, 760.245 unidades, que representam 6,7% das casas e cômodos metropolitanos. O problema fundiário urbano é mais evidente nas Regiões Nordeste e Sul, sendo menos representativo na Centro-Oeste. Embora apresentando parcela expressiva de sua clientela na faixa de rendimento familiar até 3 salários mínimos (35,1%), esta categoria possui padrão de renda mais desconcentrado face às demais.

- **Domicílios inadequados em função da depreciação** – esta parcela foi estimada em 836.669 unidades, das quais 367.674 localizadas em áreas metropolitanas. Em função do padrão de crescimento urbano verificado nos anos 50, as Regiões Metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro respondem por parcela substantiva do total estimado, localizando-se 108 mil unidades na primeira e 120 mil unidades na segunda.

- **Carência em um ou mais serviços de infra-estrutura** – estimaram-se 10.261.076 unidades no país, representando 28% do universo correspondente, concentradas na faixa de renda familiar mais baixa (58,9% no Brasil e 54% nas Regiões Metropolitanas). Deste montante, 39,1% estão localizados no Nordeste e 21% no Sudeste. Deve-se ressaltar que os domicílios carentes em infra-estrutura representam mais de 50% do total dos domicílios urbanos duráveis localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto representam apenas 11,7% dos domicílios na Região Sudeste e 25,1% na Região Sul. As regiões metropolitanas contribuem com 2.525.443 unidades representando 18% dos seus domicílios, sendo os percentuais mais significativos encontrados em Recife (61,9%) e Fortaleza (50%). A grande maioria dos domicílios carentes em serviços de infra-estrutura apresenta ausência em um único tipo de serviço, se destacando a falta de rede coletora de esgoto ou fossa séptica, que atinge a 5.481.242 domicílios no país com carência única. Em áreas metropolitanas, existem 1.207.740 unidades carentes apenas de esgoto, com certa concentração em Recife (318 mil), São Paulo (222 mil) e Fortaleza (194 mil).

- **Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna** - dos 1.466.701 domicílios sem instalações sanitárias de uso exclusivo, 81,3% não dispõem de algum serviço de infra-estrutura, principalmente esgotamento sanitário e/ou abastecimento de água. Este problema

é mais acentuado nas Regiões Nordeste e Norte, onde mais de 8% dos domicílios urbanos duráveis não têm banheiro. Em áreas metropolitanas, foram estimados 359.738 domicílios inadequados nessa categoria, representando, em média, 2,6% dos correspondentes domicílios duráveis. De modo geral, o problema se atem quase que exclusivamente às famílias de baixa renda, pois 80,9% dos domicílios inadequados por este critério estão localizados na faixa de renda familiar até 3 salários mínimos.

No conjunto dos critérios adotados para quantificar a Inadequação Habitacional, a carência de infra-estrutura é predominante, em números absolutos, frente aos demais. As regiões Sudeste e Nordeste concentram a maioria dos domicílios inadequados, qualquer que seja o critério considerado.

2. Evolução do Déficit Habitacional

Para o confronto das estimativas do déficit habitacional de 1991 e 2000 foi calculado o déficit habitacional ajustado, que uniformiza as metodologias utilizadas nos dois momentos, com o déficit sendo definido como a soma da coabitação familiar, das habitações precárias e do ônus excessivo com aluguel (quadro 1).

No contexto brasileiro, enquanto em 1991 havia a demanda por 5.374.380 novas moradias, em 2000 esse número sobe para 6.539.528 unidades habitacionais, representando acréscimo de 21,7% no decurso de quase uma década, a uma taxa de crescimento de 2,2% ao ano. A elevação do grau de urbanização brasileiro fez com que o déficit habitacional urbano ajustado crescesse consideravelmente em 1,5 milhão de moradias, enquanto sua estimativa em áreas rurais sofreu redução absoluta em quase 400 mil unidades. Relativamente, no entanto, há ligeira queda do déficit, de 15,4% do estoque de domicílios permanentes em 1991, para 14,6% em 2000, havendo pequena ampliação relativa do déficit urbano e queda nas áreas rurais (tab.4).

Houve incremento absoluto do déficit ajustado em todas as regiões brasileiras, mantendo-se o padrão de acréscimo mais significativo em áreas urbanas e retração absoluta nas rurais. A maior parcela do déficit habitacional urbano se concentra na Região Sudeste, 44,7% em 1991 e 41,2% em 2000, enquanto a Região Nordeste é responsável pela maior parcela do déficit rural, com participação crescente no período, de 70,5% em 1991, para 72,7% em 2000.

Quadro 1
Composição do Déficit Habitacional Ajustado

DÉFICIT HABITACIONAL AJUSTADO	
1991	2000
<ul style="list-style-type: none"> • Habitação precária (rústicos e improvisados) • Coabitação familiar <p style="text-align: center;">+</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Ônus excessivo com aluguel</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Habitação precária (rústicos e improvisados) • Coabitação familiar • Ônus excessivo com aluguel • Depreciação

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI)

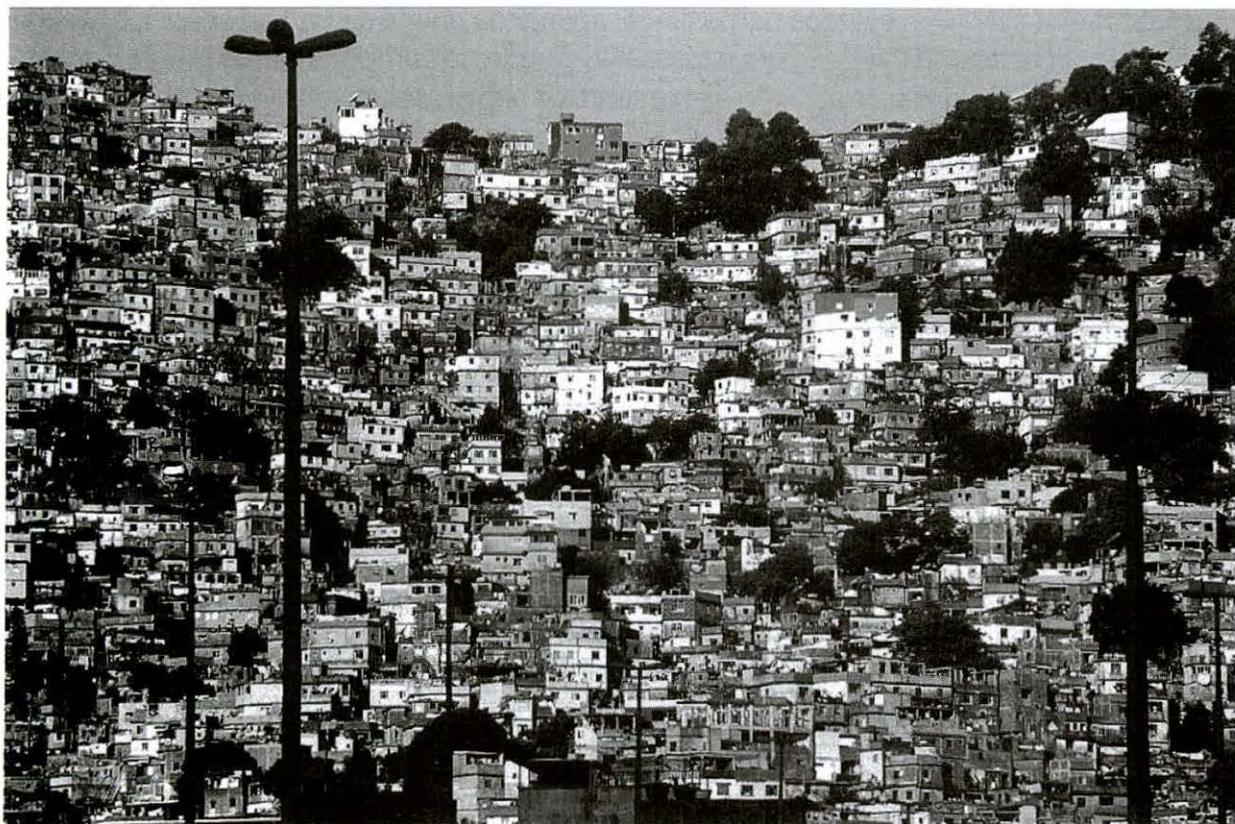
Os únicos estados que apresentaram discreta redução absoluta no déficit habitacional durante o período foram Amazonas, Maranhão e Piauí, com manutenção de valor em Alagoas. No Maranhão e Piauí essa queda foi devida à redução substantiva do déficit rural, apesar de se manter ainda muito elevado no primeiro. Maranhão e a Bahia continuam a ser os estados que mantêm a liderança no contexto nordestino.

Tabela 4
Estimativas do Déficit Habitacional Ajustado
Brasil, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas (1) - 1991 e 2000

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL 1991 MAIS ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL			DÉFICIT HABITACIONAL EM 2000, EXCLUSIVE DEPRECIACÃO		
	Total	urbano	rural	Total	urbano	rural
Norte (2)	...	228.769	...	...	408.792	...
Roraima	...	21.195	...	...	35.441	...
Acre	...	13.558	...	...	17.676	...
Amazonas	...	57.168	...	...	52.536	...
Roraima	...	5.405	...	...	13.232	...
Pará	...	116.639	...	...	231.471	...
<i>RM Belém</i>	...	68.309	...	...	115.395	...
Amapá	...	14.804	...	...	18.968	...
Tocantins	...	...	...	61.325	39.468	21.857
Nordeste	2.314.933	1.165.942	11.489.991	2.605.804	1.703.071	902.733
Maranhão	583.970	152.334	4.31.636	574.131	250.659	3.23.472
Piauí	176.295	71.061	105.234	156.977	102.351	54.626
Ceará	332.608	209.972	122.636	403.704	270.560	133.144
<i>RM Fortaleza</i>	<i>109.823</i>	...	...	<i>161.091</i>	...	...
Rio Grande do Norte	122.694	66.807	55.887	162.953	120.723	42.229
Paraíba	132.272	82.157	50.115	137.376	102.971	34.406
Pernambuco	290.300	201.171	89.129	380.217	307.550	72.667
<i>RM Recife</i>	<i>137.023</i>	...	...	<i>186.367</i>	...	...
Alagoas	130.832	70.000	60.832	130.084	94.095	35.989
Sergipe	71.624	43.526	28.098	85.991	64.579	21.412
Bahia	474.338	268.914	205.424	574.371	389.583	184.788
<i>RM Salvador</i>	<i>99.743</i>	...	...	<i>141.435</i>	...	...
Sudeste	1.869.899	1.672.854	217.045	2.339.954	2.184.990	154.964
Minas Gerais	470.357	350.110	120.247	620.734	536.688	84.046
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>100.275</i>	...	...	<i>151.860</i>	...	...
Espírito Santo	80.123	59.847	20.276	112.632	98.382	14.250
Rio de Janeiro	452.161	431.740	20.421	473.692	462.604	11.088
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>349.700</i>	...	...	<i>369.517</i>	...	...
São Paulo	887.258	831.157	56.101	1.132.896	1.087.316	45.580
<i>RM São Paulo</i>	<i>424.531</i>	...	...	<i>577.195</i>	...	...
Sul	548.107	390.286	157.821	676.251	575.083	101.168
Paraná	199.464	137.370	62.094	256.907	225.328	31.579
<i>RM Curitiba</i>	<i>38.867</i>	...	...	<i>73.386</i>	...	...
Santa Catarina	108.558	75.077	33.481	118.994	98.600	20.394
Rio Grande do Sul	240.085	177.839	62.246	300.350	251.155	49.195
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>81.354</i>	...	...	<i>110.548</i>	...	...
Centro-Oeste (3)	392.672	285.743	106.929	486.870	426.010	60.860
Mato Grosso do Sul	58.959	49.956	9.003	91.277	77.172	14.105
Mato Grosso	73.094	42.763	30.331	90.834	66.147	24.687
Goiás (3)	191.979	126.566	65.413	194.864	176.183	18.681
Distrito Federal	68.640	66.458	2.182	109.895	106.508	3.387
Brasil (4)	5.374.380	3.743.594	1.630.786	6.539.528	5.297.946	1.241.582
<i>Total das RMs (5)</i>	<i>1.404.615</i>	...	...	<i>1.886.794</i>	...	...

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Déficit Habitacional no Brasil 2000

(1) O número de municípios que compõe as RMs difere nos dois anos considerados, em função das alterações administrativas ocorridas no período. (2) Exclusive Tocantins em 1991. (3) Inclusive Tocantins em 1991. (4) Exclusive déficit rural da Exclusive déficit rural da Região Norte, exceto por Tocantins em 2000. (5) Exclusive déficit rural da RM Belém.



O conjunto metropolitano apresentou incremento de 34% em suas estimativas de déficit habitacional ajustado entre 1991 e 2000, correspondendo a 480 mil unidades. Representava 26% do total nacional estimado no primeiro ano, elevando-se para 29% no segundo. As Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro concentram a maior parcela do déficit metropolitano em ambos os momentos: São Paulo com 30% e Rio de Janeiro caindo de 24,9% para 19,6%. As maiores taxas anuais de crescimento do déficit habitacional ocorreram em Curitiba e Belém.

Em termos relativos, apesar do déficit habitacional ajustado brasileiro apresentar pequeno decréscimo entre 1991 e 2000, nas Regiões Sudeste e Sul esse se manteve estável durante o período. Entre as unidades da Federação se observam ligeiros aumentos percentuais no Rio Grande do Norte, Pernambuco, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul. Quanto ao déficit urbano, enquanto no Brasil há aumento relativo durante a década, em alguns estados há queda percentual: Acre e Amazonas, na Região Norte; Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba e Alagoas na Nordeste, ainda se mantendo em patamares elevados; Rio de Janeiro na Sudeste; Santa Catarina na Sul. No que se refere às regiões metropolitanas, a participação do déficit ajustado permanece estável no período, em torno de 13%, devendo-se destacar quedas percentuais nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e, principalmente, em Belém.

Quanto à composição do déficit habitacional ajustado, há a manutenção da coabitação familiar como principal parcela em ambos os momentos (58,2% e 56,1% respectivamente), crescendo sua participação apenas na Região Nordeste. A alteração mais expressiva foi a redução relativa da importância da habitação precária, de 34,6% para 24%, e o incremento da relevância do ônus excessivo com aluguel, que se eleva de 7,2% a 18,2%. De modo

geral, na maior parte dos estados nordestinos, apesar da queda de participação, a habitação precária tende a assumir papel mais expressivo do que no comportamento médio nacional, porém, a Região Norte é a única onde há aumento de sua presença relativa. O ônus excessivo com aluguel é mais representativo na Região Sudeste, acompanhado por alguns estados da Sul e Centro-Oeste.

As regiões metropolitanas apresentam, em seu conjunto, o comportamento similar ao brasileiro quanto a sua composição, merecendo destaque a coabitação familiar, com queda de participação de 69,8%, em 1991, para 65,4%, em 2000. A habitação precária passa de 18,8% do déficit ajustado metropolitano para 9,3% durante o período, enquanto há ampliação significativa do ônus excessivo com aluguel, que responde por 22% do déficit em 2000, sendo de 11,5%, em 1991.

Em termos de rendimentos das famílias afetadas pelo déficit habitacional, há concentração significativa nos estratos inferiores de rendimentos em ambos os momentos analisados: 55,2% das famílias que se encontram em situação de déficit habitacional recebiam até dois salários mínimos em 1991, passando para 63,9% em 2000 (nas Regiões Metropolitanas esses percentuais eram, respectivamente, 50,7% e 58,5%), a Região Nordeste foi a que apresentou os piores indicadores, 70% em 1991, e 78,7% em 2000. No entanto, ao se analisar a questão do ponto de vista do total das famílias com renda média até dois salários mínimos, tem-se que enquanto em 1991 o déficit habitacional urbano representava 37% dessas famílias, em 2000 esse percentual cai para 32%.

Considerações Finais

As características da clientela afetada pelas Necessidades Habitacionais, apresentadas neste trabalho, conduzem à reflexão crítica do que se tem feito em prol do equacionamento dos problemas de qualidade de vida habitacional durante a última década, lato sensu – e que não foi pouco –, e do que se tem pela frente a resolver. A concentração da população-alvo em segmentos de baixa renda faz perceber o ataque às Necessidades Habitacionais como uma faceta do





combate à pobreza, uma vez que se pode esperar pouco como contrapartida financeira a partir de uma renda familiar minguada na maioria das famílias afetadas. Esta população dispõe apenas de sua própria força de trabalho, que pode ser usada como uma forma de pagamento de benefícios obtidos, através de serviços comunitários prestados em regime de mutirão, horas de trabalho não remuneradas em dinheiro, mas contabilizadas como tal.

Ainda que não tenhamos dados atualizados, estima-se que na área habitacional a soma dos investimentos federais do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos e do Orçamento Geral da União sejam responsáveis por algo em torno de 15% das novas unidades produzidas no período (AZEVEDO, 2000). Isto significa que o restante das unidades sejam assim divididas: uma pequena parte decorrente tanto de investimento direto da iniciativa privada como de programas populares desenvolvidos de formas autônomas por governos municipais (CARDOSO & RIBEIRO, 1999) e a grande maioria fruto direto da aplicação de poupança da própria população.

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, Sergio de "A questão da moradia no Brasil: necessidade habitacionais, políticas e tendências", in: Fórum Internacional de Habitação, Recife, 23/11/2000. Mimeo.

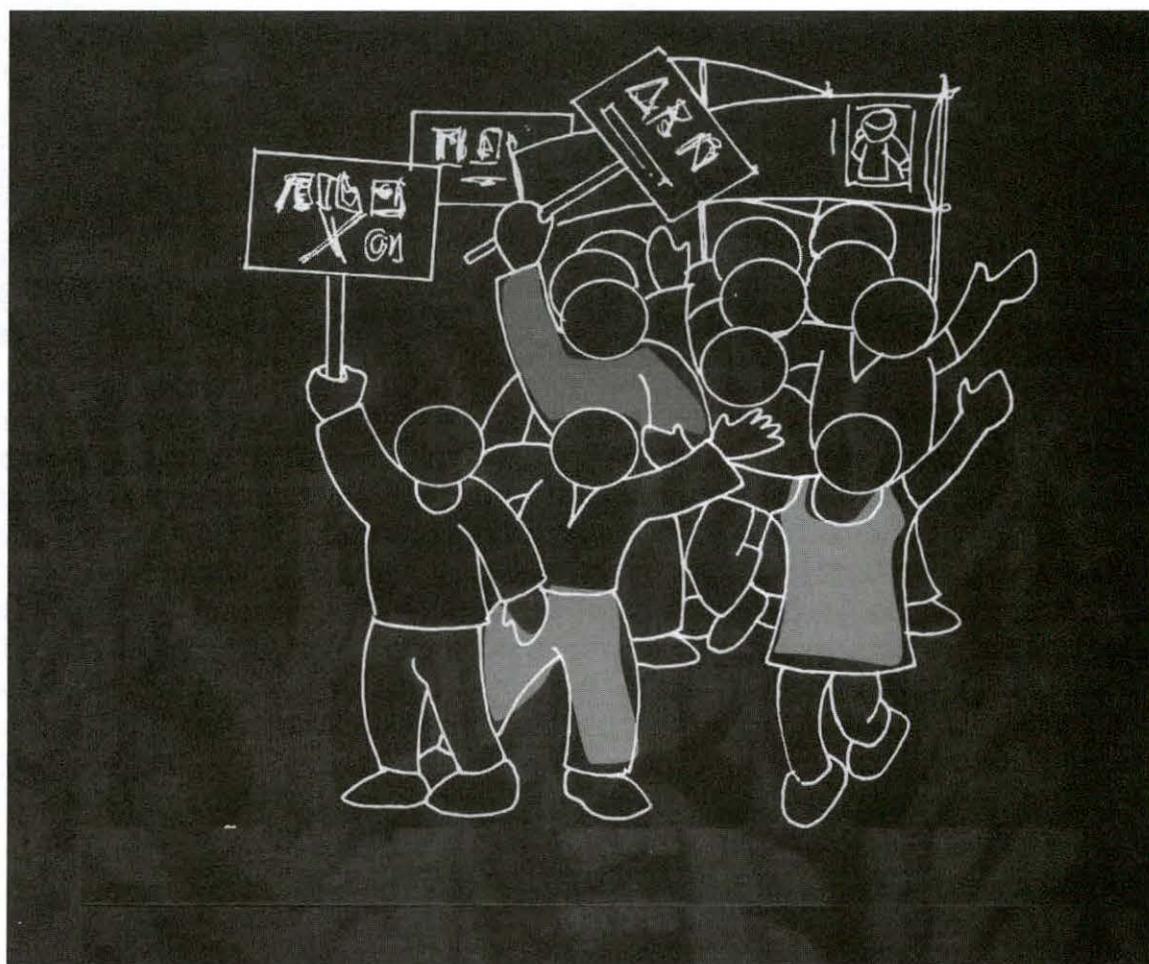
CARDOSO, Adauto Lúcio & RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz (coords). "A Municipalização das Políticas Habitacionais : uma avaliação das experiências recentes (1993 –1996)". Relatório de Pesquisa, IPPUR / UFRJ – FASE, Abril de 1999.

FJP, Fundação João Pinheiro "Déficit Habitacional no Brasil". Centro de Estudo Político e Social, CEPS, Convênio PNUD/Secretaria de Política Urbana (Ministério do Planejamento), Belo Horizonte, 1995.

FJP, Fundação João Pinheiro "Déficit Habitacional no Brasil 2000". Fundação João Pinheiro, Centro de Estatísticas e Informações, PNUD- Habitar Brasil-BID, Belo Horizonte, 2001.

Estatuto da Cidade e a Política Habitacional

Grazia de Grazia¹



¹ Assessora do Núcleo Cidadania, Políticas Públicas e Questão Urbana da Fase, mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ, Secretária Executiva e da Coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana.

O processo de urbanização acelerado que o país está vivendo desde os anos 40 (índice de urbanização de 31% em 1940, atingiu 81% em 2000) está marcado pela grande concentração populacional nas áreas metropolitanas. Os números são eloquentes: dos 5510 municípios brasileiros, 75% têm menos de 20 mil habitantes, enquanto 49 aglomerações urbanas, das quais 12 regiões metropolitanas abrigam 47% do total da população.

A partir do final dos anos 70, e, principalmente, na década de 80, problemas econômicos como o aumento da inflação, o achatamento salarial e a valorização da terra trouxeram conseqüências sérias para as cidades. O mercado de lotes populares, que em décadas anteriores era significativo, entra em crise nas grandes cidades e é substituído pela expansão das favelas tanto nas zonas periféricas quanto nas áreas centrais. A produção popular diminui de importância quantitativa e o número de apartamentos construídos pelas empresas também diminui consideravelmente (Lago, 1994).

A política governamental federal é quase inexistente visto que, após a crise e extinção do BNH — Banco Nacional da Habitação —, são os municípios que acabam arcando com a tarefa de realizar políticas de moradia sem que haja repasses de recursos correspondentes. Ao longo da década passada surgem programas fragmentados através da Caixa Econômica Federal e o atendimento ficou muito aquém de suprir o déficit existente de 6.886.000 moradias declarado pelo IBGE/Censo 2000 e Fundação João Pinheiro. Além de escassos e desarticulados, o repasse de recursos dos programas é realizado diretamente para o setor da construção, visto que a maioria dos municípios, não estando com as finanças saneadas, se submete ao contingenciamento realizado pelo Banco Central que visa atender a meta de diminuir a dívida interna do país.

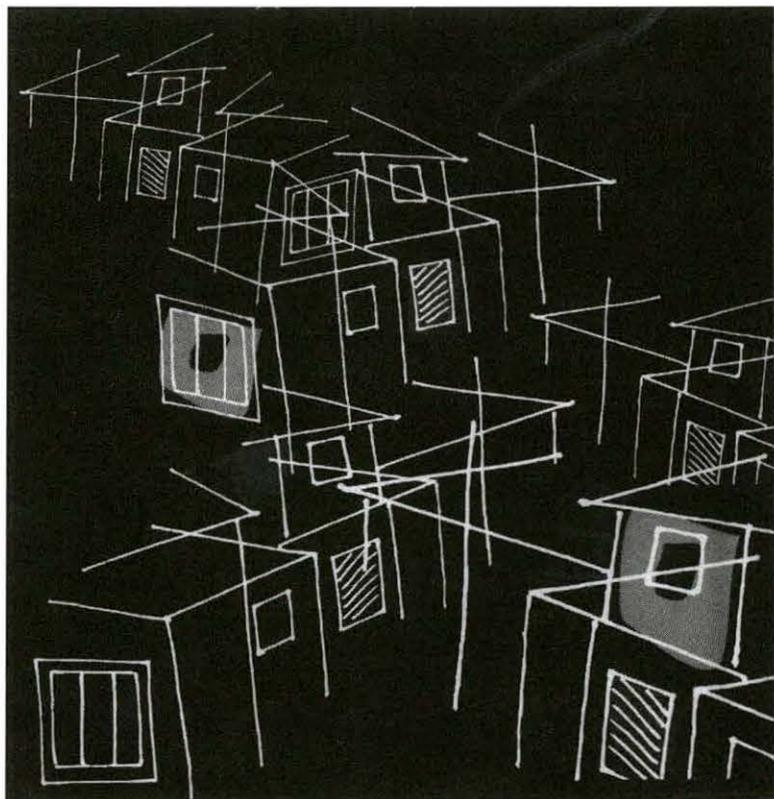
Os setores populares, sem políticas governamentais e não incluídos nas estratégias de mercado, foram obrigados a superpovoar as favelas, as ocupações organizadas ou não, os cortiços e as formas mais recentes de produção clandestina de loteamentos.

Segundo matéria publicada na revista VEJA, de janeiro de 2001, baseada em informações do Censo 2000, as áreas mais ricas das oito principais regiões metropolitanas brasileiras cresceram 5% nos últimos dez anos, as periferias dessas mesmas regiões cresceram 30%.

Segundo os dados levantados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 1999 do IBGE, foram encontradas favelas em 27,6% dos Municípios brasileiros. A tendência apresentada pelos dados mostra que à medida que aumenta a população do Município aumenta o percentual de favelas. Nos Municípios com população inferior a 10 mil habitantes é encontrado o menor percentual de favelas (14,3%), a única faixa de população que se situa abaixo da média brasileira. As favelas existem em 31,4% dos Municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes; e em 40,6% daqueles com população entre 20 mil e 50 mil habitantes.

Para os Municípios com população acima de 50 mil habitantes, aqueles que podem ser classificados como de grande porte, os percentuais daqueles onde existem favelas ultrapassa os 50% dos casos. E em 56,6% dos Municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes existem favelas, o mesmo acontecendo em 79,9% daqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes e na totalidade dos Municípios com população superior a 500 mil habitantes.

Esses dados ainda não refletem a realidade de cada município, mas apresentam um quadro de tendências que podem contribuir nas políticas de planejamento urbano



em todos os setores. Os dados sobre loteamentos irregulares e clandestinos e cortiços não são computados pelo IBGE e só existem alguns levantamentos em poucos municípios cuja Administração realizou cadastros.

O Estatuto da Cidade

Foi a partir da Constituição de 1988, quando o Movimento Nacional da Reforma Urbana conquistou a inclusão da função social da propriedade e da cidade, artigos 182 e 183, é que se institucionalizou o direito à cidade, o direito à moradia e a Regularização Fundiária. As forças conservadoras deste país, localizadas, entre outras, no Judiciário, não reconhecia essas conquistas enquanto não fosse aprovada a sua regulamentação.

O Estatuto da Cidade servirá para dar suporte jurídico consistente às estratégias de planejamento urbano, às práticas de gestão urbana e, sobretudo, à ação de Administrações municipais que queiram enfrentar os grandes e graves problemas urbanos,

sociais e ambientais que afetam a vida de um grande contingente populacional que ocupa as favelas, loteamentos clandestinos e cortiços. É função dos governos municipais promover o controle do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ocupação do território com justiça social. Nessas políticas públicas os interesses individuais dos proprietários necessariamente terão que respeitar outros interesses existentes nas cidades.

É importante lembrar que esse novo e importante sistema jurídico só foi aprovado pela pressão da sociedade e só será implementado quando a população se apropriar dele pressionando os municípios a realizarem Planos Diretores com

participação popular e, assim, quando o slogan da cidade que queremos for de fato construída através de pactos entre os diversos atores sociais em cada lugar.

Antes da aprovação do Estatuto se dizia que não havia leis suficientes, agora a lei além de consolidar a função social da propriedade e da cidade regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos que podem possibilitar maior acesso à terra e à construção de cidades mais justas. O Estatuto efetiva o direito à moradia através de instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais que podem ser acionados por iniciativa da população organizada (Usucapião Especial Urbana e a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia).

No entanto, a nova lei dá inúmeros instrumentos ao Poder Público que, se articulados entre si e implementados a partir de um processo de gestão democrática, poderão enfrentar as lógicas que produzem a

informalidade, a ilegalidade nas cidades. Nem sempre a conquista individual de um título de propriedade garante o direito à moradia a quem o requereu. É preciso que processos mais amplos e coletivos de planejamento e controle do uso do solo sejam implementados para garantir os direitos almejados.

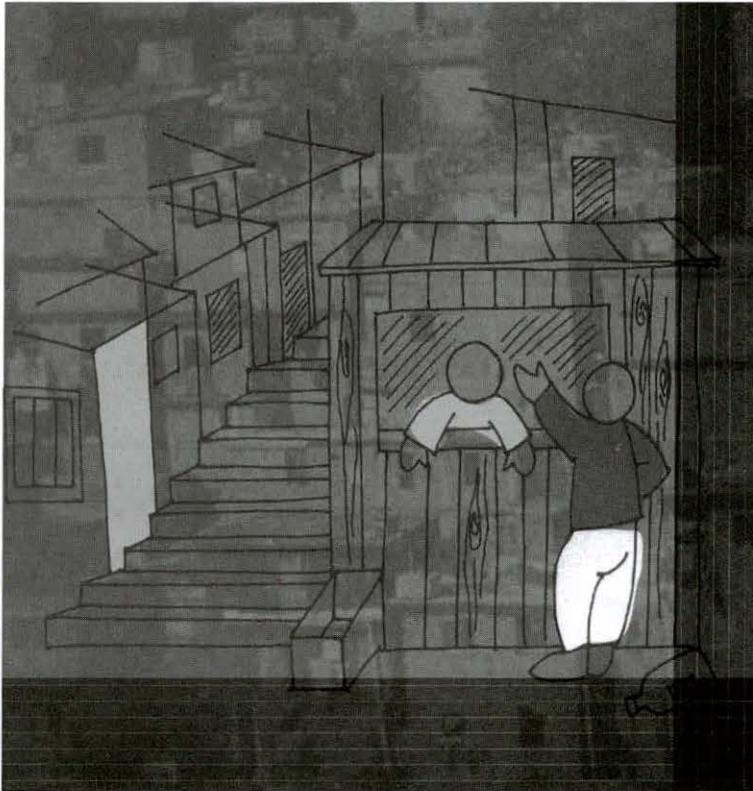
A conquista dos direitos obtidos no Estatuto da Cidade teve que passar por um longo caminho. A década de 60 se caracterizou como o período das políticas das remoções e dos despejos, estendendo-se até a década seguinte. Foi graças à organização dos movimentos populares urbanos por um lado e, de outro, por falta de alternativas políticas do poder público em produzir moradia popular que a década de 80 inaugura os programas de urbanização de favelas e de regularização fundiária. Apesar de ser um binômio indissociável os programas de urbanização de favelas se projetaram e se multiplicaram. Poucas Prefeituras, no entanto, priorizaram o processo completo da Regularização Fundiária, isto é, a urbanização e a legalização da posse.

Uma das razões da priorização da urbanização pode ser explicada a partir da pressão das demandas populares oriundas das organizações de favelas e loteamentos que lutaram historicamente por melhores condições de vida, entendida como garantia e melhoria da moradia, do bairro ou região e do município. No entanto, uma outra razão vem se explicitando também. Uma política de regularização fundiária requer mudanças estruturais na ordem administrativa, jurídica e urbanística associadas ao entendimento da natureza e dinâmica dos processos de informalidade. Essas mudanças exigem um longo tempo de aprendizagem para que não se produzam equívocos, para enfrentar permanentemente as resistências às novas medidas e para a tomada de decisões políticas em defesa do direito à moradia e à cidade.

O esforço pioneiro de realizar programas completos de regularização fundiária foi da Prefeitura de Recife e Belo Horizonte (Alfonsin, 1997) que foi seguido por Diadema, Rio de Janeiro (só em loteamentos clandestinos e irregulares), ainda na década de 80. Mas foi a partir de 1989, quando são eleitos governos de oposição e de esquerda é que as experiências se multiplicaram. Segundo pesquisa realizada por Cardoso e Ribeiro, nos 45 maiores municípios do país, avaliados na gestão de 1993/1996, o número de famílias beneficiadas com a urbanização de assentamentos foi de 97.549 e em programas de regularização fundiária já estava muito próximo, 86.379 famílias.

Uma outra concepção vem se apropriando das políticas de regularização, principalmente quando se trata de financiamento do Banco Mundial. As "novas" idéias são do economista peruano Hernando de Soto que dá uma dimensão econômica à informalidade. Hernando defende a concessão do título de posse como um dos meios para alavancar a economia urbana e possibilitar o enfrentamento da pobreza. O economista entenderia que a falta de título de posse impede o acesso a créditos (Fernandes, 2001).

As teses de Soto demonstram uma falta de conhecimento do universo da informalidade porque fundamentalmente a titulação da casa não é garantia para se ter acesso a créditos produtivos, a não ser para obter créditos para a construção da própria moradia. Além disso, o fato de conceder apenas títulos individuais de posse retira da função do Estado a provisão e gestão da urbanização, repassando-a ao morador. No início dos anos 80, o então prefeito Maluf entrou em negociação com os cartórios de Registro de Imóveis do município de São Paulo e conseguiu legalizar um número alto de loteamentos irregulares sem urbanização, ferindo a Lei



instrumentos legais. É importante levar em conta que se vive numa sociedade onde ter acesso aos direitos significa estar inserido nas leis da mercantilização e para tal é necessário um poder aquisitivo adequado para garantir a sua sustentabilidade. É preciso, portanto, evitar distorções para não contribuir com a reprodução da informalidade.

A primeira questão a ser discutida num processo de Regularização é a garantia dos direitos básicos de habitação, infraestrutura básica, serviços urbanos e de acesso e direito à cidade. Não são conquistados esses direitos apenas melhorando o arruamento do assentamento ou a infraestrutura superficialmente, torna-se necessário criar condições

Federal 6766/79 e retirando do comprador de lote seus direitos de morar num loteamento urbanizado. O movimento de moradores de loteamentos irregulares e clandestinos do Rio de Janeiro lutou muito para impedir que as regras paulistas pudessem ser implantadas na cidade.

Outras tentativas de distribuição de títulos de posse realizadas no Rio de Janeiro, no primeiro governo Brizola, foram contestadas também pela população organizada, mas o programa acabou não tendo prosseguimento por dificuldades inerentes ao processo de regularização.

Na verdade existem poucos estudos que avaliam os impactos gerados e a qualidade dos processos de regularização fundiária.

Questões relevantes no processo de Regularização

Uma política de Regularização Fundiária não pode ser uma mera aplicação de

adequadas de habitabilidade e de integração do assentamento ao conjunto da cidade. É um desafio que consta das perspectivas dos programas, mas pouco tem sido concretizado. A implementação dessa política poderá ser através de uma construção coletiva de profissionais em conjunto com a população onde se exercite o planejamento em todas as etapas e níveis a serem cumpridos. Uma instância coletiva com representação das secretarias e órgãos municipais e população organizada se faz necessária para formular uma política integrada, deliberar prioridades e encaminhamentos para dar consistência, legitimidade e efetividade à prática.

A participação da população no processo de regularização desde a formulação até a execução é uma segunda questão básica necessária ao enfrentamento da informalidade. A população envolvida e consciente é uma aliada fundamental para que os processos possam ser concretizados

a favor das pessoas moradoras do assentamento. A participação direta da comunidade deverá ocorrer em todas as etapas do processo, definindo prioridades e encaminhamentos e também contribuindo na reunião de informações e documentações existentes sobre o assentamento. Duas experiências importantes referenciam o formato da participação em programas de regularização: Recife, no PREZEIS - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social e Rio de Janeiro no programa de regularização de loteamentos. As duas experiências possibilitaram a participação integral da comunidade envolvida no programa e do conjunto das organizações da cidade envolvidas na temática para formular e executar a política para a cidade.

O combate à reprodução da informalidade é uma das questões fundamentais numa política de regularização. Além das questões já levantadas, se faz necessário enfrentar o elitismo das legislações baseadas em modelos técnicos utópicos que não levam em conta a dinâmica social e nem as estratégias segregadoras do mercado. A população e as entidades da sociedade civil por outro lado estão dando exemplos em alguns lugares que tem condições de elaborar novas leis e monitorá-las permanentemente a partir das práticas concretas.

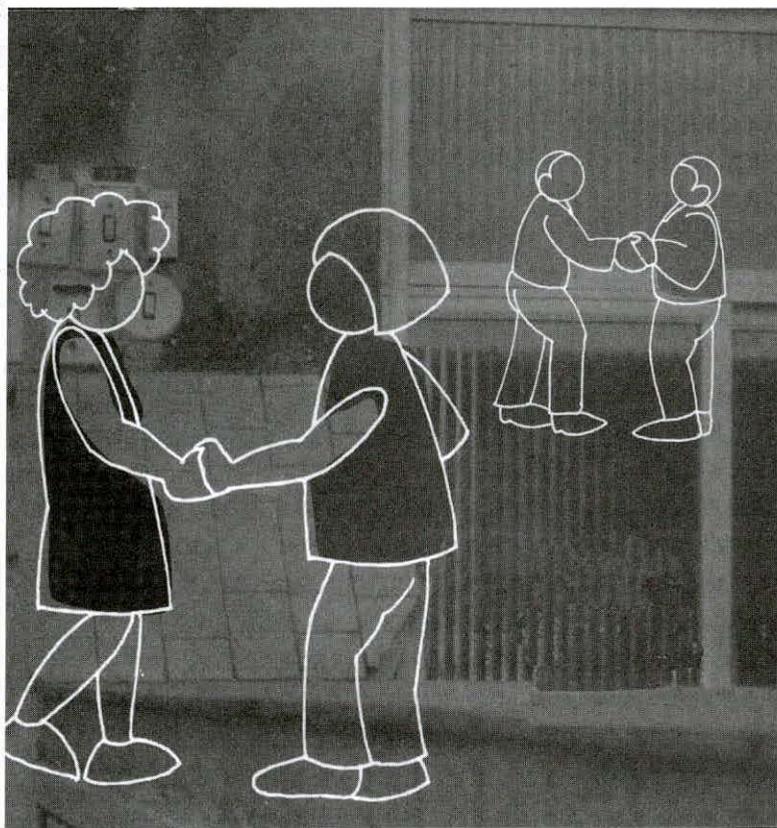
Uma política de regularização só será completa se estiver previsto o pós-regularização compreendendo desde medidas para o enfrentamento dos impactos econômicos, urbanos e sociais até políticas de acompanhamento.

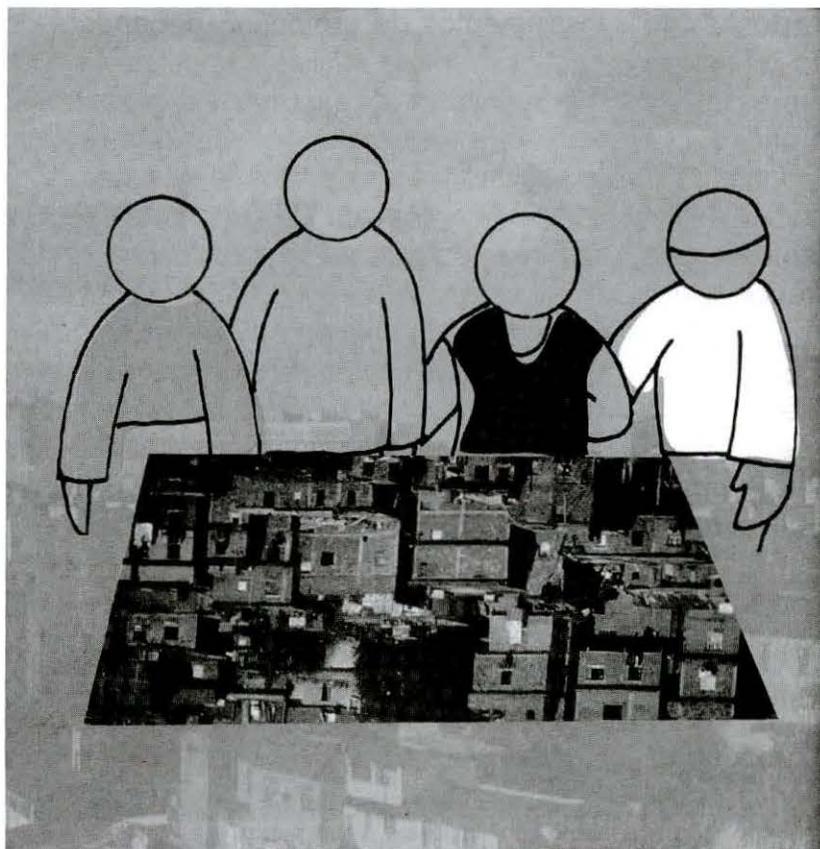
Um primeiro impacto que poderá ser enfrentado, através de

instrumentos de proteção², dependerá do conhecimento e análise das estratégias do mercado para aquela região que sofrerá ou sofreu a intervenção. Se o mercado imobiliário inserir os lotes regularizados na sua lógica (Abramo e Smolka, 2002), a população mais vulnerável estará sendo expulsa da moradia conquistada e é claro que vão continuar vivendo na informalidade em outro lugar, visto que geralmente a quantia de dinheiro adquirida com a possível venda do lote não dará conta de outro imóvel com a mesma qualidade.

Numa conjuntura de aumento dos índices de desemprego a probabilidade de afetar as

² Os instrumentos a serem escolhidos terão a característica de colocar alguns controles para impedir a venda do imóvel. Podem ser mencionados: concessão de uso real com controles deliberados com a população, estabelecimento de taxas e tarifas sociais para os serviços e impostos, entre outros.





interesses majoritários da população.

A regularização fundiária por ser um processo amplo que envolve o direito à moradia e à cidade poderá atribuir à participação inúmeras dimensões. A participação permite:

“o alargamento do universo de relações sociais, o aprendizado de procedimentos institucionais, a defesa de interesses, o alcance de informações necessárias à mobilidade social, o acesso a informações estratégicas, o conhecimento da vida urbana, o acesso aos elementos do saber técnico, o conhecimento das formas de penetração em redes sociais, vivenciar uma experiência social e política” (Ribeiro,97, pg.19) e a conquista de melhorias concretas.

famílias beneficiadas com programas de regularização é muito grande. Políticas de emprego e renda integradas com as de regularização se tornam muito necessárias para contribuir na permanência das famílias. É importante que desde o início do programa possa ser articulado com o órgão responsável pelo trabalho projetos e programas que poderão interferir no desenvolvimento da experiência.

Por fim, a participação da população em todos os níveis é fundamental para que todas as dimensões possam ser de fato efetivadas. A participação pode ser expressa como campo de oportunidades para a integração social, poderá ser associada ao exercício da cidadania e à denúncia de limites da democracia formal. Poderá, a partir do envolvimento das comunidades carentes na concepção dos programas de intervenção, construir novas formas de gestão urbana representativas dos

Referências Bibliográficas

ABRAMO, Pedro e SMOLKA, Martim O.. “Que componentes devem ser incorporados a uma estratégia de acompanhamento pós-intervenção de Regularização Fundiária?” in Regularização da Terra e Moradia: O que é e como Implementar, Acesso, Caixa, Fase, Polis, Cohre, São Paulo, 2002

ALFONSIN, Betânia de Moraes. “Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras”, Fase/Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, Rio de Janeiro, 1997.

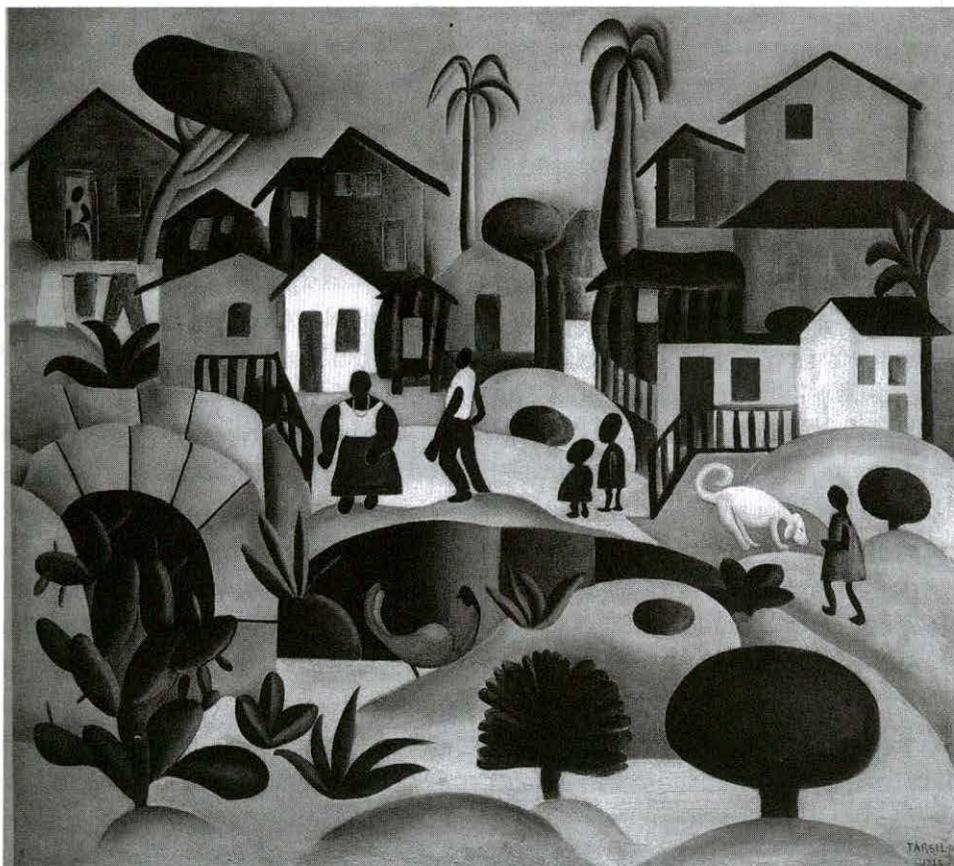
FERNANDES, Edésio. “Legalizando o Illegal”, artigo do Jornal do Brasil, Opinião, 07/06/2001.

LAGO, Luciana Corrêa do. “Os padrões de produção de loteamentos nas décadas de 80/90: nove estudos de caso no Município do Rio de Janeiro”, paper, IPPUR/UFRJ”, 1994.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. “Intervenções Urbanas, Democracia e Oportunidades: dois estudos de caso” Fase, Rio de Janeiro, 2000.

O Fundo Nacional de Moradia Popular*

entrevista



* Entrevista concedida a Grazia de Grazia - Assessora do Núcleo Cidadania, Políticas Públicas e Questão Urbana da Fase, mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ, Secretária Executiva e da Coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Novembro de 1991, no contexto de uma conjuntura pós Constituinte e ao mesmo tempo em um Governo Federal marcado pela corrupção e pelo favorecimento às tendências internacionais entre as quais o desmantelamento das políticas urbanas, o Movimento de Moradia articula todas as suas entidades e lança uma Iniciativa Popular de Lei¹ criando o Fundo e o Conselho Nacional de Moradia Popular. Foram cerca de um milhão de assinaturas, número exigido por lei, que referendaram a primeira Iniciativa Popular e foi encaminhada ao Congresso Nacional² através de uma grande caravana. Primeiro ato importante dos movimentos populares em busca de uma ação propositiva de política pública nacional.

O Comitê Pró-Fundo Nacional de Moradia Popular, responsável pela coordenação desde a elaboração do projeto de lei, passando pela mobilização e pela entrega ao Congresso, era composto pelas quatro entidades nacionais dos movimentos populares: União Nacional por Moradia Popular - UNMP, Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM, Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM e a Central dos Movimentos Populares - CMP. Essa bandeira de luta continuou durante esses 11 anos e continuará existindo até conquistar o objetivo tão bem explicitado pelos representantes das entidades nesta entrevista. Além das entidades protagonistas o Fórum Nacional de Reforma Urbana assumiu a mesma bandeira como central na sua plataforma ao lado da luta pelo Estatuto da Cidade e está contribuindo na implementação de ações políticas decididas coletivamente.

Seis caravanas foram necessárias para impulsionar a tramitação do projeto de lei e todas foram organizadas pelo conjunto das entidades. Cada caravana conquistava novos processos de discussão na Câmara e no Governo Federal. Foram conquistadas inúmeras audiências públicas ou reuniões para negociar o projeto nas diversas Comissões da Câmara

Federal. Em 1992 o então Deputado Nilmário Miranda articulou um Fórum de Habitação com parlamentares de vários partidos, representantes do Governo Federal, dos setores imobiliários e da construção, dos movimentos e do Fórum Nacional de Reforma Urbana para negociar o projeto de lei com outros projetos que também estavam em tramitação no Congresso. Nos dois anos de duração, este fórum produziu um novo projeto de lei a partir das questões consensuais e foi criada uma Comissão Especial na Câmara para discutir e aprovar o novo projeto. Infelizmente, em 1995, tão logo o Presidente Fernando Henrique Cardoso iniciou seu governo, mandou retirar o projeto de tramitação, desrespeitando todo o processo coletivo de negociação³ e até ao final de seu segundo mandato não foi encaminhado nenhum outro.

Em 1995, as entidades solicitam aos parlamentares a retomada da Iniciativa Popular de Lei e o projeto passa a ser o PL 2710/92.

Na última caravana realizada em 2001, o movimento conquista no Governo e na Câmara a reabertura de canais para renegociar o projeto. Com a participação também de representantes da CBIC - Câmara Brasileira da Construção - produziu-se um novo projeto, a "Emenda Global", que passou a ser chamado de Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, incluindo o Conselho Nacional e o Fundo Nacional de Interesse Social. Desde o mês de agosto deste ano este projeto está na fila para ser colocado em pauta no Plenário da Câmara dos Deputados.

Para o próximo ano, com o Governo Lula, as perspectivas são promissoras. Em primeiro lugar porque o próprio Lula assinou em apoio

¹ Iniciativa Popular de Lei é um instrumento de participação cidadã instituído pela nova Constituição Brasileira e necessita estar subscrita por 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados.

² A Iniciativa Popular de Lei foi recebida pelo Presidente da Câmara da época e vários deputados. O Deputado Nilmário Miranda assinou a responsabilidade pelo projeto.

³ O mesmo aconteceu com o projeto de Saneamento.

ao projeto já em 27/10/91, estimulou também a organização do Projeto Moradia pelo Instituto Cidadania fundamentado no Projeto do Fundo de Moradia Popular e porque já foi anunciada pela Comissão de Transição, a criação do Ministério da Cidade, proposta esta formulada no interior do Projeto Moradia. Portanto, a tendência é que as entidades retomem a discussão do projeto no novo contexto, a partir de todas as suas propostas originais. As idéias principais sobre o projeto estão expressas nas falas dos representantes das quatro entidades nacionais logo a seguir na entrevista concedida à Revista **Proposta**.

Proposta: Qual é o balanço da luta pela aprovação do Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP e quais são os principais problemas enfrentados? Identifiquem para os leitores de Proposta as entidades que participaram da luta em cada momento.

Evaniza Rodrigues – UNMP – União Nacional por Moradia Popular. Nunca podemos esquecer do fato histórico e até hoje inédito de movimentos de base discutindo e elaborando a proposta da Iniciativa Popular de Lei. Isso marcou toda a história dessas lutas. O FNMP, mais que uma bandeira, tem sido um eixo de agregação na União. Na sua elaboração e mais recentemente também tem cumprido esse papel na relação entre os movimentos. Se os mais de 10 anos de demora parecem absurdos para a urgência da questão, 10 anos de luta demonstra que esses movimentos não foram um episódio conjuntural, mas permanecem e se renovam. Um outro aspecto é que, ao apresentar uma proposta de Sistema de Habitação, os movimentos apontam para uma prática que, ao lado das reivindicações pontuais e/ou fragmentadas, se apresenta mais propositiva e integrada do que parece.

Edmundo Fontes – CONAM – Confederação Nacional das Associações de

Moradores. A proposta de realizar um projeto de lei de iniciativa popular foi construída a partir da constatação de que a luta pelo direito à moradia era muito mais ampla do que a luta por um pedaço de terra, como acontecia com as ocupações. As entidades proponentes do projeto de lei de iniciativa Popular, para criação de um fundo nacional e um conselho nacional de moradia, tinham visões distintas sobre as diversas formas de desenvolverem a luta pela moradia, mas a necessidade da construção de uma política nacional de habitação levou os movimentos e as entidades a superarem suas divergências que eram mais de caráter político do que propriamente sobre a luta pela moradia. Neste sentido, a CONAM, a UMM, o MNLM, demonstraram um grande gesto de unidade política que foi importante para o avanço da luta pelo direito à moradia.

Luiz Gonzaga (Gegê) – CMP – Central dos Movimentos Populares. A Central surge em um momento histórico na luta de classe brasileira onde vários movimentos juntam-se em torno de um mesmo objetivo que era combater a exclusão social. Com a riqueza e a diversidade desses atores buscávamos a qualificação, a formulação de políticas públicas e tínhamos o pensamento de junto com outros setores da sociedade contribuir na elaboração de um projeto político para o Brasil privilegiando a participação popular.

Na composição hoje da central os movimentos mais atuantes são os movimentos de moradia, onde junto com os demais movimentos nacionais de moradia (UNMP, MNLM, CONAM) coordenamos a caravana Nacional de Moradia para Brasília no ano de 2001, da mesma forma que fomos parceiros em 1991 na coleta de 1 milhão de assinaturas pela criação do Fundo Nacional de Habitação Popular. Em 1995 e 1997 coordenamos a caravana nacional por cidadania e reforma urbana ambas em Brasília.

Antonio José – MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia. A luta foi muito árdua e as dificuldades enfrentadas foram diversas, mas a principal foi dificuldade foi a ser enfrentada foi a falta de compromisso e de respeito pela iniciativa popular por parte da grande maioria dos parlamentares e dos presidentes da república que passaram durante esse processo. A segunda grande dificuldade é a falta de estrutura e recursos para que o movimento pudesse acompanhar mais de perto o projeto. Quanto às visões e caminhos a serem trilhados, ao meu ver, eram mais o menos unificadas por parte dos movimentos e entidades que apoiaram e continuam apoiando o projeto.

Proposta - Qual era o objetivo da iniciativa popular?

Evaniza Rodrigues – UNMP – A proposta parte da crítica ao Sistema Financeiro da Habitação em cada um dos seus aspectos, e propõe a sua superação com um modelo totalmente novo, mas ao mesmo tempo fundado nas experiências locais, que naquela época eram nascentes. Tinha como objetivo também uma grande mobilização social em torno do tema. Formulada num momento de maior consolidação dos movimentos sociais e da nova ordem posterior à Constituição de 1988, que garantiu instrumentos de participação popular, como a iniciativa popular de lei, o Projeto de Lei do Fundo ganhou também um forte conteúdo simbólico, já que era, pela primeira vez, o próprio povo sem moradia que apresentava a proposta de solução para a questão.

Edmundo Fontes – CONAM – O objetivo principal do Projeto de Lei de iniciativa popular é constituir uma política permanente de recursos financeiros para o setor de habitação popular, nos três níveis de governo, a partir da constituição de um Fundo Nacional de Moradia

Popular e de um Conselho Nacional de Habitação, deliberativo e responsável pelas diretrizes de uma política nacional de habitação e pela definição dos critérios de aplicação e gestão dos recursos do fundo.

Luiz Gonzaga (Gegê) – CMP – A iniciativa popular visa criar o Fundo Nacional de Habitação Popular e paralelamente a este formar o Conselho Nacional de Habitação Popular, isto tudo visando a criação de uma política habitacional no Brasil.

Antonio José – MNLM – Criar um fundo nacional de moradia popular bem como criar o conselho Nacional, conselhos estaduais e municipais e, conseqüentemente, uma política nacional com a participação da sociedade civil (popular) de forma que agilizasse o processo de construção da moradia popular e sem corrupção.

Proposta – O que ocorreu na tramitação do projeto nesses 10 anos?

Evaniza Rodrigues – UNMP – A tramitação passou por inúmeras fases nesses anos todos. Desde o Fórum de Habitação, cujo produto foi enterrado posteriormente por FHC, à atual “emenda global”. Em alguns momentos ele foi menos reivindicado, mas nunca deixou a pauta dos movimentos. Durante os últimos 7 anos, o governo federal deixou claro que não tinha nenhuma intenção de implantá-lo e deixou claro também que não pretendia nenhum controle social sobre a política de habitação. Apesar disso, contamos com o esforço e organização dos movimentos para que a tramitação, ainda que lenta, nunca parasse. Para a aprovação do projeto na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara Federal foi fundamental os esforços dos deputados Nedsom Miqueletti, que fez o substitutivo, e do incansável Nilmário Miranda.

Edmundo Fontes – CONAM – Nos dez anos de tramitação, o Projeto de Lei de iniciativa popular teve sempre a resistência deliberada do governo federal, representada pelos seus órgãos federais (Caixa Econômica Federal, Secretaria Nacional de Política Urbana – Sepurb, mais recentemente Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – Sedu), pelos representantes do capital imobiliário e por setores da grande indústria da construção civil. Aliada a este processo a dificuldade de unidade maior das organizações proponentes e de certa incompreensão por parte da bancada parlamentar progressista. Mas o fator preponderante de ficarmos dez anos com o projeto na Câmara dos Deputados, foi o processo de reforma neoliberal introduzido em nosso País, que tomou conta da pauta do congresso nacional, não permitindo aprovar nenhum projeto que tivesse o objetivo da ampliação de gastos financeiros da União com a área social. Neste sentido a nossa proposta foi vítima desta política desastrosa iniciada com Collor de Melo e aplicada até as últimas conseqüências pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Luiz Gonzaga (Gegê) – CMP – Durante estes onze anos de caminhada a proposta inicial não perdeu a sua essência o que, na minha opinião, é o principal. Também aconteceram várias viagens ao Distrito Federal e várias reuniões.

Antonio José – MNLM – Em primeiro lugar um descaso total por parte da grande maioria dos parlamentares, em segundo lugar muitas mudanças no projeto original e, em terceiro, muitas idas e vindas por parte dos representantes do movimento, ou seja, muitas mobilizações para fazer as cobranças inclusive com realização de várias caravanas.

Proposta – Considerando o processo atual quais foram as mudanças que ocorreram comparadas à iniciativa popular encaminhada em 91?

Evaniza Rodrigues – UNMP – Acredito que muitas coisas, de fato, do projeto original necessitavam ser aperfeiçoadas e atualizadas. Porém os seus princípios devem permanecer os mesmos. Eles serviram de base para o Projeto Moradia elaborado no Instituto Cidadania e hoje adotado pelo presidente eleito, Lula. Os mais importantes, como o mix de recursos, o subsídio e a prioridade à baixa renda, a participação popular e o controle social dos recursos e da política, a descentralização da gestão e a diversidade de programas ainda são os pontos fundamentais e que foram se consolidando ao longo desses anos na prática de alguns municípios até em pequenos projetos do governo federal, ainda que não em sua integralidade. De qualquer modo, esse processo se transformou numa referência importante.

Edmundo Fontes – CONAM – O processo atual em que se encontra o projeto é fruto da morosidade do Congresso e da dificuldade desenvolvida pelo governo e por outros setores, que não tiveram compreensão desta grande iniciativa popular para a construção de uma política nacional de habitação popular. As mudanças ocorridas, comparadas ao conteúdo original do projeto, parecem ser muito grandes, mas, na verdade, a nossa idéia principal foi preservada em todo o processo de negociação. Ficou mantida a proposta de um Conselho Nacional, de um Fundo Nacional com fontes definidas e o subsídio a famílias. Tecnicamente a proposta foi muito melhorada, pois a nossa principal luta é por uma política nacional de habitação de interesse social, integrada e descentralizada, e a “emenda global” ao PL 2710/92, é o esforço mais importante para a construção de mecanismos institucionais para uma política nacional de habitação.

Luiz Gonzaga (Gegê) – CMP – Como já falei, nestes onze anos o projeto de iniciativa popular passou por mudanças, mas na sua

essência (que é a criação de um Fundo Nacional de Habitação Popular assim como o Conselho Nacional de Habitação Popular) está garantido, mas o principal não acontece, que é ir para a pauta e ser votado.

Antonio José – MNLM – Entendo que as mudanças ocorridas no projeto possibilitam a aplicabilidade na íntegra do projeto e houve um avanço na medida em que se cria o SNHIS onde se garante a acessibilidade e permanência das famílias de baixíssima renda.

Proposta – Qual a perspectiva para a aprovação da chamada “Emenda Global” (a nova redação do projeto negociada com a CBIC, governo e parlamentares) ao projeto 2710/92? Foi levantada a discussão de que quando o projeto chegar ao Senado haveria uma segunda negociação para acrescentar outras questões sobre a política habitacional que estão fora do projeto atual.

Evaniza Rodrigues – UNMP – A “Emenda Global” teve um papel importante de fazer o projeto retornar, reabrir as negociações e o diálogo entre atores que não estavam interagindo. Serviu também para problematizar alguns aspectos do projeto que não estavam, de fato, bem resolvidos. A perspectiva de aprovar na Câmara foi um grande incentivo a retomada das discussões. Porém quanto às questões das quais abrimos mão ainda carece de uma avaliação coletiva mais atenta. É preciso deixar claro que esta é uma emenda feita em um determinado contexto político e de correlação de forças.

Hoje, na perspectiva de mudança desse contexto, temos que retomar as discussões. Uma alternativa seria aprová-la como está na Câmara e fazer as alterações necessárias já no Senado. É importante ressaltar que a construção do Fundo e do Conselho é fator indispensável para a construção do projeto

Moradia e do Ministério das Cidades e esperamos que o novo governo empenhe todos os esforços para aprová-lo.

Edmundo Fontes – CONAM – Os conteúdos básicos da “emenda global” ao PL 2710/92, foram consensuados entre os representantes das entidades proponentes da iniciativa popular e com setores da CBIC, com a participação do governo (SEDU - CEF). Considero que o maior desafio do projeto é ampliar as fontes de recursos, a composição do conselho e a forma do subsídio. É nessas três questões que existe e permanece as maiores divergências, e que só poderemos resolvê-las quando o projeto for para o Senado, considerando que vamos aprová-lo na Câmara devido a nossa sinalização que estamos abertos para negociar no Senado o que não foi possível na Câmara. A possibilidade de modificar o projeto está prevista, até porque com a aprovação do estatuto da cidade, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e com a eleição de um novo governo, algumas questões que hoje parecem difíceis de consensuar, talvez amanhã não sejam.

A Conam passou estes dez anos desenvolvendo sua luta para ver este projeto aprovado, mesmo que algumas mudanças fossem feitas contra a nossa vontade, mas a nossa posição foi que com aprovação do 2710/92, a luta das entidades e dos movimentos teria um novo impulso e, neste sentido, a negociação com o governo, com os parlamentares, com os empresários foi e continua sendo necessária, mas aliada a este processo não devemos descuidar da mobilização popular e da unidade desta mobilização, como foi, por exemplo, a caravana nacional pelo direito à moradia realizada em novembro de 2001, por todas as entidades proponentes do projeto de Iniciativa Popular pelo Fundo e Conselho Nacional de Moradia Popular.

Luiz Gonzaga (Gegê) – CMP – A perspectiva da aprovação para nós é grande porque sabemos que uma vez aprovada estará aberto o caminho para se ter no Brasil uma política habitacional com participação popular. Com certeza a nossa luta não terminará com a vitória da classe trabalhadora. Caberá às entidades continuar esta luta até que todos os trabalhadores possam usufruir de seus direitos.

Antonio José – MNLM – No atual governo que está finalizando não há nenhuma

perspectiva de aprovação. Entretanto, a nossa avaliação é positiva na medida em que hoje se coloca na agenda geral da sociedade e das ONGs o debate sobre a moradia como direito fundamental.

Uma vez aprovado o PL e a aplicação do SNHIS como um todo, o maior desafio será a luta para a sua efetiva implementação dentro de todos os princípios éticos e de participação ampla da população, então o papel das entidades será acompanhar, assessorar, monitorar e fiscalizar a partir da participação nos conselhos que serão criados em todos os níveis.

ASSINE PROPOSTA

PROPOSTA
Revista Trimestral de Debate da FASE • Ano 30 • Junho/Novembro de 2002 • Nº 93/94 • Preço: R\$ 10,00

Jorge Eduardo S. Durão
Cândido Grzybowski
Rosemary Gomes & Euclides André Mance
Almerico Lima Biondi
Henri Acselrad
Salvador Werneck Vianna
Maria da Conceição Tavares
Jayme Benvenuto Lima Jr.
Regina Leite Garcia
João Pedro Stédile
Grazia de Grazia
Adalberto Moreira Cardoso
Aloizio Mercadante
Augusto Boal
Sílvia Cécilia Bava
Adaauto Lucio Cardoso
Sueli Carneiro
Haroldo Baptista de Abreu
Flavia Piovesan
Prof. Erminia Maricato
Fátima Linhares Barsted
Laura Tavares Soares
Carlos Aguiar de Medeiros
Alcides Faria
César Benjamin
Luiz Eduardo Soares
Jean-Pierre Leroy
Cristovam Buarque
Marina Silva
Fátima V. Mello & Sérgio Haddad
Victor Vincent Valha
Marta Elena Rodriguez
Marcio Libar
Rodrigo Baggio
A Sociedade Civil Brasileira e a 'Cúpula Mundial da Alimentação: cinco anos depois'

Um Novo Brasil é Possível

FASE 40

Publicada há 30 anos pela FASE, a Proposta é um instrumento da nossa luta contra a desigualdade e por direitos humanos fundamentais negados à maioria dos brasileiros: o direito à informação e à cultura, o direito à água, o direito à Amazônia, o direito à infância e à juventude e o direito ao trabalho e à renda.

Faça como Celso Furtado, Eduardo Suplicy, Tânia Bacelar, Abdias do Nascimento, Amélia Cohn, Paul Singer, Maria Ciavatta, Alba Zaluar e tantos outros: apóie e divulgue a revista Proposta.

O valor da assinatura anual (4 exemplares) é R\$32,00.

Formas de pagamento: depósito bancário no Banco Bradesco SA., agência 227-5, conta corrente 95475-6, envie o comprovante juntamente com seus dados via fax (0xx21) 2286 1209 ou envie cheque nominal à FASE para Rua das Palmeiras, 90 Botafogo CEP 22270-070 Rio de Janeiro RJ a/c Setor de Publicações. Maiores informações sbrandao@fase.org.br ou pelo telefone (0xx21) 2286 1441.

O Programa de Regularização Fundiária de Porto Alegre*

Betânia Alfonsin**
Sylvia González***



* Este texto integra o balanço parcial da pesquisa *“A municipalização da política habitacional: uma avaliação da experiência recente (1997-2000)”* realizada no Rio Grande do Sul pela FEE – Fundação Estadual de Economia e Estatística, sob a coordenação de Sheila Borba e pela ACESSO – cidadania e direitos humanos, com a participação de Betânia Alfonsin e Sylvia González.

** Betânia de Moraes Alfonsin é advogada, assessora jurídica da Secretaria do Planejamento de Porto Alegre, professora da Faculdade de Direito da ULBRA - Universidade Luterana do Brasil, e ainda voluntária da ONG ACESSO - cidadania e direitos humanos. É coordenadora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU.

*** Sylvia González é advogada e assessora técnica da ACESSO – cidadania e direitos humanos.

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 90, com diversos atores sociais. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDUA, aprovado em 1999, criou as condições, a partir da consolidação de diversos instrumentos, para uma maior integração entre Política Urbana e Política Habitacional, um dos entraves (dentre muitos) para um sucesso maior da política de regularização fundiária do município.

Atualmente, Porto Alegre conta com um grande leque de instrumentos disponíveis para a execução de sua política habitacional: AEIS – Áreas de Especial Interesse Social; Concessão de Direito Real de Uso; Usucapião Especial Urbana para fins de moradia; Operações Urbanas; Solo Criado; Fundo Municipal de Desenvolvimento; e um instrumento bastante inovador, chamado Urbanizador Social, do qual falaremos mais adiante.

A cidade tem como órgão gestor da Política Habitacional uma autarquia, o DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação. Tradicionalmente apartado do restante da estrutura administrativa, pode-se dizer que houve uma maior integração deste órgão com as demais secretarias que operam a política habitacional, embora ainda se trate de uma integração informal, que se dá pela via de grupos de trabalho para atuar em intervenções específicas. Como um todo, a estrutura administrativa ainda é bastante engessada, o que dificulta a integração.

No que diz respeito à gestão da política habitacional, ela mesma é acompanhada de perto por dois conselhos municipais, ambos com representação governamental, setorial e regional, são eles: o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Tão importantes quanto o trabalho cotidiano destes conselhos foram as Conferências Municipais de

Habitação, realizadas em 1999 e em 2000 e que contaram com grande participação comunitária. Saliencia-se a importância destes momentos pela legitimidade de eventos em que o governo, embora abra canais de participação, não tem como lhes determinar o conteúdo, que, em boa medida, é ditado pelas intervenções da população. Estas Conferências representaram, seguramente, momentos importantes de reafirmar compromissos e/ou corrigir rotas no diálogo público com os beneficiários das iniciativas e programas governamentais.

Constatamos que a política habitacional do Município se estrutura em programas que abrangem as seguintes intervenções:

- 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

Notadamente, no entanto, o município tem um programa articulador, um carro-chefe da política habitacional, que é o programa de Regularização Fundiária, escolhido como uma das prioridades do processo do Orçamento Participativo em praticamente todos os anos da já decenal Administração Popular. Como funciona essa dinâmica?

Em primeiro lugar, todas as áreas que serão objeto de intervenção pelo município, são indicadas pelo Orçamento Participativo. As comunidades interessadas na Regularização Fundiária passam a demandar investimentos como: levantamento topográfico, urbanização etc. E, ano, após ano, “puxam” intervenções que se constituem em etapas da regularização fundiária do assentamento.

Sinteticamente, então, poderíamos dizer que o esboço da estratégia da Regularização Fundiária é o que temos no quadro 1:

Quadro 1:

- Participação popular na indicação das áreas objeto de intervenção:
 - Orçamento Participativo
 - Adoção de instrumentos jurídicos para garantir a segurança da posse:
 - Usucapião Especial para fins de moradia (áreas privadas)
 - Concessão do direito real de uso (áreas públicas)
 - Adoção do gravame urbanístico de AEIS – Área Especial de Interesse Social
 - Direito à habitabilidade
 - Direito à moradia digna
 - Flexibilidade de padrões e regime urbanístico
 - Respeito à produção social e cultural do HABITAT.
 - Combinação com outros programas:
 - Urbanização do assentamento regularizado;
 - Relocalização de unidades em áreas de risco;
 - Reconstrução de unidades habitacionais deterioradas;
- Construção de novas unidades quando a habitabilidade do assentamento e a qualidade do material utilizado nas casas é muito precária.

E qual foi o impacto deste programa de Regularização Fundiária? Temos um dado que deve ser bem interpretado para não conduzir a erro. Em 1990, a população de Porto Alegre era de 1.251.885 pessoas. Naquele ano, segundo dados do IBGE, o número de habitantes morando irregularmente era de 300.000 pessoas, ou seja, 24% da população.

No ano de 2001, após 4 mandatos sucessivos da Administração Popular, Porto Alegre já contava com 1.360.590 habitantes. Destes, 251.883 estavam morando irregularmente (segundo dados da Unidade

de Pesquisa do Departamento Municipal de Habitação combinados com dados do IBGE) em 469 assentamentos auto-produzidos cadastrados. Aqui, o que interessa destacar é que aproximadamente 20% da população total do município mora irregularmente.

Não temos a ingenuidade de atribuir a diminuição da irregularidade em 4 pontos percentuais no município ao Programa de Regularização Fundiária. Atribuímos esta diminuição a uma combinação de fatores, onde pesa o fato de que, ao longo de 12 anos de governo, uma série de políticas de



inclusão social e melhorias foram introduzidas nas áreas carentes do município através do Orçamento Participativo. Por outro lado, a população cresceu pouco em um período em que essas intervenções representaram investimentos pesados na periferia. Ao lado disto, o Programa de Regularização Fundiária timidamente produzia seus resultados.

Dizemos timidamente porque Porto Alegre em meados da década de 90, não fugiu à regra do que ocorreu com a maior parte das cidades brasileiras que tentaram implementar políticas de regularização fundiária no país neste período pós-Constituição Federal e pré-Estatuto da Cidade. Embora houvesse muita vontade política do administrador municipal e mais ainda da população que exigia a intervenção pelo Orçamento Participativo, os resultados, de maneira geral, foram medíocres conforme tendência já prenunciada pela pesquisa realizada pela FASE, em 1996¹. Em 1997, embora a Prefeitura de Porto Alegre já estivesse há 7 anos atuando na Regularização Fundiária, e já houvesse 65 assentamentos indicados e assumidos para fins de

intervenção pelo Orçamento Participativo, dos 20.500 lotes em processo de regularização apenas 605 tinham sido regularizados.

O ano de 1997, portanto, foi um ano chave para a política habitacional do município de Porto Alegre². Em primeiro lugar, havia no ar uma constatação evidente: era preciso melhorar a performance da política habitacional! Não apenas era preciso melhorar a Regularização Fundiária, mas também era preciso frear a produção da irregularidade!

O que parece ter ocorrido internamente à Administração Municipal foi uma avaliação a respeito do que era necessário ser feito para atingir estes objetivos (melhorar a regularização fundiária e diminuir a produção irregular da cidade). Neste debate, do qual também a população participou minimamente, a questão de ter e aplicar instrumentos adequados tinha

¹ Ver ALFONSIN, Betânia de Moraes – *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*, Rio de Janeiro, FASE/IPPUR, 1997.

² O ano de 1997, aliás, coincide com o marco temporal que delimita o início do período focado nesta investigação realizada em várias metrópoles brasileiras sob a coordenação geral do IPPUR e sob a responsabilidade de Aduino Lúcio Cardoso.



uma importância grande dado que, embora Porto Alegre contasse com os instrumentos anteriormente citados, a legislação era esparsa e fragmentada o que dificultava um bom resultado final. Além disto, o Estatuto da Cidade vivia ainda, no plano federal, a sua longa via-crucis até a sua festejada aprovação ocorrida apenas em 2001.

Além disto, ficou evidente que a forma como o município fazia a gestão do programa de regularização fundiária, com dinâmica de gueto, em nada contribuía para o êxito das intervenções. A aposta de 1997, então, foi a de fazer com que o município como um todo fizesse uma espécie de esforço concentrado para aperfeiçoar sua intervenção nesta área. Em primeiro lugar, os esforços no sentido de alterar a regulação urbanística municipal com a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental foram incrementados. Paralelamente, se apostou em um novo modelo de gestão, que inovasse e modificasse os procedimentos do programa de regularização fundiária que passou a ser bem mais propositivo.

Assim, 1998 foi declarado o Ano da Regularização Fundiária em Porto Alegre. As

mais de 100 áreas nas quais o programa intervinha foram gravadas como Áreas Especiais de Interesse Social. O governo como um todo fez um esforço de canalizar recursos humanos e materiais para acelerar o atendimento destas demandas de regularização fundiária. Importantes vilas da área central da cidade³, assumidas para fins de regularização desde o início da década de 90, foram finalmente priorizadas e se concluiu o processo de regularização fazendo com que não apenas aquelas centenas de famílias se beneficiassem, mas também o conjunto da cidade pela qualificação do tecido urbano em que se inserem.

É também neste período que o município conseguiu captar recursos de mais de US\$ 50.000.000,00 para a realização do Projeto Entrada da Cidade que se encontra agora em fase de execução e que beneficiará mais de 5.000 famílias que moram na Av.

³ 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 fazendo com que a população moradora ganhasse um incremento muito significativo em sua qualidade de vida.

Castelo Branco (uma das entradas da cidade, daí o nome do projeto) em uma área de risco sujeita a inundações onde famílias miseráveis vivem em péssimas condições de habitabilidade.

Embora os esforços sejam imensos, ainda há um passivo grande a ser atendido e uma das esperanças dos técnicos municipais é justamente a aprovação do Estatuto da Cidade, que promete agilizar os procedimentos de regularização jurídica pela via da usucapião e da concessão de uso COLETIVAS.

Gostaríamos ainda, neste panorama sobre Porto Alegre, de dar notícias a respeito da integração da política habitacional com a política urbana. Em um movimento que se inicia em 2000, depois da aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, começa a se construir a proposta de regulamentação para o instrumento do Urbanizador Social.

Bastante interessante em sua concepção, a idéia deste instrumento é a de adotar uma nova estratégia para lidar com o problema da produção irregular e clandestina de lotes no município. A essência da proposta é de que, simplificando a legislação, flexibilizando padrões e agilizando a tramitação dos projetos, aqueles loteadores que hoje produzem seus loteamentos de forma clandestina e/ou irregular, possam passar a produzir seus empreendimentos legalmente. Em contrapartida por estes benefícios oferecidos pela municipalidade, o urbanizador social ofereceria lotes a preços compatíveis com a produção de Habitação de Interesse Social ou doaria parte dos lotes ao Governo. Alternativamente, ainda, o urbanizador poderá construir equipamentos urbanos, comunitários ou de geração de renda como contrapartida. 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 dados pelo Poder Público ao loteador. Nesta última possibilidade, o

município logra um aumento da oferta de lotes regulares para baixa renda no município pelo mercado imobiliário.

Trata-se, portanto, de uma parceria, na qual o urbanizador social cumpriria com uma função pública, de forma subsidiária. Para atingir este objetivo, um grande processo de concertação do instrumento foi conduzido pela Prefeitura, que construiu diálogos com o SINDUSCON, com pequenos loteadores, com cooperativas habitacionais e com a Câmara de Vereadores - além de toda a negociação interna ao Governo.

Nossa equipe avalia que, apesar de todas as dificuldades (tanto aquelas compartilhadas por todos os municípios brasileiros — como são aquelas representadas pelos constrangimentos legais e financeiros —, como aquelas produzidas localmente — como uma imensa demanda assumida via Orçamento Participativo), o município de Porto Alegre tem uma experiência muito rica com o Programa de Regularização Fundiária.

De um ponto de vista externo, fica claro que, ao longo da década de 90, pelo menos duas lições foram aprendidas:

1) A política de Regularização Fundiária não tem impacto sobre a produção irregular da cidade se descolada da política urbana: é tempo de sair do gueto e associar as políticas de regularização fundiária a políticas urbanas mais compreensivas.

2) É preciso um bom processo de governança urbana — democrático, transparente, amplo e pluralista — para coroar de êxito as intervenções de regularização fundiária.

Assim, a partir do que vimos, pesquisamos, relatamos e analisamos, só nos resta fazer o elogio do programa de Regularização Fundiária e desejar sucesso aos técnicos municipais responsáveis por ele, para que Porto Alegre continue sendo uma cidade sobre a qual vale a pena se debruçar cientificamente, já que sempre parece prometer aprofundar o compromisso com a construção de uma cidade mais justa e democrática.

Orçamento Participativo da Habitação de Belo Horizonte*

Frank de Paula Ribeiro**



* Este artigo foi baseado na dissertação de mestrado *Cidadania Possível ou Neoclientelismo Urbano: cultura e política no Orçamento Participativo da Habitação de Belo Horizonte (1995-2000*, Frank de Paula Ribeiro. *Belo Horizonte, 2001, 176f. Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro.*

** Sociólogo, mestre em Administração Pública e ex-técnico social da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, período 1997-2000. Atualmente é funcionário de carreira da Prefeitura de Belo Horizonte e professor universitário.

O Orçamento Participativo é um valioso instrumento na definição de prioridades para investimentos públicos, afirmando-se como postura política arrojada das chamadas administrações democráticas e populares. Caracteriza, sem sombra de dúvidas, um dos diferenciais da ação estatal dos partidos progressistas, notadamente o Partido dos Trabalhadores. A preocupação imediata deste artigo está circunscrita a uma modalidade específica desse instrumento de investimento em Belo Horizonte, cidade que desde 1993, é governada pelo projeto político autodenominado Democrático e Popular. Trata-se da análise da experiência de implantação do Orçamento Participativo em uma política social específica, cujo quadro federativo apresenta um cenário de investimento bastante desfavorável aos municípios no eixo centralização-descentralização de políticas sociais no Brasil. Abordo aqui a experiência do Orçamento Participativo da Habitação (OPH) de Belo Horizonte como principal mecanismo de provisão pública de moradia popular da Política Municipal de Habitação.

De antemão, registro o incontestável esforço político e institucional da Prefeitura de Belo Horizonte visando superar os limites operacionais e financeiros da municipalidade em seu processo autônomo de investimento em habitação popular, como também não deixo de destacar a sua flagrante incapacidade de atender minimamente a demanda existente. Desde sua instituição no ano de 1995 até 2002, o OPH produziu aproximadamente 1.600 moradias populares e acumula um déficit de empreendimentos aprovados nas plenárias públicas da ordem de 1.450 unidades habitacionais.

Diante da limitação estrutural de investimento em habitação e a participação política de atores sociais diversos, é possível identificar avanços, limites e desafios de um

projeto democrático de gestão em políticas sociais. Daí a importância de analisar constantemente as dinâmicas desses processos participativos, tendo em vista a margem de incerteza dos resultados efetivos desses modelos. Não se deve mirar “apenas em experiências exitosas e terminadas. Mas devemos debruçar-nos sobre os problemas, percalços e limites de práticas menos vitoriosas e em andamento e aprendermos com suas lições” (PEREIRA, 2000:05). A partir dessa perspectiva, a pesquisa realizada pretendeu abarcar as relações políticas e culturais vivenciadas na implementação do OPH. Ao possibilitar a alocação e distribuição de recursos para a produção de moradia popular, ele reorienta as forças associativas dos movimentos sociais em suas mais variadas vertentes políticas e ideológicas, na medida em que cria a possibilidade real de ganho de unidades habitacionais para os núcleos dos sem-casa devidamente cadastrados na Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL)¹. As reuniões preparatórias em cada uma das nove regiões administrativas da cidade e o Fórum Municipal de Habitação caracterizam os momentos de discussão pública em que o problema habitacional na cidade e no país é debatido em sua dimensão estrutural, ao mesmo tempo em que se disponibilizam recursos para o atendimento de uma demanda historicamente reprimida na cidade.

Destacarei aqui o processo político da participação instrumental no OPH, aquele capaz de mobilizar milhares de famílias nas reuniões preparatórias regionais e organizar cotidianamente grupos de pessoas nos

¹ A URBEL é a empresa pública municipal responsável pela formulação e execução da Política Municipal de Habitação. A partir de 2001, com a reforma administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte, essa responsabilidade passou a ser da Secretaria Municipal de Habitação.



diversos núcleos de sem-casa instituídos pela cidade. Para se ter uma idéia, no último Fórum Municipal de Habitação do OPH 2001-2002, registrou-se o cadastramento de 178 núcleos de sem-casa, envolvendo 31.535 famílias a eles associadas. Destas, 13.469 participaram diretamente das plenárias regionais, nas quais foram eleitos 491 delegados. Todas essas famílias disputaram apenas 830 unidades habitacionais disponibilizadas em um intervalo mínimo de 2 anos, sendo que a construção efetiva das moradias demora entre 4 e 5 anos em média.

O ponto de partida para se analisar o modelo de participação não poderia ser outro senão a matriz teórica e política que deu sustentação à constituição de um campo ético-político autodenominado Movimento Popular ao longo dos anos 80. É dele que se abstrai o formato político para se conceber os mecanismos de mediação entre o Movimento de Sem Casa e a URBEL,

no que se refere à concessão de benefícios habitacionais às famílias de sem-casa organizadas em torno da proposta do OPH. Não se trata, entretanto, de caracterizar e acompanhar a trajetória do Movimento Popular, mas tão somente resgatar o modelo discursivo que orienta a perspectiva de se instaurar um novo modo de fazer política “que reconheça o indivíduo como cidadão e não subordinado a relações de favor e tutela, caracteriza um tipo de exercício pedagógico “popular” fundado na tentativa de diluir as dicotomias dirigente-dirigido, próprias do processo político”(DOIMO, 1995:128). A instauração desse novo modelo balizou os critérios de atendimento da Política Municipal de Habitação, bem como serviu para orientar o relacionamento político entre as lideranças do Movimento de Sem Casa e as famílias.

A incorporação dos grupos organizados - muitos dos quais formados ao longo da implantação do OPH - caracteriza uma clara

postura voltada para a promoção de uma interlocução positiva acerca da dimensão do problema habitacional em Belo Horizonte e no país. Ao possibilitar ganhos reais, na forma de conjuntos habitacionais populares, os agentes políticos envolvidos expressam a intenção de potencializar os efeitos dos eventuais ganhos como motivadores da organização e mobilização política frente a responsabilização do Estado, em seus diversos níveis, na garantia do direito à moradia popular. Como reza a cartilha do OPH “no núcleo todas as pessoas têm a oportunidade de participar em condições de igualdade. Também, quando as pessoas se organizam, elas têm mais força para conquistar seus direitos. A soma dos esforços multiplica as chances de se alcançar os objetivos” (URBEL, 2000d:6-9). De certa forma, está em jogo nessa conexão política entre o projeto da Prefeitura e a organização popular a valorização típica da militância social progressista de que os atores sociais ligados ao Movimento Popular “não apenas seriam “novos sujeitos” autoconstruídos com autonomia e independência, como estariam portando uma nova identidade genuinamente democrática e preme de um sentido estratégico de futuro” (DOIMO, 1995:179/80).

A expressão mais evidente de garantia da autonomia e independência da ação coletiva do Movimento de Sem Casa se manifesta no mecanismo adotado de distribuição das moradias a partir do momento em que os núcleos de sem-casa são beneficiados com um certo número de unidades habitacionais conquistadas através do OPH. Primeiro o projeto político parte do princípio de que “a URBEL não tem como avaliar sozinho quem precisa mais e também não quer privilegiar ninguém” (URBEL, 2000d:6), o que representa a tentativa de superação dos mecanismos tradicionais de mediação entre aqueles políticos clientelistas

que têm acesso a bens e serviços públicos e os potenciais beneficiários, valorizando práticas de organização e reivindicação de demandas coletivas típicas da cultura cívica analisada por PUTNAM (1996).

Dessa perspectiva é possível compreender a lógica política do modelo de conquista da moradia pelas famílias organizadas nos núcleos de sem-casa. A concepção se sustenta no tipo de exercício de poder político em jogo. Conforme a cartilha do OPH,

“ (...) na administração democrática popular de Belo Horizonte o que vale é a sua participação. A escolha dos contemplados do OPH é feita de acordo com as normas estabelecidas pelo núcleo e leva em consideração a participação ativa nas reuniões e a carência das famílias cadastradas. (...) [A escolha das famílias é, portanto,] de responsabilidade do Movimento de Sem Casa, através dos núcleos. Cada núcleo tem o direito de escolher as famílias que irá atender (...). Dessa forma, todas as pessoas têm chance, desde que estejam organizadas e participando” (URBEL, 2000d:8-9).

Diante desse propósito geral de garantia da autonomia e independência do Movimento e das regras de mediação política na concessão do benefício estabelecidas pelo OPH, as questões que se colocam para avaliar o alcance democrático do instrumento participativo são as seguintes: até que ponto tais objetivos foram alcançados? E se não foram plenamente, quais os desdobramentos sociais e políticos gerados na base do Movimento de Sem Casa e suas implicações políticas não somente para a gestão da Política Municipal de Habitação, como também para o exercício da cidadania e da cultura democrática entre nós?

Em suas análises, DOIMO (1995) alerta para o cuidado que se deve ter com a defesa incondicional de certos valores e discursos sobre a atuação política do Movimento Popular enquanto povo-sujeito. Essa dimensão

está implícita na perspectiva do OPH, tornando-se imperativo questionar o descompasso entre o apelo universalista e autoabrangente do Movimento Popular e sua real configuração empírica. Parece ser interessante justamente “investigar práticas que desafiam a lógica institucional mais ampla, mostrando o quanto esta pode ser permeável a princípios políticos os mais diversos” (KUSCHNIR, 2000:143).

A pesquisa revelou que a ampla autonomia e independência dos núcleos de sem-casa no processo de indicação das famílias a serem beneficiadas estaria acionando práticas políticas predatórias² que vêm comprometendo a efetividade democrática do modelo participativo proposto. Foi constatado que parcela significativa dos coordenadores de núcleos, revestidos do papel de liderança política e detentores exclusivos do processo de indicação, estava reproduzindo com muita destreza a cultura política tradicional, cujo projeto de exercício de poder as administrações democrático-populares pretendem justamente combater: o clientelismo político, o mandonismo e a política do favor. Nesse processo constata-se as primeiras evidências de que os coordenadores não seriam tão somente mediadores privilegiados na intrincada rede social do Movimento de Sem Casa entre as famílias e o espaço público de negociação gerado pelo OPH, mas também agentes políticos com interesses particularistas. Estes, reconhecendo as possibilidades do “cargo” que lhes dá oportunidade de acesso — que como destaca KUSCHNIR (2000: 144), “é um atributo constitutivo do político, e lhe confere poder e prestígio em todas as esferas da sociedade. (...) Sua posição é a de um mediador que tem por obrigação dar, receber e retribuir acessos — materializado na forma de bens, votos e serviços públicos” —, utilizaram-se de códigos de autoridade e poder, visando ampliar seu prestígio como liderança

comunitária e/ou angariar benefícios pessoais.

No primeiro processo de cadastramento das famílias beneficiárias foram entregues aos coordenadores de núcleos beneficiados no OPH um número de senhas correspondente ao número de benefícios destinados a cada núcleo. O portador de uma dessas senhas estava apto a comparecer à URBEL e efetivar seu cadastro dentro dos critérios gerais de atendimento³, garantindo assim a tão esperada unidade habitacional, logo que essa ficasse pronta. Esse encaminhamento operacional partia da expectativa de que de posse das senhas os coordenadores de núcleos promoveriam amplo debate entre os associados. Afinal “no núcleo todas as pessoas têm oportunidade de participar em condições de igualdade” através do qual as famílias sem-casa definiriam critérios justos “de participação ativa nas reuniões e de carência das famílias cadastradas”. Essa concepção imagina um “poder político popular” contraposto “ao burocratismo, à divisão social do trabalho e ao privilégio, desconhecendo que no Movimento Popular também há, por trás da falácia da “participação entre iguais”, o estabelecimento de hierarquias e de privilégios” (DOIMO, 1995:184). Essa expectativa não só não aconteceu, como também revelou a indicação, em muitos casos, de familiares diretos dos coordenadores, de jovens sem sequer possuir família nuclear constituída e, até mesmo famílias cujo perfil sócio-econômico estava fora dos critérios gerais de atendimento. É possível imaginar, não de

² As práticas predatórias aqui consideradas são o clientelismo urbano (DINIZ, 1982), a política do favor, o autoritarismo social (DAGNIMO, 1994) e o familismo amoral (REIS, 1995).

³ Os critérios gerais são: possuir renda mensal até 5 salários mínimos, residir em Belo Horizonte no mínimo há 2 anos, não ter casa própria e não ter sido beneficiado em nenhum outro programa habitacional.

forma generalizada, que tais “valores políticos tradicionais” de determinadas lideranças foram eficazmente potencializados pelas senhas que abriam as portas do “sonho da casa própria” para aqueles que mantinham laços pessoais com os coordenadores de núcleos, reiterando os vínculos de tutela e favor entre o dirigente e os dirigidos típicos do clientelismo.

Diante do acúmulo de ocorrências que comprovavam que a indicação das famílias através de senhas propiciava práticas tradicionais de clientelismo, favoritismo e os mais diversos jogos de interesses, os

autonomia do movimento, na qual o poder público não deve interferir”, conforme prerrogativa do OPH.

A adoção desse procedimento formal 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. As atas de indicação, de um lado, demonstravam a dificuldade dos grupos de estabelecerem, dentro de uma



técnicos envolvidos no processo de cadastramento geraram a demanda por alteração no formato da indicação. Nesses termos, a coordenação do OPH em conjunto com os técnicos responsáveis pela relação com os núcleos e pelo cadastramento das famílias, instituíram a obrigatoriedade de os núcleos realizarem uma reunião interna específica para indicação pública das famílias associadas, da qual se lavraria uma ata formalizando os nomes das famílias a serem beneficiadas, desde que se preserve “a

formalidade mínima, uma relação positiva com o Estado, na medida em que registravam processos decisórios internos que colocavam em dúvida a legitimidade da reunião coletiva que lhes davam origem. De outro, favorecia a interpretação corrente por parte dos técnicos sociais envolvidos de que muitas das indicações se pautavam por relações eminentemente clientelistas.

Se não podiam interferir na “autonomia e independência” do Movimento de Sem-Casa, questionando a legitimidade das indicações, os técnicos insistiram no

aperfeiçoamento da qualidade da relação formal dos núcleos com a URBEL. Antes do início do cadastramento do OPH 98 promoveu-se uma capacitação dos coordenadores com o objetivo de padronizar os procedimentos formais de indicação e/ou substituição das famílias. Concebida a partir da dificuldade ou “esperteza” dos coordenadores em relação à formalização das atas, a idéia era fornecer formato de atas específicas para cada finalidade, facilitando seu preenchimento, ao mesmo tempo em que buscava coibir a prática recorrente de se forjar atas de indicação e substituição, verificada em alguns núcleos. Ademais se instituiu pela primeira vez a lista de suplentes na indicação caso fosse necessário a substituição de alguma família. 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 a URBEL, sem que a Empresa pudesse tomar qualquer providência. Afinal, a “sacralização” da autonomia do Movimento Social não permitia nenhuma sindicância para apurar os motivos da substituição. Essa dimensão é comprovada por carta de uma associada a um núcleo, que ademais registra os custos dessa participação instrumental. A carta registra que:

“Há 2 anos faço parte de um núcleo para sem-casa. E já tive a oportunidade de ver pessoas que já foram contempladas com suas casas.(...) Mas tem muita irregularidade nas reuniões e a gente fica sem saber com quem falar. Explicar tudo. As vezes não tenho nem o dinheiro da lotação para ir mas dou sempre um jeito. Jamais faltei”⁴.

Embora tenha provocado melhoria na relação formal com muitos núcleos que encontravam dificuldades em relação a formalidades específicas, as sucessivas

medidas de natureza eminentemente formal não obtiveram pleno êxito em sua operacionalização. Novamente elas confirmavam o poder de influência e manipulação das lideranças sobre a indicação das famílias. Para alguns coordenadores, inclusive acusados em atendimentos técnicos da URBEL de favorecer deliberadamente familiares diretos e por “vender vagas”⁵, o discurso em relação aos procedimentos está sempre pronto: eles estão “ferindo a autonomia do Movimento porque a Prefeitura nada tem a ver com a organização interna dos núcleos”⁶. Posicionamento esse que reitera a força da ideologia recobrando efetivas ambigüidades no interior do “campo ético-político” denominado Movimento Popular. Trata-se de discursos que, ao atribuírem características intrínsecas ao Movimento, “desenvolvem um típico exercício reificador, pelo qual as idéias são coisificadas, tornando-se aparentemente auto-suficientes para impulsionar processos sociais”(DOIMO, 1995:181).

Essas iniciativas procedimentais que visaram publicizar as práticas predatórias no interior da organização dos núcleos renderam, pela primeira vez, um reconhecimento público por parte da URBEL de que irregularidades e distorções da proposta do OPH vinham comprometendo o projeto político de gestão.

⁴ Carta protocolada na Presidência da URBEL no dia 03/03/2000. Grifo meu.

⁵ Não eram raras as denúncias de associados sobre “vendas de vaga”. Alguns chegaram a fazer denúncia formal contra coordenadores de núcleos que indicavam famílias somente mediante pagamento em dinheiro. Essas denúncias não eram acatadas porque diante dessas situações o discurso recorrente da coordenação do OPH se repetia: “URBEL nada tem haver com isso, pois é um problema do núcleo, da sociedade e não da Prefeitura”.

⁶ Registro de fala de um dos coordenadores da Regional Venda Nova, que sustenta a indicação de sua filha (solteira e sem filhos) como sendo absolutamente legítima já que ela é uma sem-casa.



Embora de natureza institucional, portanto mitigador dos problemas internos e dificuldades, o relatório de avaliação do OPH 2001-2002 é claro:

“O processo de discussão pública precisa ser aperfeiçoado, qualificando mais a participação da população e das lideranças envolvidas. (...) No que se refere a estrutura interna à URBEL, sugerir um acompanhamento sistemático do funcionamento dos núcleos, sem contudo ferir sua autonomia, porém evitando distorções e irregularidades que porventura aconteçam” (URBEL,2000f:1-2. Grifo meu).

Estaria nesse posicionamento uma correção no discurso, pautado não mais pela força da ideologia reificadora ou ingênua, mas na observação de práticas concretas do Movimento de Sem Casa que comprometem à proposta do OPH? A autonomia irrestrita do Movimento de Sem Casa estaria cedendo lugar ao compromisso com o interesse público, quando está em jogo um bem (caro e escasso) público em espaços de negociações também públicos? Estaria a autonomia em movimento?

Ao que tudo indica o sistema vertical de acesso a bens e serviços públicos, que os instrumentos participativos de gestões democráticas e populares pretendem combater, foi, a meu ver, potencializado pelo OPH naquilo que se refere ao processo de indicação das famílias. Essa análise, se correta, indica que o OPH tornou-se incapaz de sustentar um sentimento de confiança e de cooperação social e colaboração cívica dos grupos de sem-casa envolvidos, ficando assim mais difícil superar a barreira da desconfiança e do oportunismo. Embora com arranjos institucionais modernos - porque universais e transparentes —, a trama social por ele acionada está efetivamente reforçando as características “predatórias” das práticas políticas de comunidades não-cívicas predominantes no Brasil. Cabe supor que na organização do Movimento de Sem Casa a desconfiança mútua e a participação nitidamente instrumental e oportunista podem ser consideradas normais do ponto de vista daqueles que as praticam. Nesta cultura da

desconfiança não existe um compromisso dos líderes com a igualdade, tampouco uma disposição geral ao cumprimento das regras estabelecidas, “os cidadãos são mais desconfiados, e as leis, concebidas pelos maiores, são feitas para serem desobedecidas” (PUTNAM, 1996:124).

As evidências mostram que a organização do Movimento de Sem Casa, suas ambigüidades políticas e seu traço corporativista, aliados às limitações institucionais da Política Municipal de Habitação tornam penoso o caminho na direção de uma sociedade mais igualitária e democrática. Mostram também que “(...) as conquistas se fazem com dificuldades sob o pano de fundo de uma gramática social (e política) regida por regras muito excludentes que repõem velhas hierarquias, criam outras tantas e excluem do jogo as maiorias” (PAOLI; TELLES, 2000:105). Mesmo imbuído de aspectos contraditórios e ambíguos, a experiência do OPH também reitera a necessidade da proliferação das teias de movimentos sociais e de públicos alternativos. Nesse sentido, concordo com a avaliação de Nancy Fraser, citado em ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR:

“Os contrapúblicos subalternos nem sempre são necessariamente virtuosos; alguns deles são explicitamente antidemocráticos e anti-igualitários; e mesmo aqueles com intenções democráticas e igualitárias nem sempre conseguem superar as práticas de seus próprios modos de exclusão e marginalização informal. Ainda assim, na medida em que surgem em reação à exclusão no interior de públicos dominantes, esses contrapúblicos ajudam a expandir o espaço discursivo. Em princípio, os pressupostos que eram antes isentos de contestação serão agora publicamente questionados. Em geral, a proliferação de contrapúblicos subalternos significa uma ampliação da contestação discursiva, uma boa coisa em sociedades estratificadas” (2000:44).

Daí a importância de se produzir novas leituras das novas-velhas práticas políticas que se enraízam no solo fértil da cultura política brasileira e latino-americana, cujo exemplo sobre os núcleos de sem-casa constitui um universo muito pequeno do que se tem ainda por revelar. Ademais, é preciso reconhecer que as ações clientelísticas, populistas, as práticas corruptas e corporativas permanecem e que a prática participativa, na maioria das vezes, subestima o poder da política tradicional, bem como a manutenção de traços autoritários no momento atual. Contudo, não tenho dúvida de que a instituição inovadora de normas e sistemas de participação cívica embutidos no OPH se ainda não atendeu satisfatoriamente as mais elevadas expectativas dos cidadãos que o conceberam, o aperfeiçoaram ou dele dependem para acesso à moradia, se justifica pelo fato de que “a história evolui ainda mais lentamente quando se trata de instituir regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica” existindo, todavia, evidências analíticas que “mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política” (PUTNAM, 1996:193). Diante do histórico de nossa cultura política e do agravamento da desigualdade social entre nós, essa mudança torna-se mais do que necessário. É indispensável.

Referências Bibliográficas

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org). *Cultura e política nos movimentos sociais Latino-americanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 15-5.

DAGNINO, Evelina. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo.(Org.) *Cultura e política nos movimentos sociais Latino-americanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 61-102.

DINIZ, Eli. Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma?. *Novos Estudos Ceprap*, vol. 1, n.4, novembro 1982, p.21-6.

DOIMO, Ana Maria. *A voz e a vez do popular*. São Paulo: Relume Dumará, 1995.

KUSCHNIR, Karina. *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: conflitos e negociação no Brasil contemporâneo” In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. *Cultura e política nos movimentos sociais Latino-americanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 121-148.

PEREIRA, Maria de Lourdes. *Alternativas democráticas para o século XXI*. [Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000] Trabalho apresentado no Curso de Gestão Urbana e de Cidades, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 12 a 24 de março, 2000.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REIS, Elisa. Governabilidade e Solidariedade. In: VALLADARES, Lícia; COELHO, Magda Prates. *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 49-62.

URBEL - COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE. Cartilha do Orçamento Participativo da Habitação, Belo Horizonte, 2000d.

URBEL - COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE. Fundamentos metodológicos do acompanhamento social, Belo Horizonte, 2000e.

URBEL - COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE. Histórico do I Fórum Municipal da Habitação. Orçamento Participativo da Habitação. Belo Horizonte, 1996a.

URBEL - COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo da Habitação.[Avaliação], Belo Horizonte, 2000f.

URBEL - COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE. Perfil Sócio-Econômico das Famílias Indicadas Orçamento Participativo da Habitação 96. Belo Horizonte, 1997.

URBEL - COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE. Relatório Operacional do Orçamento Participativo da Habitação 2001-2002, Belo Horizonte, 2000i.

URBEL - COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE. Relatório de avaliação do Orçamento Participativo da Habitação 97. Belo Horizonte, 1996b.



A FASE, o Fórum Nacional de Reforma Urbana e a Caixa Econômica Federal publicaram esta cartilha com o objetivo de divulgar e tornar acessível o Estatuto da Cidade.

Conheça aqui os seus direitos e o que fazer para que sejam respeitados.

Distribuição **gratuita** na FASE, Rua das Palmeiras, 90 - Botafogo Rio de Janeiro.

Tel.: (0xx21) 2286 1441

E-mail: fase@fase.org.br

O PREZEIS do Recife: uma política habitacional de interesse social*

*Livia Miranda***



*As considerações aqui apresentadas foram formuladas no âmbito da pesquisa: Política Habitacional e Segregação que integra o Programa HABITARE – FINEP, que visa investigar, avaliar e disseminar experiências alternativas em habitação popular. A pesquisa é coordenada nacionalmente pelo Prof. Adauto Cardoso (IPPUR - UFRJ) e, localmente, pelos professores Jan Bitoun e Ângela Souza, no Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio Ambientais (FASE PE/CMG UFPE).

** Fase Pernambuco, Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-ambientais.

O Prezeis: protagonizando a gestão democrática municipal

Concebido no contexto de redemocratização que marcava os anos 80 no Brasil, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS materializou os preceitos da Reforma Urbana, antecipando-se à constituição cidadã de 1988. A lei do PREZEIS (Lei nº 14.947/87) resultou de um projeto de entidades e organizações da sociedade civil (protagonizado pela ONG Centro de Justiça e Paz), a partir de um amplo processo de discussão, e foi aprovada pelo legislativo em março de 1987. Esta lei se tornou referência nacional para a gestão municipal no campo dos programas de urbanização em comunidades de baixa renda.

Objetivando a urbanização e regularização fundiária de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS¹, o PREZEIS reconhece a prioridade do direito de moradia sobre o direito de propriedade e as características sócio-espaciais particulares das ocupações populares. Para tanto previu a institucionalização de arenas de discussão e deliberação sobre investimentos públicos direcionados para as ZEIS e definiu, ainda, direitos e responsabilidades para os segmentos envolvidos: representantes de comunidades, suas assessorias (as Organizações não Governamentais – ONGs) e o Poder Público. Em 1993, a Lei nº 15.790/93 instituiu o Fundo Municipal do PREZEIS.

O sistema de gestão do PREZEIS previu duas instâncias: as Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL) – responsáveis pela formulação, coordenação, implementação e fiscalização dos planos de urbanização e regularização fundiária desenvolvidos em cada ZEIS cujos representantes populares são eleitos diretamente pela comunidade e exercem um

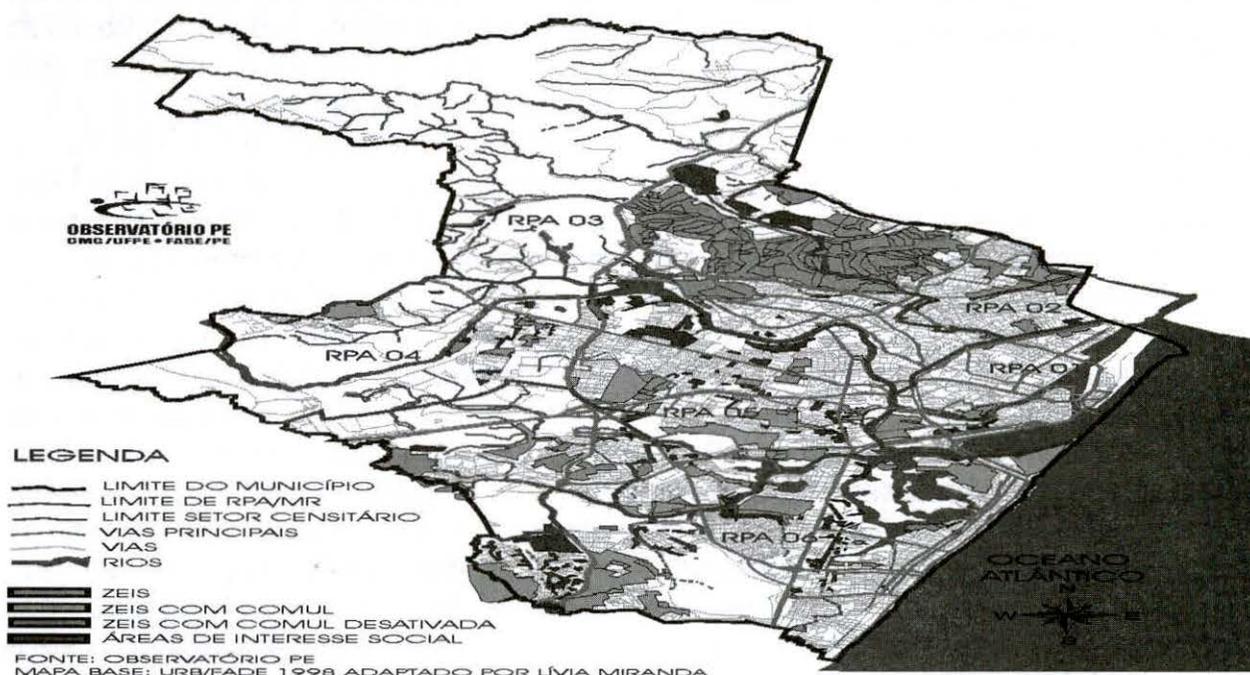
mandato de dois anos; e o Fórum do PREZEIS, espaço de articulação e deliberação dos atores que integram o PREZEIS, instituído pelo Decreto Municipal 14.539/88.

Complementam o sistema: a Coordenação do Fórum do PREZEIS² que acompanha o trabalho de todas as instâncias técnicas do sistema e o processo eleitoral das COMULs; três Câmaras Técnicas e dois Grupos de Trabalho: a) A Câmara de Urbanização que coordena a formulação de políticas, acompanha a elaboração dos projetos para intervenção urbanística, monitora os processos de urbanização em ZEIS e recomenda as prioridades em relação a obras para aplicação do Fundo do PREZEIS; b) A Câmara de Legalização que coordena a formulação de propostas para a regularização jurídico-fundiária e recomenda as prioridades quanto à regularização fundiária para a aplicação dos recursos do Fundo do PREZEIS; c) A Câmara de Orçamento e Finanças que monitora a execução orçamentária dos recursos dotados para o Fundo do PREZEIS; d) os GTs de Emprego e Renda e de Meio Ambiente que buscam a integração de políticas e programas em suas respectivas competências.

Algumas reformulações foram incorporadas ao sistema PREZEIS em 1995 (Nova Lei do PREZEIS - Lei nº 16.113/95) respondendo a demandas diagnosticadas na prática da organização do sistema. No tocante ao processo de planejamento da urbanização foi reconhecida a necessidade de realização de

¹ As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foram instituídas na Lei de uso e Ocupação do Solo do Recife em 1983 (Lei nº 14511/83). A LUOS reconheceu que 27 áreas de interesse social deveriam ter um tratamento diferenciado para garantir a sua integração à estrutura urbana formal da cidade.

² A coordenação do FORUM do PREZEIS é composta por três representantes do movimento popular eleitos no segmento popular do PREZEIS, um representante do Poder Público e um representante das ONGs.



estudos para subclassificação intra-ZEIS, ou seja, uma hierarquização das áreas em função de suas carências por urbanização. Parâmetros urbanísticos gerais foram definidos, com intuito de inibir a especulação imobiliária, e critérios para transformação de Áreas em ZEIS foram estabelecidos. Em 1996, a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (Lei nº. 16.176/96) amplia a classificação das ZEIS para 45 áreas e remete todas as definições para transformação de áreas em ZEIS, de regularização urbanística e fundiária e de gestão das ZEIS, para a Lei do PREZEIS. Hoje, as ZEIS representam 80% das localidades de interesse social existentes no Recife. São 66 ZEIS instituídas e 38 COMULs instaladas. Quarenta comunidades reivindicam a sua transformação em ZEIS e doze ZEIS reivindicam a instalação de novas COMULs.

Ainda há espaço para o PREZEIS?

Apesar da sua organicidade institucional, o PREZEIS em seus 15 anos de trajetória não conseguiu promover mudanças significativas nos padrões de habitabilidade da população

recifense de baixa renda, visto que, o número de oportunidades habitacionais geradas, com recursos do Fundo do PREZEIS, foi pouco significativo se considerarmos o universo das demandas decorrentes de uma histórica acumulação de desigualdades sócio-espaciais. Até 2001, somente três áreas concluíram a urbanização e desinstalaram a sua COMUL; doze Planos Urbanísticos globais e seis Planos de Localidades foram elaborados pela URB Recife; 497 CDRUs foram registrados e entregues; 33 áreas receberam obras pontuais de pavimentação, drenagem, esgotamento sanitário e 304 famílias foram reassentadas em novas unidades habitacionais.

Os dados expostos demonstram que apesar do seu protagonismo, o PREZEIS não se tornou instrumento prioritário para a efetivação de oportunidades habitacionais, disputando com outros programas governamentais as baixas dotações orçamentárias para investimentos. A pouca efetividade do programa se deve, ainda, à ausência de uma política respaldada pelo

Governo Federal, que não tem viabilizado financiamentos nem aportado recursos significativos para resolver os altos déficits habitacionais dos municípios brasileiros. No Recife, entre 1980 e 2000, a origem da maior parte dos recursos utilizados exclusivamente para a construção de unidades habitacionais em ZEIS é externa: 91% dos recursos empregados vieram de parcerias com agências Federais e Multilaterais, apenas 7% foram estaduais e somente 2% foram próprios (PCR/FUNDAJ, 2001).

Por outro lado, são inegáveis os resultados alcançados a partir do PREZEIS resguardando o direito de moradia das comunidades de baixa renda. O status de ser ZEIS vem atenuando conflitos fundiários e influenciando positivamente à captação de recursos públicos ou de agências internacionais para o processo de urbanização de áreas de interesse social³.

O sistema de planejamento e gestão urbanística em ZEIS expressa importante inversão nos padrões de intervenção dos assentamentos: prioriza a valorização das condições de habitabilidade, prevendo o menor número possível de relocações de unidades habitacionais, privilegiando a implantação das redes de acesso, de saneamento e drenagem, além dos espaços de convivência e lazer e dos equipamentos sociais necessários ao desenvolvimento da comunidade. Infelizmente, há um desafinamento entre as demandas efetivas e a disponibilidade financeira para execução dos planos. Mesmo prevista em etapas, a execução destes planos em muitas ocasiões é lenta, o que vem acarretando um descompasso em relação às transformações autopromovidas pelos moradores.

Ainda podemos destacar o reconhecimento institucional da participação de representantes comunitários na condução dos processos de urbanização, onde a liderança

não cumpre apenas um requisito do processo de intervenção na comunidade, como em outros programas executados pelo Brasil afora. O PREZEIS está institucionalmente representado em outras instâncias de definição da política urbana: nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano e do Orçamento Participativo e no Conselho Estadual de Habitação.

Contraditoriamente, num contexto em que se legitimam cada vez mais canais institucionais de participação e há uma pressão externa para a formulação de políticas habitacionais para baixa renda no âmbito municipal, configura-se a maior dificuldade para o aperfeiçoamento do PREZEIS. Programas municipais como Prefeitura nos Bairros ou Orçamento Participativo não vêm potencializando a institucionalidade deste sistema de gestão. Programas Federais como o Habitar Brasil BID, apesar de todas as diretrizes convergentes para promover o diálogo com o PREZEIS, são dependentes das vontades políticas no âmbito local. Assim, o que poderiam ser interfaces, transformam-se, muitas vezes, em sobreposições que têm gerado tensões entre esferas do poder público e atores sociais.

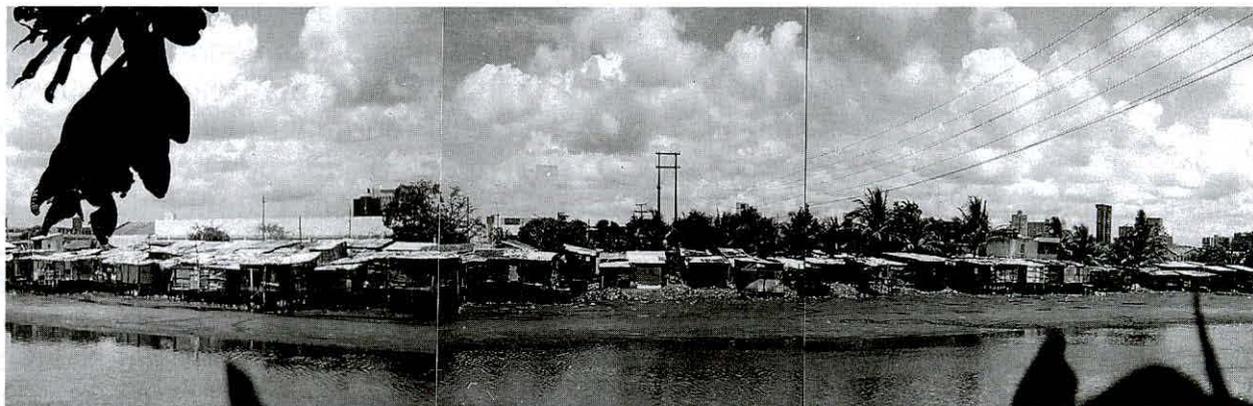
Mais uma vez é preciso renovar o PREZEIS

Entendemos que qualquer proposta para construção de uma política habitacional de interesse social no Recife deve potencializar as ZEIS e o PREZEIS como instrumentos fundamentais. Mas reconhecemos que é preciso renovar o PREZEIS procurando

³ A partir de 1998, o programa Habitar-Brasil vem pressionando os municípios para a definição de uma política habitacional para população com renda até 3 salários mínimos e para a implantação de ZEIS.

adaptar o seu sistema de gestão à nova conjuntura democrática, mais aberta e participativa. Desta forma, resgatamos de MORAES (2002: 125), alguns entraves ao aperfeiçoamento deste sistema de gestão e algumas propostas que estão na pauta de discussão dos atores locais:

“apesar de todo aparato institucional criado na URB RECIFE, a capacidade operacional da máquina administrativa e dos técnicos da empresa de urbanização ainda é limitada frente às demandas exigidas pelo sistema (sistematização de informações



sobre as realidades das localidades para a definição de estratégias e prioridades para intervenção, quando não é possível a urbanização integral da área, entre outras). A descoordenação entre as intervenções para regularização urbanística e os processos de regularização fundiária é outra dificuldade. Os parâmetros urbanísticos disponíveis (previstos na lei) são insuficientes para regular e possibilitar um controle urbanístico que, aliás, demanda criação de equipes especializadas na fiscalização de ZEIS, no âmbito da diretoria de controle urbano (DIRCON)”.

Uma proposta que se encontra em discussão é a ampliação do sistema representativo popular nas COMULs, a partir da democratização das decisões de urbanização. Ou seja, as decisões levadas pelas lideranças ao Fórum, deveriam estar res-

paldadas por um quórum mínimo nas reuniões de COMUL, que acontecem uma vez por mês nas comunidades. O segmento popular do PREZEIS vem resistindo a esta proposta, que foi derrotada no último FÓRUM (30/08/02). Tal reação nos leva a questionar a limitação do sistema representativo pensado para as COMULs: o quanto, realmente, estas lideranças eleitas representam o interesse de suas comunidades, já que parecem temer a possibilidade de compartilhar mais abertamente as decisões?

Indícios desta fissura aparecem em alguns trabalhos: na pesquisa Gênero no PREZEIS, realizada pela FASE e SOS CORPO em 1999/2000 com 70 lideranças que freqüentavam o Fórum, somente três em cada dez lideranças realizavam reuniões abertas com a comunidade para repassar informações sobre as definições tomadas no sistema; sete em cada dez repassavam informações através de conversas informais, impressos (jornal do PREZEIS) e rádios comunitárias ou somente nas reuniões de COMUL que ocorrem na área uma vez ao mês. A pesquisa, Prezeis: o olhar dos moradores, realizada pelo GACIP em 2000, apontou que 66% dos entrevistados não conhecem o PREZEIS e 36% não conhecem a COMUL, 63% não têm recebido informações sobre o sistema. O levantamento do Observatório PE (2002), sobre a população

votante em eleições de COMUL observa que somente 19% das lideranças comunitárias conseguiram mobilizar mais de 50% da população votante (com 16 anos e mais) para o processo eleitoral em suas áreas, enquanto 36% não conseguiram mobilizar em suas áreas, mais de 1/4 da população para votar.

Outra proposta em pauta é a instalação de Fóruns Regionais do PREZEIS agrupando as COMULs, tomando como referência as Regiões Político-Administrativas Municipais. Visa articular as escalas do planejamento microrregional e local, destacando as relações entre as localidades e o resto da cidade, e promover a integração dos planos urbanísticos das ZEIS com outros planos de maior abrangência. Este procedimento poderia viabilizar um diálogo mais estreito com os Fóruns Microrregionais de Delegados do Orçamento Participativo para que possam, em conjunto, discutir as prioridades para a urbanização de áreas precárias ocupadas pela população de baixa renda e, ainda, adequar os requisitos para funcionamento do sistema de gestão do PREZEIS aos recursos disponíveis da administração municipal e das ONGs.

Recentemente, estudos de subclassificação e definição de parâmetros urbanísticos complementares para ZEIS começaram a ser formulados pela Empresa de Urbanização do Recife (URB-Recife). Estes foram possíveis a partir de recursos disponibilizados pelo Habitar Brasil BID, em seu subprograma de desenvolvimento institucional. Encontra-se também em andamento um novo processo de revisão da Lei do PREZEIS, que irá incorporar as reformulações recomendadas nos referidos estudos.

Por fim, esperamos que todos estes movimentos consigam aprimorar o sistema de gestão do PREZEIS, contribuindo para

superar seus principais limites institucionais, embora saibamos que é mister a integração horizontal/multissetorial (entre os diferentes setores promotores de políticas públicas no âmbito municipal), vertical (entre as diversas esferas de governo) e entre os diferentes territórios municipais metropolitanos para que se invertam prioridades e se possa enfrentar, efetivamente, as expressivas necessidades habitacionais de metade da população recifense.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, A. *O Prezeis enquanto instrumento de regulação urbanística*. Proposta. Rio de Janeiro: FASE, Nº 61, 1994.

ARAÚJO, A.; COSTA, F. Recife: desafios da participação popular no Prezeis. *Revista Proposta*. Rio de Janeiro: FASE, Nº 67, 1995.

CARDOSO, Adauto L.; RIBEIRO, L. *A Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*. FASE/UFRJ/IPPUR, 2000.

GACIP. Dez anos do PREZEIS / Coordenação Geraldo Marinho. Recife: FASE/Josué de Castro/Etapas, 1999.

_____. *Prezeis: o olhar dos moradores*. Coordenação Adelmo Araújo et. All. Recife: FASE/Josué de Castro/Etapas, 2000.

LOSTAO, S. Soler. *O PREZEIS: um processo de participação popular na formulação da cidade*. Recife: MDU/ UFPE, 1991. (Dissertação de mestrado).

MORAES, D. Por uma política Habitacional de interesse social para o Recife: apontamentos sobre o PREZEIS. In: Seminário de Avaliação de Projetos IPT: anais. São Paulo: IPT, 2002.

OBSERVATÓRIO PE; FASE. *As Zonas Especiais de Interesse Social do Recife – ZEIS: Diversidade e Potencialidades*. Coordenação Livia Miranda, Jan Bitoun. Recife: FASE, 2002 (no Prelo)

PREFEITURA DO RECIFE; FUNDAJ. *A Habitação de interesse social no Recife*. Coordenação Livia Miranda, Magda Caldas Neto, Socorro Araújo. Recife: Prefeitura do Recife/ Fundaj, 2001. (mimeo)

Autoconstrução, Gestão Participativa e Governança Urbana em “Paraíso dos Pássaros” - Belém do Pará

Vitória Paracampo¹



¹Professora da Universidade Federal do Pará – UFPA e Universidade Estadual do Pará – UEPA, coordenadora do Grupo de Pesquisadores de Belém nos Projetos PRONEX e Rede Habitat do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal do IPPUR/UFRRJ.

No processo de descentralização do Estado operado no pós-Constituição de 88, a esfera local de governo passou a ganhar destaque na agenda pública e, neste contexto, surgem práticas inovadoras de gestão urbana a partir da incorporação da participação como mecanismo capaz de conferir legitimidade às decisões governamentais. Por outro lado, a dimensão participativa da gestão nas cidades também passou a ser pensada na perspectiva de mudança no padrão das políticas públicas de compensatórias e focalistas para universalistas e redistributivista (RIBEIRO, 1994). A municipalização e a descentralização da política urbana têm registrado em todo Brasil diversas modalidades de parcerias no âmbito local. Temos a articulação de uma pluralidade de atores e diferentes grupos de interesses: partidários, acadêmicos, governamentais e não-governamentais, igrejas, entre outros, que trazem para a cena política inovações tanto dos discursos quanto das práticas de gestão participativa.

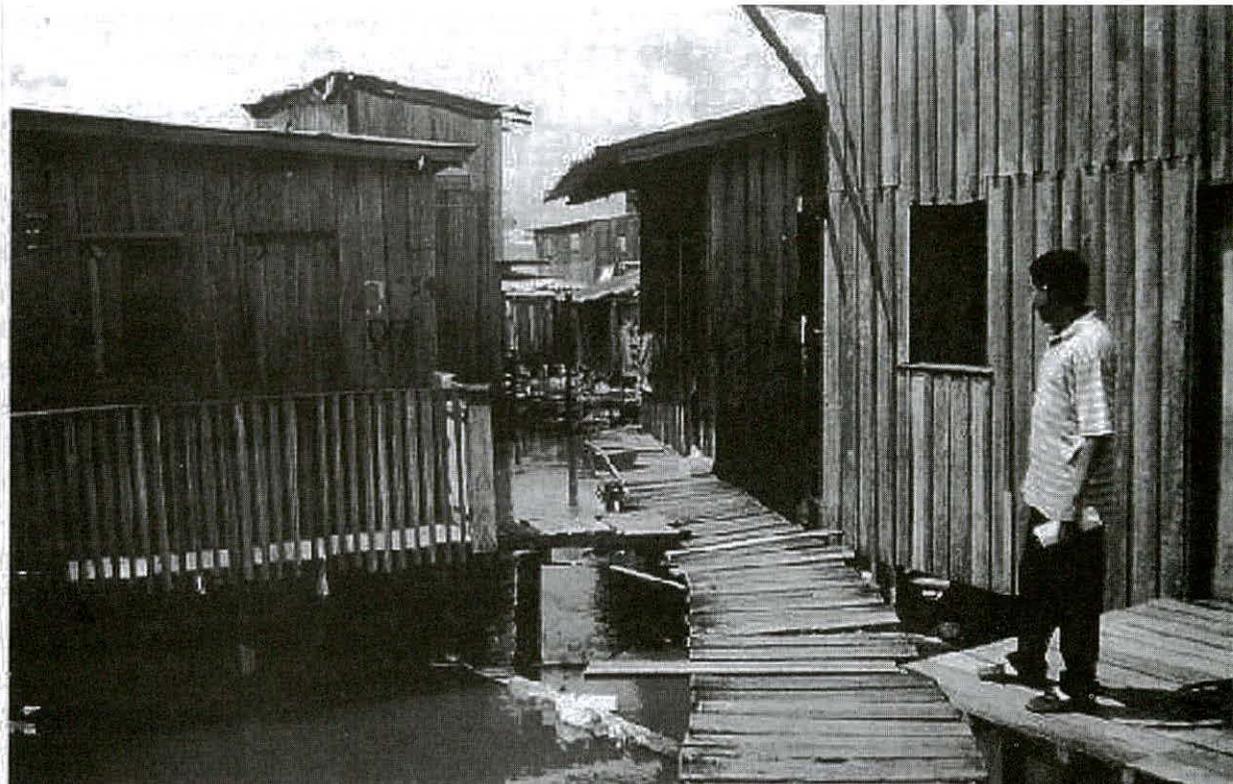
A experiência desenvolvida pelo Projeto de Macrodrenagem do UNA nas "baixadas" de Belém e a construção do conjunto residencial Paraíso dos Pássaros para o reassentamento das famílias remanejadas se insere no contexto das práticas democratizantes e participativas de gestão de políticas urbanas e habitacionais voltadas para a população de baixa renda. Trata-se de uma prática inovadora em vários aspectos da política habitacional quanto ao desenho institucional de gerenciamento, envolvendo parcerias institucionais com atores sociais de três instâncias básicas: do mercado, organizações governamentais e não-governamentais e da comunidade. Entre estes atores um destaque importante para o papel de organizações não-governamentais e setores acadêmicos, universidades e centros de pesquisa, evidenciando processos de descentralização que permitem maior eficiência das políticas urbanas assim como o atendimento

de demandas habitacionais mais adequadas às necessidades locais e regionais.

Belém e o espaço social das "baixadas"

A cidade de Belém possui índice pluviométrico que gira em torno de 2.831 mm anuais, é uma das cidades onde mais chove no mundo, apresenta um relevo similar ao da região amazônica, com a presença de igarapés, várzeas e terras firmes. Toda a área urbana está coberta por uma extensa rede de cursos d'água devido ao município localizar-se na confluência da baía do Guajará com a foz do rio Guamá. Esses fatores tiveram grande importância no seu processo de ocupação urbana, na medida em que as áreas de terra firme foram sendo ocupadas pelas camadas de maior renda, restaram somente as áreas alagadas, chamadas de "baixadas", para a população pobre. São espaços físicos constituídos por terras cujas curvas de nível não ultrapassam a cota 4. A população pobre passou a ocupar as áreas próximas às bacias hidrográficas, num total de 28 canais em todo município de Belém.

As "baixadas" são descritas como áreas de habitação subnormal, com uma série de carências. Atingem uma extensão de 39,21% do município de Belém, sendo as palafitas a tipologia habitacional predominante. A circulação e acessibilidade dos moradores é feita através de pontes de madeira, verdadeiras vias sempre em péssimo estado de conservação por causa das chuvas e da obstrução do escoamento hídrico. Devido a essa situação torna-se impossível a implantação de sistema de água, de esgoto, de coleta de lixo e de rede de energia elétrica. Com a impossibilidade da coleta de lixo, este é jogado nos canais comprometendo cada vez mais a qualidade de vida dos moradores que ficam expostos a diversas doenças.



O espaço social das “baixadas” é marcado pela segregação e exclusão da população pobre, pela desigualdade no acesso e distribuição dos serviços e equipamentos urbanos em Belém (escola, postos de saúde, coleta de lixo, saneamento, água tratada, esgoto sanitário etc). Caracteriza-se pela desemprego e subemprego, assentamento permanente de migrantes do interior e de outros Estados brasileiros, atividades ocupacionais precárias, biscateiros, ambulantes, empregadas domésticas, prestadores de serviço sem qualificação profissional. Tem uma formação sócio-espacial homogênea, um padrão de desigualdade urbana e estrutura social local específica e carências urbanas culturalmente articuladas às peculiaridades físico-regionais amazônicas.

Dos anos 60 aos 80, as “baixadas” tiveram um acelerado crescimento demográfico através da migração da população vinda do interior e de outros Estados do Brasil, principalmente da região nordeste. É

também nas “baixadas” que surgem nas décadas de 60/70 os primeiros grandes movimentos de luta pela moradia em Belém. Desta forma, o lugar das carências urbanas passa a ser também o lugar da resistência às práticas autoritárias do poder público e das lutas pela democratização das políticas públicas de habitação nos anos 80/90. As principais reivindicações na época foram por Urbanização, Equipamentos Coletivos e Regularização Fundiária.

A intervenção das Políticas Urbanas e de Habitação nas “baixadas” nos anos 60/70, teve como principal estratégia a remoção e reassentamento da população pobre para áreas fora do núcleo urbano, embora a principal reivindicação dessa população fosse a urbanização e permanência nas áreas que deveriam ser beneficiadas pelos projetos de macro e microdrenagem dos canais. Este foi o eixo central dos conflitos entre poder público e movimentos populares pela moradia em Belém.

Nos anos 80/90, com a democratização, pode-se observar uma mudança nas relações de força entre movimentos de luta pela moradia e o poder público levando à renovação de discursos e práticas das políticas habitacionais com a institucionalização da participação popular em novos fóruns e instituições de desenvolvimento comunitário. Essa mudança deveu-se não só à democratização do aparelho burocrático, mas também à agregação e cooptação de lideranças comunitárias que passaram a compor essas novas instituições.

Neste contexto surgem os chamados "Grandes Projetos Urbanos"², em geral com o apoio financeiro de Instituições Multilaterais, tais como Banco Mundial e BID. Os novos formatos institucionais de gestão dos projetos urbanos buscam a agregação de diferentes grupos de interesses, envolvendo representantes da sociedade civil organizada, os governos municipal, estadual e federal, além de setores do capital imobiliário. Tem-se uma complexa relação de interesses em diferentes escalas de força e poder, local, nacional e global com novos conflitos e contradições na disputa pela legitimidade de diferentes modelos de gestão das políticas urbanas no espaço da metrópole de Belém. É neste contexto que surge o Projeto UNA.

O Projeto UNA e a Modernização da Política Urbana Local

O Projeto de Reestruturação e Urbanização da Bacia do UNA (PRUBU) tem como objetivo principal solucionar o problema das inundações na área da bacia hidrográfica e é considerado como uma grande conquista dos movimentos populares urbanos de Belém e a principal obra de infra-estrutura urbana do Governo do Estado.

A bacia do UNA atinge hoje 20 bairros na cidade de Belém, possui uma área de

extensão de 3664 ha, constituindo 60% do município de Belém, tendo como estimativa populacional 543.543 habitantes, dentre estes 187.404 moram em áreas alagadas/alagáveis, compreendendo uma porção de terras que se prolonga desde a Baía do Guajará até as áreas de ocupações mais recentes próximas à Rodovia BR-316 e Av. Augusto Montenegro, o restante pertence às demais bacias.

O Projeto teve início em 1992 com fontes de financiamento do Governo do Estado, do Governo Federal e do 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. O projeto buscou implantar redes de abastecimento de água e ligações domiciliares, redes de esgoto sanitário e de fossas sépticas unitárias e coletivas, conectadas aos sistemas de micro e macrodrenagem para a coleta adequada e tratamento primário dos efluentes sanitários dos imóveis residenciais ou não, beneficiando 38% da população da capital, com reflexo na região metropolitana como um todo.

Estudos de Avaliação dos Impactos (2002) identificam mudanças no padrão sócio-espacial das áreas beneficiadas pelo Projeto UNA. No que se refere aos aspectos demográficos mostra que houve a intensificação do crescimento da população e a mudança na tipologia das famílias, melhoria nas condições de habitação e saneamento. Houve crescimento populacional tanto nas "baixadas" saneadas como nas novas áreas de assentamentos do projeto

² Denominamos de "Grandes Projetos Urbanos" os projetos cujas ações provocaram uma mudança radical nos padrões jurídico-institucionais de gestão da política urbana local como também nos padrões sócio-espaciais na Região Metropolitana de Belém-RMB.

que receberam as famílias remanejadas. Antes do remanejamento, 34%,93 das famílias eram de tamanho pequeno (até 4 membros); 51,37% de tamanho médio (5 a 6 membros) e 13,70% de tamanho grande (7 ou mais membros). Após o remanejamento temos alterações, uma redução no percentual de famílias pequenas e aumento das famílias médias e grandes. No caso da tipologia das famílias, antes do remanejamento a maioria das famílias eram nucleares completas (composta somente pelos cônjuges e filhos) e quebradas com chefe mulher. Após o remanejamento cai o número de famílias nucleares, aumenta as famílias ampliadas completas (cônjuges, filhos e outros).

Os resultados apresentados neste estudo indicam também acentuada melhoria nas condições habitacionais, de saneamento e socioeconômicas das famílias face a uma série de intervenções: construção de vias marginais aos 18 canais, prolongamento e/ou alargamento de algumas ruas, travessas ou passagens permitindo a integração viária, infra-estrutura de microdrenagem para captação e escoamento das águas pluviais das vias e dos miolos das quadras ou quarteirões até os canais e/ou igarapés.

Não há dúvidas quanto aos indicadores de modernização e eficácia da gestão do Projeto UNA na melhoria das condições de habitação e saneamento e qualidade das obras e serviços de infra-estrutura e na grande mudança ocorrida na paisagem urbana da cidade de Belém. No entanto, vale ressaltar que estes avanços e mudanças devem-se em grande parte não somente ao empenho do governo estadual, como divulgado na maioria dos estudos e relatórios apresentados, mas principalmente à trajetória histórica coletiva de lutas sociais de movimentos e organizações das “baixadas” e de diferentes atores sociais para garantir o direito à cidade e à moradia.

A trajetória histórica coletiva é entendida aqui como aporte teórico importante para dimensionar os resultados das práticas sociais de diferentes atores no espaço urbano de Belém como também avaliar mudanças na estrutura social local. A intervenção do Projeto UNA nas “baixadas” determina uma mudança radical nos padrões de ocupação sócio-espacial no tecido urbano de Belém, com o desaparecimento de grande parte de um território, cuja identidade social não estava marcada somente pela pobreza e exclusão, mas também pela existência de grupos sociais organizados, de lutas e reivindicações importantes na trajetória política e cultural da cidade como um todo.

A experiência do Projeto UNA apresenta uma modernização nos padrões de gestão da política urbana local, sendo possível perceber mecanismos e tendências democratizantes e participativas que envolvem inovações na gerência do setor público como também novas formas de cooperação e coordenação nos processos decisórios não necessariamente ancorados na autoridade pública. Neste sentido, destaca-se o papel do Comitê Assessor como instância de gestão compartilhada público-privado, que mesmo com muitos limites para sua atuação permitiu avanços quanto a despatrimonialização do Estado e ao uso clientelista das políticas públicas.

Comitê Assessor e Governança Urbana

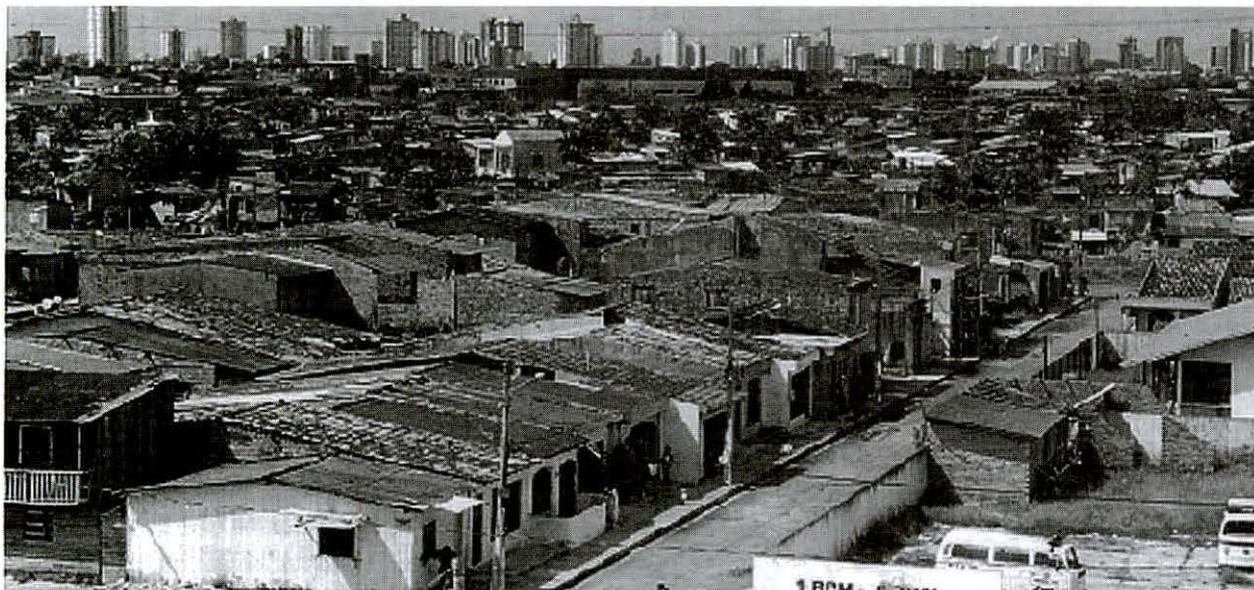
Dentre as principais inovações trazidas pelo projeto está o desenho institucional de gestão do Projeto UNA, onde temos uma unidade executora formada por representantes do Governo do Estado (através da Companhia de Saneamento do Estado do Pará - COSANPA), pela Prefeitura Municipal (através da Secretaria Municipal de Saneamento - SESAN), com o acompanhamento do Comitê Assessor com estrutura paritária de representantes do

Estado e da sociedade civil. Trata-se de uma iniciativa pioneira no que se refere à participação popular em processos decisórios de políticas públicas urbanas locais.

O Comitê Assessor do projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, foi criado pelo Decreto 799 de 08 de Maio de 1992 com o principal objetivo de “assegurar a participação das comunidades direta ou indiretamente afetadas pelo Plano de Reassentamento”. Na composição do Comitê Assessor, o centro comunitário ou associação civil deveria estar devidamente registrado e legalmente constituído, sendo uma exigência do BID que os representantes fossem indicados através de eleição direta³. Foram

As atribuições do Comitê Assessor são: a) assessorar a gerência geral do projeto em relação às preocupações da comunidade e servir como órgão de consulta ao desenho de urbanização dos lotes do plano de reassentamento; b) exigir o cumprimento do código de normas mínimas de auto-construção adaptadas ao projeto, como também o procedimento de deslocamento, localização de pontes, ações de educação ambiental, escolas, parques etc; c) promover “Campanhas de Educação Comunitária” para evitar a especulação imobiliária através do exame de informações sobre os custos imobiliários na área do projeto.

Pode-se dizer que esses novos modelos institucionais de gestão das políticas públicas



eleitos 7 representantes, 1 de cada sub-bacia. Os outros representantes da sociedade civil foram da SOPREN (Sociedade de Preservação da Natureza) e da ABES (Associação de Engenharia Sanitária), sendo designados por suas entidades. Do governo estadual foram eleitos 2 representantes das Secretarias de Saúde, Meio Ambiente e da Ação Social, e do governo municipal 2 representantes das Secretarias de Saneamento, e Saúde e da Companhia de Desenvolvimento Metropolitano – CODEM.

representam uma ruptura com as práticas institucionais de planejamento urbano do período autoritário. Além de sua importância na reestruturação urbana na cidade de Belém, o Projeto UNA tem um grande destaque enquanto marco mobilizatório das lutas urbanas locais.

³ O processo eleitoral para escolha dos representantes comunitários no Comitê Assessor permitiu uma ampla mobilização da população dos bairros envolvidos no processo, contando também com disputas político-partidárias que em muitos casos levaram à escolha de lideranças cooptadas pelo poder público e com baixa representatividade.

Vale ressaltar que, apesar de ter sido iniciado em 1992, realizou apenas o levantamento socioeconômico das famílias que deveriam ser remanejadas e foi interrompido logo em seguida tendo em vista a falta da contrapartida estadual dos recursos financeiros⁴. O processo de mobilização popular para retomada das obras do Projeto UNA contou com a participação da assessoria técnica e política da organização não-governamental FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional –, que contribuiu para a ampliação da correlação de forças a favor dos movimentos populares aglutinando atores importantes do cenário político local e da sociedade civil e ainda atuou na intermediação das relações dos movimentos de defesa do projeto UNA com o BID através da Rede Brasil (ONG que atua no monitoramento de projetos financiados pelas Instituições Multilaterais). A FASE conseguiu construir conexões diretas entre as escalas local-global garantindo maior legitimidade social do Movimento de Defesa do Projeto UNA com o poder público estadual.

**A REPRESENTAÇÃO POPULAR
GARANTE LEGITIMIDADE
E PODER DE
PRESSÃO NA CONSTITUIÇÃO DE
UM MODELO DE GESTÃO MAIS
DEMOCRÁTICO, MESMO
DENTRO DOS
LIMITES DA DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA
HÁ UM AVANÇO
QUANTO A GARANTIAS LEGAIS E
INSTITUCIONAIS DE
MANIFESTAÇÃO DE SEUS
INTERESSES**

**DO AUTORITARISMO À
DEMOCRATIZAÇÃO
AS LUTAS POPULARES ACUMULAM
FORÇAS NA
BUSCA DE NOVOS PADRÕES DE
GESTÃO PARA OS PROGRAMAS
GOVERNAMENTAIS DE
REESTRUTURAÇÃO URBANA E
SANEAMENTO BÁSICO, NOVAS
ESFERAS PÚBLICAS
SÃO CONSTITUÍDAS,
COEXISTINDO INTERNAMENTE
RELAÇÕES DE
CONFLITOS, COOPERAÇÃO E
NEGOCIAÇÃO ENTRE OS
DIFERENTES ATORES**

Outra participação importante neste processo foi da Universidade Federal do Pará – UFPA, através do Programa de Apoio a Reforma Urbana – PARU⁵ que ao lado dos movimentos populares também buscou intermediar as relações com o Governo do Estado, apresentando alternativas técnicas e contribuindo no processo de mobilização e correlação de forças no interior do Comitê Assessor.

⁴ A partir da interrupção das obras em 1993, temos o agravamento da precariedade das condições de moradia das famílias que residiam nas áreas atingidas pelo projeto, uma vez que após o levantamento socioeconômico e físico-geográfico para fins de indenização, estas famílias ficaram proibidas de realizar obras de reforma ou melhoria. Uma série de mobilizações populares foram realizadas para pressionar o governo estadual a cumprir seu compromisso financeiro com o projeto tanto das organizações de bairros (destacando-se o Movimento da área do Pirajá), como também da sociedade civil local como um todo junto à mídia com a publicação de documentos e cartas abertas buscando pressionar as autoridades e sensibilizar a população a apoiar as ações em defesa do Projeto UNA.

⁵ Muitos dos processos descritos neste artigo foram vivenciados diretamente pela autora enquanto coordenadora do PARU no período de 1994 à 1997.

Este acúmulo de forças permitiu a institucionalização do “Movimento de Defesa do Projeto UNA”⁶, dando maior visibilidade na cena política local das lutas e mobilizações de enfrentamento com o poder público estadual. O movimento contou com uma ampla articulação de diferentes atores sociais e segmentos da sociedade civil organizada (organizações não governamentais, sindicatos, instituições de ensino superior, OAB- Pará, associações e federações de bairros, partidos políticos, entre outros). Este amplo movimento teve um papel importante também no acompanhamento e fortalecimento político das ações desenvolvidas pelo Comitê Assessor, a principal instância burocrático-administrativa criada para a gestão do Projeto UNA. O projeto foi retomado em 1997 a partir de um empréstimo do BNDS para compor a contrapartida estadual.

Na atuação do Comitê Assessor percebe-se a constituição de uma esfera pública como arena onde se verificam, de um lado, a aglutinação da vontade coletiva e, de outro, a justificativa de decisões políticas previamente acertadas. E ainda cabendo à esfera pública o papel funcional de atuar ao lado dos mecanismos institucionalizados de representação política como “sistema intermediário, cuja função política consiste na absorção (*input*) e no processamento (*throughput*) de determinados temas e opiniões, bem como na transmissão das opiniões públicas que resultam deste processamento (*output*) tanto aos cidadãos quanto ao sistema político” (COSTA, 1997, p. 181).

A experiência de gestão participativa do Comitê Assessor se potencializa ainda na perspectiva de novos padrões de intermediação de interesses e arranjos decisórios que permitem visualizar a possibilidade da institucionalização de práticas de governança⁷ buscando a redução ou mesmo a neutralização da lógica do clientelismo e assistencialismo da política urbana do período autoritário.

A trajetória coletiva dos movimentos populares das “baixadas”, a renovação das elites urbanas e dos quadros burocráticos do poder público contribuíram para os avanços nas ações do Comitê Assessor e nos resultados da política de saneamento básico desenvolvida pelo Projeto UNA. No que se refere à política de habitação, as inovações se deram por conta da experiência de Autoconstrução do Conjunto Habitacional “Paraíso dos Pássaros”.

O Conjunto Habitacional “Paraíso dos Pássaros”⁸

Em 1997, Governo do Estado, para acelerar as obras do Projeto UNA, resolveu desapropriar uma grande área com 55 hect-

⁶ É importante ressaltar que o Movimento de Defesa da Macrodrenagem surge no ano de eleição para prefeitos, em 1996, e em Belém o Partido dos Trabalhadores – PT consegue neste ano o seu primeiro mandato. Havia neste período um contexto de disputa política muito acirrada entre o PT e o PSDB (partido do governo estadual) para obter ganhos eleitorais com o Projeto UNA. Uma série de conflitos institucionais se sucederam em função da disputa política para barganhar ganhos eleitorais com este movimento dada a sua importância política e sua abrangência em termos da população envolvida.

⁷ O termo governança ou *governance* tem sido introduzido no debate público internacional de forma hegemônica pelas Instituições Multilaterais, principalmente o Banco Mundial, na perspectiva de garantir maior eficiência e eficácia da gestão pública, no sentido mais amplo de capacidade governativa e democracia política. Os governos devem garantir condições para organização de formatos institucionais de coordenação e cooperação entre os diferentes atores, articulando setores públicos-privados na formulação das políticas públicas. Esta vertente apresenta o termo *governance* na perspectiva de ampliação das bases institucionais da cooperação, a capacidade de enforcement, regras gerais normativas de transações sociais que levem ao consenso. Ver DINIZ, Eli (1995); MELO, Marcos André, (1996)

⁸ Essa experiência foi premiada pelo Programa da Caixa Econômica Federal “Melhores Práticas” realizado em todo o Brasil na área habitacional. O Projeto “Paraíso dos Pássaros” é premiado entre as dez Melhores Práticas dentro da estratégia de Autoconstrução Habitacional.



ares situada às margens dos canais atingidos para o remanejamento das famílias das “baixadas”, contrariando o Plano de Reassentamento⁹ aprovado pelo Comitê Assessor. A área conhecida inicialmente como CDP, era de propriedade da Companhia das Docas do Pará sendo utilizada anteriormente como depósito de combustível pela empresa de distribuição de combustíveis Petróleo Sabba. Está localizada no bairro de Val-de-Cans, Distrito Administrativo da Sacramento (DASAC). A área, hoje chamada de “Paraíso dos Pássaros”, foi projetada para receber 2.057 famílias, aproximadamente 4.598 habitantes. Não haveria construção de unidades habitacionais, as famílias receberiam somente os lotes e uma indenização pelas suas antigas moradias, em geral com valores muito baixos, uma vez que não tinham escritura pública, a maioria era de madeira (tipo palafitas) e em péssimas condições de conservação.

Nesta área já tinham sido realocadas 82 famílias e, segundo levantamento preliminar realizado pelo PARU, o diagnóstico era o seguinte: adensamento construtivo comprometendo a habitabilidade na escala residencial, desconforto térmico, prejuízos sanitários com construção em cima das

fossas, falta de organização comunitária e equipamentos urbanos e, ainda, um alto grau de desemprego. Visando diminuir os impactos dos novos reassentamentos na área CDP, integrantes do Comitê Assessor, da FASE, do PARU e do Movimento de Defesa do Projeto UNA se mobilizaram politicamente para negociar mudanças no projeto de reassentamento.

Após ampla rodada de negociações, de debates e conflitos com representantes do Governo do Estado, incluindo principalmente a Gerência Geral do Projeto UNA, chegou-se a um consenso quanto a necessidade de modificações no projeto arquitetônico e um novo projeto foi elaborado pela equipe do PARU através do Curso de Arquitetura, incorporando mudanças significativas como o aumento do tamanho dos lotes de 96m² (5,00 m X 19,00 m) para 108m² (6,00m X 18,00m); ampliação da área e do número de equipamentos urbanos.

⁹No Plano inicial de Reassentamento foram definidas 25 áreas destinadas às famílias remanejadas, sempre respeitando o distanciamento máximo de 1,5 Km entre a localização atual da família e a nova área. Esta conquista dos movimentos populares foi respeitado apenas para 14 áreas e com um número muito pequeno de famílias.

Através do Convênio COHAB/FADESP/UFGA/PARU, estabeleceu-se uma nova estratégia de ação nas políticas de reassentamentos em Belém resgatando uma perspectiva de interdisciplinariedade na intervenção direta, bem como na análise do objeto das ações. O Plano de Ação elaborado pelo PARU buscou viabilizar assessoria técnica e social no processo de Autoconstrução das famílias remanejadas trabalhando em conjunto com técnicos da COHAB. Os recursos para execução foram os das indenizações que as famílias receberam para construção de suas casas na área; recursos de infra-estrutura gerenciados pela COHAB através do Programa Pró-Moradia; recursos do Governo do Estado para serviços prestados pela equipe do Convênio.

O Plano de Atuação do PARU procurou responder às reivindicações da população remanejada no resgate no atendimento individual e coletivo tanto na parte construtiva das habitações como também no acompanhamento socioeducativo e comunitário visando maior adaptação ao novo ambiente. Foram envolvidos alunos e professores dos Cursos de Serviço Social, Engenharia Civil e Arquitetura.

Na área de Arquitetura e Engenharia Civil a orientação era feita com base no sub-projeto "Qualificação Espacial Interativo" que contava com a participação das famílias no processo projetual da casa, atendimento individualizado com consulta a quadros esquemáticos representativos dos novos padrões e subpadrões tipologicamente pré-estabelecidos pelos técnicos. A assessoria no processo de Autoconstrução das moradias buscou adotar um modelo de gestão participativa ampliando a qualidade espacial e ambiental observando a legislação do uso do solo compartilhando com a população envolvida cada etapa do processo construtivo. Além disso foram realizadas atividades de fiscalização, acompanhamento e orçamentação avaliando

a execução e racionalização das construções (FERREIRA, 2002).

Quanto à área de Serviço Social, foram promovidas ações de organização comunitária, mutirões de limpeza, reuniões periódicas com representantes das quadras do conjunto, cursos de capacitação para o engajamento no mercado de trabalho promovidos pela Secretaria de Trabalho e Promoção Social do Governo Estadual, cadastro e aproveitamento pelas empreiteiras de mão-de-obra local nas obras de infra-estrutura, censo educacional para mensurar a demanda escolar e cursos de educação ambiental. Várias ações foram desenvolvidas na construção do espaço coletivo da população, no resgate da cidadania e direitos sociais com relação ao acompanhamento e implantação dos equipamentos urbanos : escola, posto policial, transporte coletivo, Centro Comunitário, feiras. A instalação dos equipamentos foi acompanhada através de reuniões entre moradores e representantes dos órgãos e instituições responsáveis pelos serviços que seriam implantados.

De acordo com o Relatório mais recente de Estudos Longitudinal do Projeto Una, até agosto de 2001, o conjunto residencial "Paraíso dos Pássaros" recebeu 1.730 famílias alcançando uma população de aproximadamente 8.650 pessoas, onde pouco mais da metade 51,4% é do sexo feminino e 48,6% do sexo masculino. Cerca de 70% da população possui até 30 anos de idade e a grande maioria ainda cursa o nível fundamental. Das 1.730 famílias registradas até agosto de 2001, 70% vivem com rendimento inferior a 3 salários mínimos, enquanto que 7,0% não têm renda e apenas 14,1% dispõem de renda superior a três salários mínimos.

Quanto à titulação dos imóveis, em função de manter a população do conjunto residencial Paraíso dos Pássaros, o Governo



está entregando aos moradores a Escritura Pública de Doação de Domínio Útil que lhes assegura, ao fim de 10 anos de permanência no local, o título de propriedade definitiva, tendo apenas que validar esta escritura junto à Prefeitura Municipal de Belém – PMB. Conforme o referido Relatório, este processo serve para combater à especulação imobiliária e, em fevereiro de 2002, já estavam prontos para serem entregues 1.016 escrituras, no total de 1766 lotes, e ainda existem 307 lotes disponíveis para novos ressentamentos (PROJETO UNA, 2002).

O conjunto habitacional conta hoje com duas grandes escolas (ensino pré-escolar, fundamental e médio); um posto policial; um posto de atendimento médico; sistema de abastecimento de água; feira coberta; linhas de ônibus; espaço para lazer e todas as ruas com pavimentação asfáltica. Houve uma melhoria nas condições de habitação e saneamento básico, todavia permanece a situação econômica precária de desemprego e subemprego da maioria das famílias.

Considerações Finais

Do autoritarismo à democratização as lutas populares acumulam forças na busca de novos

padrões de gestão para os programas governamentais de reestruturação urbana e saneamento básico, novas esferas públicas são constituídas, coexistindo internamente relações de conflitos, cooperação e negociação entre os diferentes atores. Há uma permanente mobilização de estratégias que buscam ampliar a capacidade dos representantes da sociedade civil influenciarem nos processos decisórios.

A ampliação da participação popular na gestão de projetos financiados por Instituições Multilaterais contribui para qualificar e visibilizar as relações de forças entre os diferentes agentes que fazem parte deste processo, mostrando a importância do capital social acumulado nas lutas e estratégias populares nas reivindicações por habitação e saneamento básico na RMB. A representação popular garante legitimidade e poder de pressão na constituição de um modelo de gestão mais democrático, mesmo dentro dos limites da democracia representativa há um avanço quanto a garantias legais e institucionais de manifestação de seus interesses.

No entanto, é preciso chamar a atenção para os riscos de que as conquistas (benefícios da urbanização) dos movimentos populares e da população pobre das “baixadas” sejam

reapropriadas por outras classes. Observa-se que tanto nas áreas saneadas das “baixadas” como no residencial “Paraíso dos Pássaros” temos mudanças no perfil sócio-espacial da população, um aumento do tamanho médio dos imóveis e construção de novos imóveis. Essas mudanças demonstram aspectos da acelerada especulação imobiliária, além da verticalização. Há uma mudança nas funções e no conteúdo social dos novos espaços, observa-se o desenraizamento de valores sociais, costumes, laços culturais, afetivos e de solidariedade característicos do modo de vida dos habitantes das “baixadas” de Belém. Os investimentos públicos acabam por ampliar as vantagens locacionais valorizando as áreas saneadas e, mesmo com os processos de gestão participativa, persiste a lógica especulativa do mercado imobiliário expulsando as famílias de menor renda.

Desaparecem as “baixadas” dando lugar a espaços para classe média e alta, reproduzindo resultados de outras intervenções dessa natureza, o que poderia ser evitado com a transformação dessas áreas em Zonas de Interesse Social – ZEIS. Mesmo sendo a principal reivindicação dos movimentos populares e da população de baixa renda atingida pelos Grandes Projetos Urbanos, o poder público municipal não elaborou nenhum projeto de ZEIS na cidade de Belém, comprometendo, assim, as conquistas populares. Por outro lado, o governo estadual não foi capaz de realizar medidas complementares para ampliar a capacidade de permanência da população de menor renda nas áreas beneficiadas com o Projeto UNA, faltam ações integradas entre poder público estadual e municipal para criar oportunidades de emprego e renda; mecanismos institucionais para diminuir a carga tributária de taxas e serviços públicos

diferenciadas; políticas públicas que garantam reais condições de manutenção dos direitos urbanos conquistados pelos movimentos populares e pela população das “baixadas” de Belém.

Referências Bibliográficas

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. *Novos Estudos CEBRAP* nº 38, março de 1994, pp. 38-52.

DINIZ, Eli. *Governability, Reform of the State and Democratic Consolidation in Brasil*. Paper presented to the International seminar “The Challenge of Democracy in Latin America; Rethinking State/Society Relations”. Rio de Janeiro, Brazil, October 4-6, 1995.

FERREIRA, Hamilton André Oliveira. *Gestão e Reforma Urbana em área de Assentamentos Humanos*. Monografia do Curso de Especialização em Gestão Urbana. Centro de Ensino Superior do Estado do Pará – CESUPA. Belém/Pará. 2001.

PARACAMPO, Maria Vitória. *Poder Local e Governança Urbana: a participação das Instituições Multilaterais no financiamento de projetos urbanos na Região Metropolitana de Belém*. 3º Congresso de Assistência Social da Amazônia e 1º Encontro Regional de Seguridade Social. Maio de 2001.

Projeto UNA. *Governo do estado do Pará. Estudo Longitudinal de Avaliação de Impactos Sócio-econômicos*. Pará: LEME Engenharia. 2002.

MELO, Marcos André. Governança e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*. Ano 47, Volume 120, número 1, jan-abr 1996.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Reforma Urbana na Cidade da Crise: balanço teórico e desafios*. IN: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & JUNIOR, Orlando Alves dos Santos (ORGs). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1994.

Venha visitar e conhecer o site da **FASE**



Sobre a Fase Demonstrativos Redes e parcerias Ações da Fase Regionais Círculo de Amigos Fale conosco

Carta do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional ao Presidente da República Eleito

Organizações Não Governamentais integrantes da Campanha "Por um Brasil Livre de Transgênicos" e do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional expõem ao Presidente eleito sua preocupação diante da iniciativa do governo americano e das indústrias multinacionais produtoras de sementes transgênicas junto à equipe de transição do governo eleito. [Leia mais](#)

[Outros Editoriais](#) »»

Círculo de Amigos

Conheça!

Revista
Proposta

Outras
Publicações



Busca

OK

Agenda

Seminário: Rio + 11: Um Mundo Sustentável é Possível, dias 23 a 26 de Janeiro de 2003, em Porto Alegre.

IV Feira Estadual de Artesanato Natal com Arte, dias 13 a 15 de dezembro, Rio de Janeiro

Fórum Social em Antares, 15 de dezembro, no Rio de Janeiro.

[Outros eventos](#) »

Fique por dentro

O IbaseNet entrevista Pedro Cláudio Cunha sobre a crise que se abateu sobre as ruas do Centro do Rio de Janeiro.

Números atrasados, catálogo de publicações,

fóruns de debates, agenda, notícias, parceiros, articulações, campanhas nacionais e internacionais ...

Quem quer mudar e precisa de informação tem encontro marcado em

www.fase.org.br

Proposta

Políticas de ação afirmativa: estratégias de inclusão da população afro-descendente

O próximo número de *Proposta* trará uma série de abordagens sobre a questão do estabelecimento de políticas de ação afirmativa no país. O momento é propício. Pela primeira vez na história do país a temática racial rompe as fronteiras da academia e do Movimento Negro e passa a fazer parte das discussões do cotidiano. Perguntas sobre a eficácia da implantação de políticas de cotas, a classificação étnico-racial visando definir quem são os negros e como podem ser beneficiados por estas políticas são indagações que estão nas manifestações dos leitores nos jornais e que mais aparecem nos debates públicos sobre o tema.

O novo Presidente da República, Luis Ignácio Lula da Silva, já se comprometeu em implantar políticas de inclusão da população afro-descendente. O que poderemos esperar de um governo petista no que tange a esta problemática?

Visando responder estes questionamentos, vários autores estarão apresentando seus pontos-de-vista sobre a temática racial e as formas de combater e superar as desigualdades raciais geradas pelo racismo e a discriminação no Brasil.

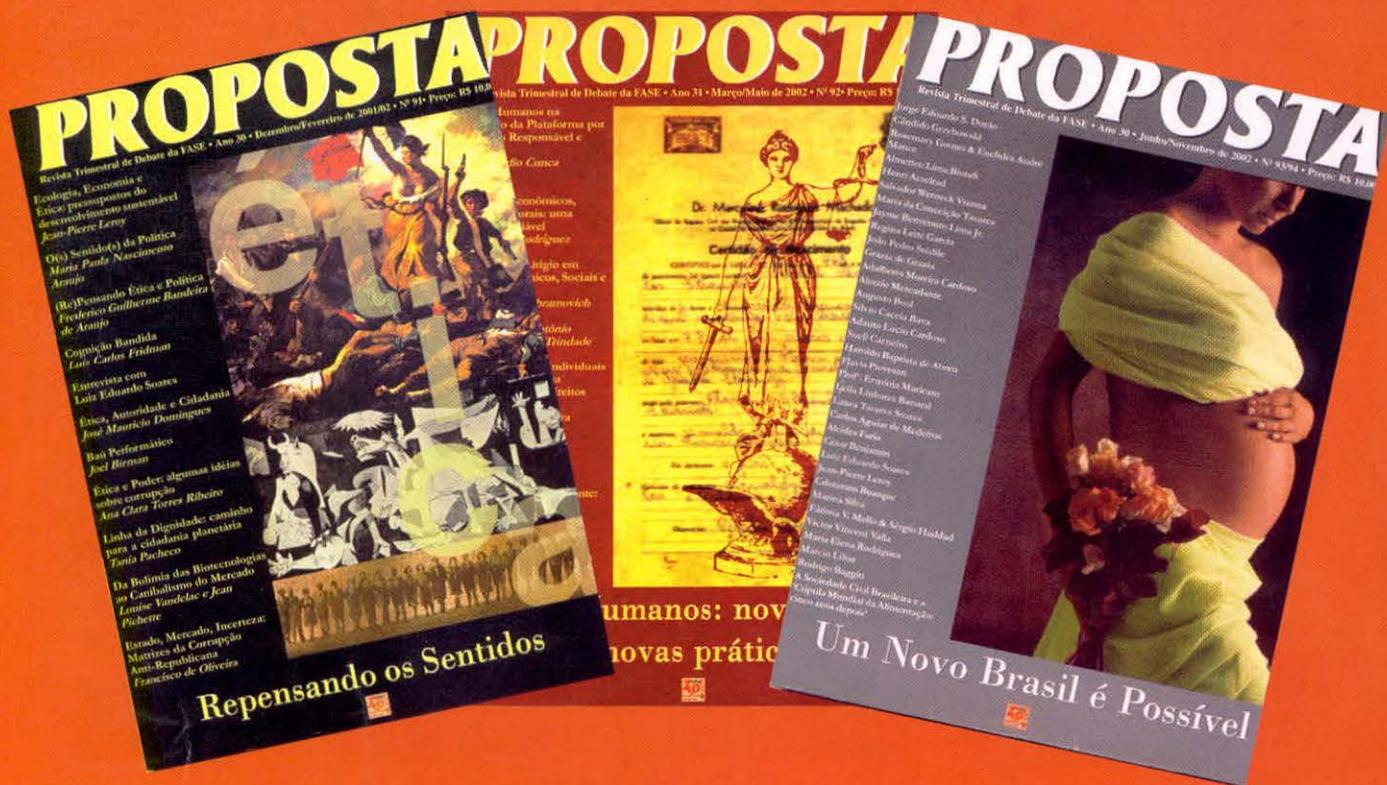
Aspectos como a conceituação do que sejam políticas de ação afirmativa, o cruzamento desta com a temática dos direitos humanos, a análise sobre a situação da juventude negra urbana em situação de vulnerabilidade, entre outros, serão pontos a serem enfocados no próximo número de *Proposta*. Até lá.

ONDE ADQUIRIR:

FASE: Rua das Palmeiras, 90 • Botafogo • CEP 22270-070 • Rio de Janeiro • RJ

Tel: (021) 2286-1441 • Fax: (021) 2286-1209

próximo número



Em **PROPOSTA**, você vai encontrar artigos que trazem diferentes perspectivas, a análise mais apurada sobre a realidade brasileira e o retrato extraído diretamente da experiência dos movimentos populares. Você vai ler e refletir em profundidade sobre um Brasil que discute, luta, se organiza e encontra soluções alternativas, em inúmeras experiências em diferentes regiões e cidades do país, para a construção de uma sociedade justa, democrática e sustentável.

Valor da Assinatura Anual

• R\$ 32,00 (trinta e dois reais).

Como Fazer sua Assinatura de **PROPOSTA**

- Depósito bancário à FASE no Banco Bradesco, conta 95475-6, agência 227-5 Botafogo. Envie o comprovante de depósito com seu nome e endereço para o fax (021) 2286-1209.
 - Através do site www.fase.org.br
- Cheque nominal à **FASE** no valor de R\$ 32,00. Envie juntamente com seus dados, para o endereço: Rua das Palmeiras, 90 Cep - 22270-070, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ
Em breve você receberá a Revista em sua casa pelo correio.
Para maiores informações: (021) 2286-1441 ou sbrandao@fase.org.br.