

# PROPOSTA

Revista Trimestral de Debate da Fase

Vazios urbanos e  
função social da propriedade  
Adauto L. Cardoso

Produção social da moradia:  
desafios da política de habitação  
Evaniza Rodrigues, Leonardo Pessina e  
Benedito Roberto Barbosa

O Plano Nacional de Habitação e os  
recursos para financiar a autogestão

Nabil Bonduki  
Rossella Rossetto

ISSN 1982-8950

ABR/JUN- 2008

ANO 32 - Nº 116 - R\$ 12



## Habitação: uma questão política



12

*Carla Nascimento  
Orlando Alves dos Santos Junior  
Regina Fátima C. F. Ferreira*

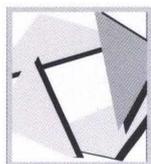
O Sistema Nacional de  
Desenvolvimento Urbano e os  
Conselhos Estaduais das Cidades



57

*Barttria Lima  
Marcos Landa e Cláudia Pires  
Donizete Fernandes*

Entrevista



## Trienal 2008-2010

“DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE NA MOBILIZAÇÃO POR DIREITOS”



**Solidariedade  
e Educação**

### Missão

A Fase é uma sociedade civil sem fins lucrativos fundada em 1961. Sua missão é contribuir para a construção de uma sociedade democrática através de uma alternativa de desenvolvimento que contemple a inclusão social com justiça, a sustentabilidade do meio ambiente e a universalização dos direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais, civis e políticos.

### Estratégia

Como estratégia para o cumprimento dessa missão a instituição se organiza em dois programas nacionais; dois núcleos e seis programas regionais que atuam em seis diferentes Estados da Federação. Os seis escritórios regionais desenvolvem suas ações próprias de acordo com a realidade local, no entanto, articulam-se entre si e com os programas nacionais e núcleos a partir de temas comuns e muitas vezes através de redes de articulação, grupos de trabalhos e fóruns temáticos.

### Objetivos

Contribuir na disputa coletiva por um Brasil fundado na democracia substantiva e em um novo modelo de desenvolvimento com sustentabilidade sócio-ambiental, através da mobilização local, nacional e internacional por direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

**A Fase possui dois Programas Nacionais:** o Programa Nacional Direito à Segurança Alimentar, Agroecologia e Economia Solidária, e o Programa Direito à Cidade - “Cidades justas, democráticas e sustentáveis”. A intervenção dos programas nacionais se materializa através da relação matricial com os programas regionais.

**A Fase possui dois Núcleos Nacionais:** o Núcleo de Direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, e o Núcleo Brasil Sustentável: Alternativas à Globalização. Serão o lugar de processamento das questões estruturantes para a FASE, que dialogam de forma transversal e permanente com os programas nacionais e todos os regionais.

**A Fase atua através de 6 Programas Regionais:** Programa Regional Amazônia, Programa Regional Bahia, Programa Regional Espírito Santo, Programa Regional Mato Grosso, Programa Regional Pernambuco e Programa Regional Rio de Janeiro.

**A Fase se articula também em Grupos de Trabalho** que são o lugar de confluência entre os diversos programas e núcleos, em torno de temas, problemáticas e lutas comuns: GT de Gênero, GT Monoculturas, GT Água

**A FASE conta ainda com** o SAAP Setor de Análise e Assessoria a Projetos (gestão de fundos visa o fortalecimento institucional de micro-organizações a partir de pequenos apoios financeiros, e outros recursos como informação, formação e relações); e o Fundo Dema (apoio aos povos da floresta amazônica brasileira, concentrado ainda numa área de grande tensão no Estado do Pará na afluência dos rios Xingu e Amazonas).

**Na Fase Nacional encontram-se** o Setor de Comunicação; a Unidade de Planejamento; a Administração Centralizada; a Diretoria Executiva e os Projetos de Acompanhamento e Avaliação da Rede de Tecnologia Social e do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares.

## Conselho Deliberativo

### Titulares

Leilah Landim  
**Presidente**

Paulo Pena Schütz  
**Vice-Presidente**

Décio Lima de Castro  
**1º Secretário**

Leila Linhares Barsted  
**2ª Secretária**

Liszt Benjamin Vieira  
**3º Secretário**

### Suplentes

Neide Esterci  
Regina Leite Garcia  
Renato Sérgio Maluf  
Orlando Alves dos Santos Júnior

## CONSELHO FISCAL

Carlos Bernardo Vainer  
Jorge Vicente Muñoz  
José Moreira Bartholo  
Ricardo da Gouvêa Corrêa

### Diretor Executivo

Jorge Eduardo Saavedra Durão

### Diretores de Programas

Evanildo Barbosa da Silva  
Letícia Rangel Tura

## Apoio institucional



[www.eed.de](http://www.eed.de)



[www.dev.p.org](http://www.dev.p.org)



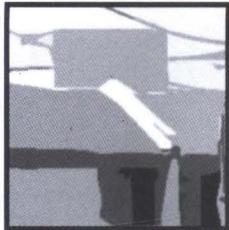
[www.fastenopfer.ch](http://www.fastenopfer.ch)



[www.icco.nl](http://www.icco.nl)



[www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl)



## Editorial

**D**enúncias não seguidas de propostas de mudança são como tarefas que ficam pela metade. O alerta sobre o inaceitável índice de famílias vivendo em moradias precárias ou em ruas, acampamentos e demais formas de exclusão deve ser acompanhado pela proposta de uma alternativa para enfrentar o déficit habitacional. Calculado pelo Ministério das Cidades em 7,9 milhões de unidades habitacionais, o déficit de moradias se destaca como um dos mais sérios e complexos problemas sociais do país. Mas disso, já todos sabemos. A discussão de uma alternativa é o objetivo e o tema desta nova edição de Proposta.

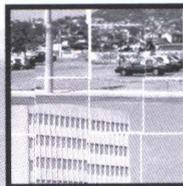
A produção social da moradia aparece como um formato novo no panorama tradicional da urbanização no Brasil. Ela não se enquadra nas lógicas já conhecidas de produção de habitações, a saber: a lógica do Estado e seus programas tradicionais de habitação popular; a lógica do mercado e sua fábrica de exclusões; e a lógica da informalidade, fruto de iniciativas individuais que resolvem emergências isoladas sem constituir um plano integrado de realização do direito à moradia adequada.

O que vem se chamando de produção social da moradia é um conjunto de iniciativas populares de produção de habitação levadas à frente com grau relativamente alto de autonomia. Os casos, que já se contam às dezenas, sempre têm particularidades que refletem o contexto e as necessidades das comunidades. Mas é possível identificar na produção social da moradia o traço comum da autonomia em relação aos poderes público e econômico, não descartando relações com governos e estimulando vínculos econômicos solidários. O cerne da experiência, contudo, aparece na formação de associações comunitárias e cooperativas autogestionárias que reivindicam e conseguem produzir elas próprias as moradias que lhes garantirão o atendimento do direito humano que todos os poderes lhes negaram.

A história deste novo dado da vida urbana no Brasil tem relação estreita com o crescente movimento social das cidades e sua ênfase na democratização do Estado por meio da abertura de espaços de participação. A consolidação de quatro grandes movimentos sociais de caráter urbano e a presença política de um fórum que os agrega a demais atores - o Fórum Nacional de Reforma Urbana - leva a experiência da produção social da moradia às portas de se tornar uma política pública federal, como agora se discute em Brasília. A mesma história de participação e intervenção social explica o surgimento de novos e interessantes fatos, como a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Popular, a crescente percepção do sentido político da mulher na cidade, que ruma para tornar-se um critério da ação pública. Também estes temas são abordados nesta edição.

Esta nova edição de Proposta pode contribuir para consolidar políticas urbanas que democratizem as cidades, especialmente a novíssima política de produção social da moradia. Conhecer esta alternativa de desenvolvimento urbano é importante, sem esquecer que ela dependerá sempre de uma visão maior que contemple o direito humano à cidade como critério de igualdade a nortear cada nova iniciativa pública.





4 *Adauto L. Cardoso*

**Vazios urbanos e  
função social da propriedade**



12 *Carla Nascimento, Orlando Alves dos Santos Junior  
e Regina Fátima C. F. Ferreira*

**O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano  
e os Conselhos Estaduais das Cidades**



21 *Evaniza Rodrigues, Leonardo Pessina  
e Benedito Roberto Barbosa*

**Produção social da moradia:  
desafios da política de habitação**



26 *Pedro Cláudio Cunha Bocayuva*

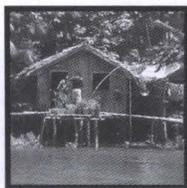
**O novo projeto urbano e o enfoque  
do desenvolvimento territorial local**



33 *Nabil Bonduki e Rossella Rossetto*

**O Plano Nacional de Habitação e os  
recursos para financiar a autogestão**

# Sumário



39 *Anna Carolina Gomes Holanda e  
Marcília Regina Gama Negrão*

**A lógica da produção habitacional  
no Estado do Pará**



44 *Livia Miranda*

**Habitação: um direito assegurado a poucas  
mulheres na região metropolitana de Recife**



51 *Rossana Brandão Tavares*

**Habitação e saneamento ambiental:  
integração de resultados possíveis.**



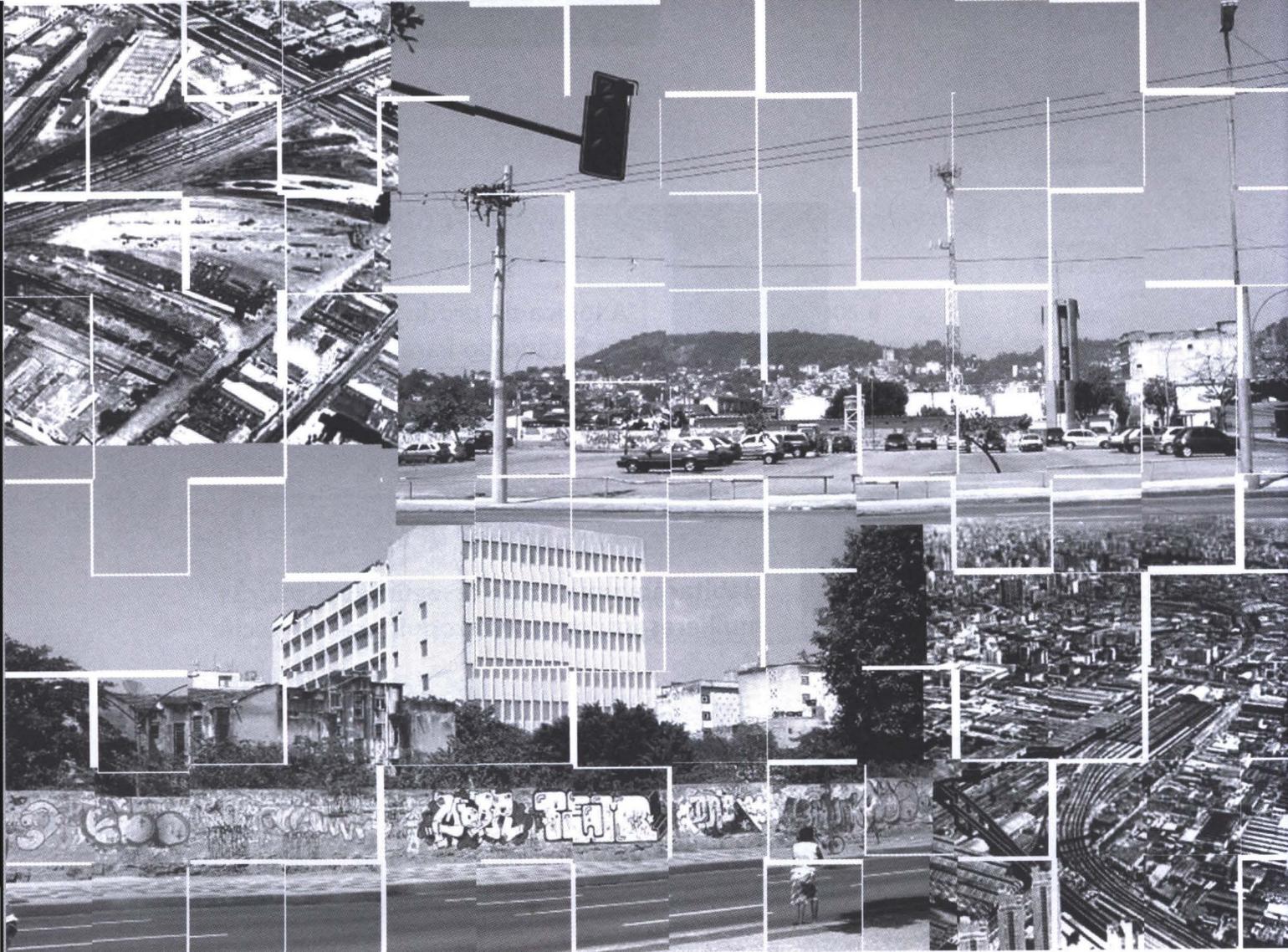
57 *Marcos Landa e Claudia Pires,  
Donizete Fernandes e Bartíria Lima*

**Entrevista**



60 *Regina Fátima C. F. Ferreira  
e Joana Cattapreta Pereira*

**As experiências autogestionárias de produção social  
da moradia dos movimentos sociais urbanos**



# Vazios urbanos e função social da propriedade

Adauto L. Cardoso\*  
IPPUR/UFRJ

\* Arquiteto, doutor em arquitetura e urbanismo pela FAU-USP, professor e diretor do IPPUR/UFRJ, pesquisador do Observatório das Metrôpoles.

## Histórico

O debate sobre os vazios urbanos aparece no Brasil na década de 70, quando análises sobre o processo de urbanização capitalista<sup>1</sup> mostravam como as cidades cresciam em direção às suas periferias, deixando nos interstícios desse crescimento terrenos vagos, mantidos fora de mercado à espera da valorização imobiliária. Documentos de planejamento da época mostravam que cerca de 40% da mancha urbana da Grande São Paulo seria composto de áreas vazias<sup>2</sup>. Essa forma de especulação estava associada às formas de intervenção do Estado no urbano, que seguiam (e não precediam) o parcelamento e a ocupação do solo. Ao instalar as infra-estruturas necessárias às áreas mais periféricas, já ocupadas, o poder público acabava por valorizar indiscriminadamente as terras vazias que haviam permanecido entre as áreas mais centrais e a fronteira da expansão urbana. Esse processo era apontado como “disfuncional” ou “perverso”, a partir de 3 argumentos:

- porque mantinha “artificialmente” grandes extensões de terra fora do mercado, pressionando para cima o preço dos terrenos em oferta;
- porque implicava em um maior custo de investimento para a instalação das infra-estruturas<sup>3</sup> nas áreas efetivamente ocupadas;
- porque o investimento público em infra-estrutura resultava na valorização de áreas privadas.

Na década de 70, como tentativa de resposta a essa avaliação, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) incluiu, entre os novos instrumentos propostos no projeto de lei de desenvolvimento urbano, o IPTU progressivo, a ser aplicado sobre os terrenos vazios. É importante, no entanto, recordar que, na época, o CNDU

avaliava que haveria um conflito entre os proprietários fundiários (especuladores) interessados em maximizar a valorização de suas terras e o setor da construção civil que, tendo seu lucro baseado na atividade produtiva, necessitaria da ampliação da oferta de terra para viabilizar a sua produção. No entanto, como mostraram pesquisas desenvolvidas nos anos 80, os capitais envolvidos na produção de moradias tinham o lucro sobre as operações fundiárias (e não sobre a atividade construtiva) como o componente central do lucro imobiliário. Assim, não havia interesse, pelo lado do capital, no controle sobre os processos especulativos que, como ficou claro durante os anos em que o BNH foi o responsável pela condução da política habitacional, foram alimentados pelas atividades de produção habitacional capitalista e pelo financiamento público. Segundo SILVA (1999:2):

*As hipóteses sobre a relação entre um controle dos vazios e a maior oferta habitacional não estão apoiadas em análises suficientemente comprovadas. Pelo contrário, sabe-se que, no período marcado pelos financiamentos do SFH, a atividade imobiliária obteve lucros extraordinários, possibilitados pela especulação com os terrenos utilizados e o descontrole dos valores financiados. Não havia controle sobre os valores de repasse dos terrenos vinculados aos financiamentos habitacionais e sobre a percentagem por eles representada no custo dos empreendimentos.*

<sup>1</sup> Conforme, entre outros, SINGER (1977).

<sup>2</sup> SILVA (1999)

<sup>3</sup> Já que as terras efetivamente ocupadas ficavam mais distantes das áreas centrais e infra-estruturadas.

*Paralelamente, a própria demanda causada pela abundância de financiamento habitacional determinou fortemente a alta de preços fundiários. Mas nada indica que a produção com recursos do SFH poderia ter sido maior ou de menor preço, se tivesse contado com instrumentos para aumentar a oferta de terrenos vazios. Por outro lado, o setor imobiliário, amplamente favorecido pela política do BNH, não utilizou seu poder para fazer aprovar instrumentos contra a retenção de terrenos, demonstrando não necessitar deles.*

A partir do debate instaurado pela proposta formulada pelo CNDU, o tema chegou até à Constituição de 1988, que reconheceu formalmente a função social da propriedade. Esse tema foi ampliado pelo Estatuto das Cidades (2001) que definiu as diretrizes gerais para a política urbana, incluindo, entre outros, a

*“garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”;*

*“a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar (...) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; (...) a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; (...) a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.”*

Existe, portanto, reconhecimento legal da condenação às práticas especulativas, que mantêm à margem do desenvolvimento urbano áreas à espera de valorização. O texto da Constituição, no entanto, vai além das considerações vigentes na época do CNDU ao articular explicitamente a utilização da terra ao benefício social, ou seja, afirmando que não se trata apenas de ocupar a terra vazia, ou de buscar alternativas para viabilizar o mercado, mas sim de dar substância à sua função social através da oferta de moradias populares ou de serviços e equipamentos a elas destinados, garantindo assim o direito à moradia e às cidades sustentáveis.

Todavia, durante o longo período de maturação deste debate, desde a proposta do CNDU até a promulgação do Estatuto das Cidades, muita coisa mudou nas cidades brasileiras. Uma dessas mudanças foi o progressivo adensamento da malha, com ocupação dos lotes vazios, ao mesmo tempo em que o ritmo acelerado que a ocupação periférica havia apresentado nos anos 60 e 70 arrefeceu. SILVA mostra que, em 1989, São Paulo

apresentava 25% de lotes vazios, em relação ao total de área de quadras. Esse percentual se reduz, em 1997, para 17%. Os números analisados mostram, ainda, uma utilização mais intensa das grandes glebas para a realização de empreendimentos de maior porte, em substituição às práticas mais tradicionais de remembramento de terrenos menores (construídos ou não). Analisando as práticas da incorporação imobiliária em São Paulo na década de 90, SILVA (1999) mostra que

*A ocupação dos vazios urbanos pelo mercado formal – mesmo os situados nos anéis intermediário e periférico – não tem significado uma ampliação do atendimento às faixas de menor renda. Como regra geral, o preenchimento de vazios pelo mercado se faz com construções de padrão (e preço) superior ao dos bairros, influiu na valorização geral. A solução habitacional para a população mais pobre se dá cada vez mais por superocupação de lotes já existentes e das favelas.*

*Por outro lado, a ocupação de vazios com novos conjuntos para classe média ocorre paralelamente ao esvaziamento de edifícios em bom estado nas áreas mais bem dotadas de infra-estrutura e serviços.*

Pode-se concluir, da leitura das observações acima, que o mercado, pelo menos no caso de São Paulo, a partir de um certo patamar de expansão periférica, passou a ocupar os vazios, aproveitando-se das glebas maiores para viabilizar empreendimentos de maior porte, em operações imobiliárias estruturadas sobre estratégias de sobrevalorização a partir da transformação social (elitização) das áreas em que atua<sup>4</sup>. Isso pode significar, por um lado, que eventuais práticas especulativas de retenção de terras pelos proprietários foram bem sucedidas, mas pode significar também que parcela dessa valorização foi apropriada pelos capitais imobiliários. Outra consequência importante é que, com isso, reduziram-se os vazios passíveis de ocupação para viabilizar políticas de ampliação do acesso à terra para as camadas de baixa renda.

Como já anuncia a citação acima, além da ocupação de terrenos vazios, o processo de desenvolvimento urbano na maioria das grandes cidades brasileiras nas últimas décadas foi marcado pelo deslocamento dos centros tradicionais e pelo surgimento de novas centralidades. Com isso o mercado imobiliário abriu novas fronteiras de valorização, principalmente nos setores de escritório e de

<sup>4</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre as estratégias de buscas de sobrelucros praticadas pelo capital imobiliário, ver RIBEIRO (1997).

lojas, mas também no setor de empreendimentos residenciais para as classes alta e média<sup>5</sup>. A produção desses novos espaços, muitas vezes amparada em intervenções do Estado, deixou para trás um conjunto de territórios sub-ocupados, ou que passam a ser predominantemente ocupados por populações de baixa renda, seja através de atividades econômicas de cunho popular, seja através de processos de encorticiamento dos prédios existentes. Esses territórios logo vêm a ser denominados como degradados, o que corresponde, em parte, ao abandono a que são relegados os prédios desocupados, que passam a não contar mais com investimentos de manutenção pelos seus proprietários, mas que também corresponde a uma visão negativa sobre a população que começa a usar preferencialmente este território. A resposta do poder público a esse processo, se dá através de um conjunto de intervenções que passaram a ser denominadas como revitalização, regeneração, reabilitação ou requalificação urbanas. É importante refletir um pouco sobre essas denominações.

Revitalização, segundo o dicionário<sup>6</sup>, significa “dar nova vida a; revigorar; vitalizar”. Ou seja, trata-se de levar vida (ou vigor) a algo morto ou sem força. Requalificar significa trazer de volta qualidades perdidas. Qualidade é “propriedade, atributo ou condição das coisas ou das pessoas capaz de distingui-las das outras e de lhes determinar a natureza”, ou seja, algo que define a peculiaridade de cada coisa. Ou ainda, “dote, dom, virtude”. Tratar-se-ia, nesse caso, portanto, de recuperar a peculiaridade de cada território ou de recuperar as suas características mais positivas (dotes, dons ou virtudes). Reabilitação significa “recobramento de crédito, de estima, ou do bom conceito perante a sociedade”, ou “restauração à normalidade, ou ao mais próximo possível dela, de forma e de função alteradas por algum tipo de lesão” ou ainda, já incorporando o seu sentido urbanístico, “o conjunto de medidas que visam a restituir a um imóvel ou a um complexo urbanístico a capacidade de utilização”. Capacidade de utilização que pressuporia uma restauração de um bom conceito perante a sociedade ou a recuperação da normalidade do que foi lesionado.

Todas essas definições trazem implicações simbólicas que não devem ser desconsideradas. Os espaços objeto de intervenção são vistos como “mortos”, “sem vigor”, “sem identidade”, “sem virtudes”, “mal vistos pela sociedade”, “anormais ou subnormais”. Não por acaso, essas áreas são tratadas como “degradadas” ou abandonadas. Cabe, nesse sentido, uma reflexão sobre o que eram essas áreas renovadas, revitalizadas, requalificadas ou reabilitadas, antes da sua intervenção e qual o resultado desse processo.

## Reabilitação urbana em áreas centrais – o debate internacional

O debate sobre a experiência internacional de reabilitação urbana das áreas centrais é marcado pela questão do enobrecimento (*gentrification*)<sup>7</sup>. Trata-se da substituição da população residente ou que utilizava uma determinada área da cidade, a partir de intervenções do mercado ou do poder público. Ressalta-se que, nos países centrais, com a nova atratividade exercida pelas edificações antigas existentes nas áreas centrais e que eram, em muitos casos, moradia de camadas sociais mais pobres, as novas camadas superiores passaram a procurar e valorizar estes espaços, provocando a expulsão dos mais pobres.

A transformação da área central de Nova Iorque é paradigmática<sup>8</sup>. Ela tem início nos anos 60, com a ocupação de áreas industriais decadentes na região do Soho - os *lofts* - por artistas em busca de espaço, baixos aluguéis, moradia junto ao trabalho etc. Conforme cresceu o número de artistas, cresceu também proporcionalmente o de bares e cafés, gerando um processo que acentuou a expulsão da pequena indústria, distribuidores e atacadistas remanescentes. Esse processo gera ainda um progressivo aumento nos preços de aluguéis e uma revalorização simbólica da área, levando a que seja objeto de uma nova demanda nos anos 80: a dos *yuppies*.

Outra área, ainda em Nova Iorque, objeto de renovação, é o Upper West Side. Espaço ocupado por imigrantes porto-riquenhos após a segunda Guerra Mundial, é objeto de investimentos públicos nos anos 60, para ocupação por famílias de baixa e média renda. Nos anos 80, a área é demandada pelos novos profissionais, também atraídos pela revalorização simbólica do espaço construído - *brownhouses* e *rowhouses* - e pela proximidade ao local de trabalho.

O caso do Lower East Side é também significativo. Habitado por *hippies* e esquerdistas nos anos 60 e por traficantes na década seguinte, é incorporado na grande estratégia de transformação de Manhattan orquestrada pelos grupos imobiliários e financiada pela prefeitura da

<sup>7</sup> Ver SMITH (2006).

<sup>8</sup> WALLOCK (1993).

cidade, nos anos 80<sup>9</sup>. Transformada em “East Village”, a área concentrou alto número de galerias de arte, clubes noturnos e restaurantes, atraindo assim uma demanda de outro tipo.

Os exemplos acima citados, que poderiam ser reproduzidos também para outras cidades, denotam algumas tendências básicas. A renovação de áreas centrais se dá pela substituição de áreas industriais, afetadas pela reestruturação econômica<sup>10</sup>, por moradias, através de uma transformação de uso e de uma conversão espacial que gera uma requalificação simbólica de toda a área. Este mesmo processo pode se dar com a remoção – induzida ou espontânea – de populações empobrecidas, moradoras de áreas residenciais antigas. Essa transformação, todavia, tem dois pressupostos: uma intervenção pública e uma requalificação simbólica destes espaços. A renovação das *docklands*, em Londres, ou de Battery Park, em Nova Iorque, sintetiza estes dois pressupostos.

Além das áreas centrais, outros bairros passam também por importantes modificações a partir das mudanças que se operam na estruturação econômica das cidades, com o deslocamento ou a perda de funções industriais e o conseqüente abandono de galpões e outras construções de mesmo tipo. Também a essas áreas são aplicadas as denominações acima descritas.

A nomeação desses espaços – de moradia popular ou de atividades que envolvem trabalho manual ou de baixa qualificação – como “degradadas”, “mortas”, “sem vigor”, “sem identidade”, “sem virtudes”, “mal vistas pela sociedade”, “anormais ou subnormais”, contém um traço de preconceito contra o que é popular e traduz, na verdade com precisão, o projeto de enobrecimento que implica a expulsão dos antigos moradores e sua substituição pelas novas elites ou pelas atividades de consumo por elas valorizadas – galerias de arte, cafés, livrarias, etc. É exemplo sintomático desse processo, no caso brasileiro, a renovação da área do Pelourinho, em Salvador (GOMES, 19950).

## As ocupações e luta pela moradia

No entanto, outra mudança importante ocorre também nas cidades brasileiras, principalmente a partir da década de 90, que veio requalificar o debate sobre vazios e sobre a degradação dos centros. Trata-se do movimento de ocupação de prédios em áreas centrais, que trouxe para o centro o debate sobre a ausência de moradia e sobre os problemas recorrentes da habitação periférica.

Uma avaliação mostra que, em 2000, havia 14 prédios ocupados na área central de São Paulo, abrigando cerca de 2.000 famílias. Esse número é sempre mutável, já que muitas das ocupações são desalojadas por despejos judiciais. Existem casos de resistência mais duradoura<sup>11</sup> e de ocupações que conseguiram conquistar a regularização e financiamento para obras de adequação dos prédios ocupados às necessidades das famílias residentes.

O movimento começou em São Paulo, a partir da ocupação de prédios e da luta da população residente em cortiços nas áreas centrais contra a remoção. Segundo BARBOSA e PITA (s/ data) a primeira ocupação da Alameda Nothman (Casarão dos Santos Dumont) foi em 1983 e em 1986, ainda na administração Jânio Quadros, centenas de famílias encortiçadas foram removidas do Monumento dos Arcos na Avenida 23 de Maio de São Paulo, apesar da resistência. A partir daí, segundo BARBOSA e PITA (s/ data):

*Em 15 de junho de 1991 a Arquidiocese de São Paulo organizou o primeiro encontro de Cortiços da Pastoral da Moradia, deste Encontro surge o MUC - Movimento Unificado de Cortiços – com apoio do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Este movimento se transforma na ULC - Unificação das Lutas de Cortiços – matriz de todos os movimentos de moradia da região central: Movimento de Moradia do Centro - MMC – Fórum de Cortiços e Sem teto de São Paulo – Movimento Sem Teto do Centro - MSTC.*

A luta pela habitação popular no centro de São Paulo ganhou força com os projetos desenvolvidos durante a gestão de Luiza Erundina na Prefeitura. Estes projetos instauraram uma nova maneira de pensar o cortiço, a

<sup>9</sup> Sobre a estratégia de transformação de Nova Iorque em uma “cidade global”, a partir da transformação da área central pela produção de novos espaços de escritórios e habitação de luxo, ver também Ficht, R. (1993).

<sup>10</sup> FITCH (1993) sugere que a decadência industrial não é apenas fruto da reestruturação econômica, mas também resultado da falta de apoio institucional e governamental a processos de modernização desse parque industrial, como sinal da opção pelo modelo de desenvolvimento imobiliário ancorado em lançamentos comerciais e residenciais de alta renda.

<sup>11</sup> No Rio, um dos exemplos mais bem sucedidos é o da ocupação Chiquinha Gonzaga, na Central do Brasil, que completou dois anos no último dia 23. No local, no endereço de um prédio pertencente ao Incra, estão abrigadas 68 famílias, lutando para obter legalmente a cessão do imóvel. Outro exemplo é a ocupação Zumbi dos Palmares, na Praça Mauá, ocorrida em 2005.

partir do princípio da manutenção daquela população na área central, com garantia, por outro lado, de melhoria significativa das condições de habitabilidade dos prédios. O programa de regularização e melhoramentos de cortiços desenvolvido em São Paulo virou modelo para o Brasil. Uma iniciativa semelhante, porém de menor escala, foi desenvolvida no Rio de Janeiro<sup>12</sup>.

A partir da criação dos movimentos e seu fortalecimento durante a gestão Erundina, as práticas de ocupação de prédios ganham força, trazendo para a agenda pública a questão da carência de moradia e do enorme desperdício social representado pelo parque imobiliário sem utilização na área central. O movimento, nascido em São Paulo, logo se expande para outras cidades do país:

*A ocupação do prédio do INSS em 2001 em Recife, a ocupação do prédio do Hospital Córdio - Minas em Belo Horizonte em 2003, a ocupação do prédio do INSS em Porto Alegre em 2005, as ocupações dos Sem Teto do Rio de Janeiro, as ações de resistência dos moradores na restauração do Pelourinho em Salvador, e a luta contra os despejos em Alcântara e São Luis, são alguns exemplos de como esta luta não é apenas local, pode até sob alguns aspectos ter sua matriz organizativa na cidade de São Paulo, mas hoje, sem dúvida, tem alcance nacional.*<sup>13</sup>

Essa realidade, tematizada politicamente pelos movimentos de moradia, veio a se fortalecer com a divulgação dos dados do déficit habitacional pela Fundação João Pinheiro, que, utilizando dados sobre imóveis vagos disponibilizados pelo IBGE, mostrou que o estoque imobiliário sem utilização seria suficiente para abrigar a população em situação de déficit habitacional. Análises específicas sobre a área central de São Paulo mostram que os imóveis residenciais vazios chegam a 12% do parque residencial existente na área central, enquanto os comerciais chegam a 20% (BONFIM, 2005). A mesma pesquisa, interrogando os proprietários destes imóveis, mostrou que a expectativa de recuperação dos valores imobiliários anteriores permanece, fortalecida pelos anúncios sobre a intervenção do poder público na "recuperação", "regeneração" ou "requalificação" destes bairros. Essa expectativa se traduz em aumento de preço para venda ou aluguel e em manutenção do imóvel fora do mercado, à espera da valorização. Ou seja, independentemente da existência ou não de mercados solváveis para esta oferta, os preços mantêm-se acima das possibilidades das camadas mais desfavorecidas da população, para quem a moradia no centro se revestiria de vantagens de acessibilidade e de ganhos de qualidade de vida indubitáveis.

## Conclusões

A questão da ocupação socialmente responsável dos vazios urbanos entrou fortemente na agenda política da administração das cidades brasileiras com a Constituição de 1988 e, mais importante, com o Estatuto da Cidade, em 2001. No entanto, muita coisa mudou nas cidades brasileiras entre as primeiras propostas, na década de 70, e as possibilidades concretas de intervenção que se desenham hoje. Nesse sentido, cabem algumas reflexões, mais como propostas para uma agenda de pesquisa e reflexão que possa orientar os atores sociais nas suas ações.

Em primeiro lugar, em muitas cidades já não parece ser realidade a idéia, vigente nos anos 70, de vastas extensões de terra infra-estruturada e desocupada à espera da valorização. Nossas cidades são hoje mais densas e compactas do que eram nos anos 70, com a redução do ritmo da expansão periférica e com o aproveitamento de oportunidades de valorização que abertas pelo deslocamento das fronteiras da atuação do capital imobiliário em relação aos mercados de comércio, serviços e residências de média e alta renda.

Nesse sentido, é hoje mais importante do que nunca que se qualifiquem os terrenos vazios, em função da sua situação real de disponibilidade jurídica e de possibilidades físicas para ocupação. Uma boa parte destes vazios, por exemplo, pode ser formada por lotes de pequenas dimensões, de pequenos proprietários (de renda baixa ou média baixa) que, além de serem pouco adequados para pensarmos uma ampliação efetiva da oferta de moradias, não se constituem exatamente como imóveis para especulação, mas como patrimônio de camadas populares ou de camadas médias empobrecidas. Existem ainda muitas áreas com problemas de titularidade jurídica ou submetidas a regimes institucionais específicos e, portanto, inadequadas para ocupação.

Há que se considerar ainda, nas propostas de ocupação de vazios, que muitos bairros já estão com níveis de densidade muito altos, o que dá aos vazios existentes um papel importante na manutenção de uma certa qualidade de vida local. Nesse sentido, estas áreas

<sup>12</sup> Trata-se do programa Novas Alternativas, responsável pela reforma de dois casarões tombados na área central da cidade do Rio de Janeiro.

<sup>13</sup> BARBOSA e PITA (s/ data).

cumpririam muito melhor a sua função social se fossem destinadas a espaços livres e áreas de uso público, do que se utilizadas para moradia.

Outra mudança sobre a qual cabe refletir é que todo o debate sobre vazios tinha como horizonte terrenos livres de construção, e não exatamente prédios inteiros desocupados. Assim, não é muito claro ainda se os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade nos permitem atuar com eficiência na ocupação destes prédios. Uma situação peculiar, nesse sentido, diz respeito aos galpões abandonados que já estão sendo ocupados, por iniciativa da população, para fins de moradia, configurando alarmantes situações de risco e insalubridade<sup>14</sup>. Trata-se de áreas extensas e que poderiam ser efetivamente aproveitadas, dentro de um projeto de recuperação adequado.

A elaboração recente dos planos diretores na grande maioria das cidades brasileiras certamente trouxe novas informações sobre o tema dos vazios e a possibilidade de que se comece a montar um painel mais amplo sobre o assunto, ao invés de ficarmos ainda em torno de estudos de caso e de informações de natureza e grau de profundidade diferenciados para cada realidade. Trata-se de um desafio que envolve não apenas os pesquisadores da área, mas todos aqueles interessados em reconstruir nossas cidades segundo os valores da igualdade, da democracia e da justiça social.



<sup>14</sup> Essa situação aparece com clareza na cidade do Rio de Janeiro, principalmente na região do entorno da Av. Brasil, que passou por intenso processo de desindustrialização.

## Referências Bibliográficas

BARBOSA Benedito Roberto; PITA Sidnei Eusébio. A trajetória das lutas do centro: das ocupações e resistência às conquistas. **Material Didático do Curso de Capacitação em Desenvolvimento de Projetos Urbanos de Interesse Social**. São Paulo: LABHAB FAU USP, s/ data. Disponível em <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/03projetos/capacita.pdf> consultado em 20/07/2008.

BOTELHO, T. 'A revitalização da região central de Fortaleza (CE): novos usos dos espaços públicos da cidade'. In FRÚGOLI JR., H.; ANDRADE, L. T. de; PEIXOTO, F. A. (org.) **A cidade e seus agentes: práticas e representações**. Belo Horizonte, PUC Minas; EDUSP. 2006. p. 45-67.

FITCH, Robert **The assassination of New York City**. Nova York, Verso. 1993.

FIX, M. **São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo, Boitempo, 2007.

GOMES, M. A. A. de F. (ed.) **Pelo Pelô: história, cultura e cidade**. Salvador, Editora da Universidade Federal da Bahia, 1995.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SILVA, Helena Menna Barreto. **Vazios urbanos requalificando o problema na Grande São Paulo**. Texto apresentado no International Seminar on Vacant Land: Challenges and Opportunities. Rio de Janeiro, 26-30 Abril 1999.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1977.

SMITH, N. 'A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à "regeneração" urbana como estratégia urbana global'. In BIDOU-ZACHARIASEN, C (org.) **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos**. São Paulo, Anablume, p. 21-58. 2006.

SORKIN, M. (ed.) **Variations on a theme park: The new American city and the end of public space**. Nova York, The Noonday Press. 1992.

WALLOCK, L. La Metaphore des 'deux villes': gentrification et deracinement a NY aujourd'hui. In: BLANC, M.; LE BARS, S. (ed.) **Les Minorités dans la Cité: perspectives comparatives**. Paris, L'Harmattan. 1993.

# ippur



**IPPUR**

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



UFRJ

Diário de Dia
IPPUR
Ensino
Pesquisa
Extensão
Ingresso

Corpo Docente
Corpo Discente
Intercâmbio
Publicações
Biblioteca
Administração

IPPUR na Imprensa

Oficina mensal de Planejamento Urbano e Regional

Calendário 2008

Horário de aulas

Formulários

Normas e Resoluções

Palestras

Disciplinas e Ementas

**Aviso Importante**

---

**XIV SEMANA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL DE CIDADES E TERRITÓRIOS**

De 22 a 26 de Setembro das 09:00 às 17:00h

**PROGRAMAÇÃO**

Local: Prédio da Reitoria, 5º andar Cidade Universitária - Auditório do IPPUR

---

**CADERNOS IPPUR - CHAMADA DE ARTIGOS - Normas ( [DOC](#) ) ( [PDF](#) )**

**CADERNOS IPPUR ANO IV Nº1 DEZ. 1990 / VOL. XX Nº 2 AGO./DEZ.2006 ( [DOC](#) ) ( [PDF](#) )**

---

**DEFESAS DE TESES DO DOUTORADO E DISSERTAÇÕES DO Mestrado [CONFIRA](#)**

---

**HORÁRIO E CÓDIGO DAS DISCIPLINAS PARA O ANO LETIVO DE 2008 [CONFIRA](#)**

**(SUJEITO A POSSÍVEIS ALTERAÇÕES AO LONGO DO PERÍODO)**

**:: Destaques ::**

---

**Mestrado e Doutorado 2008/2009**

EDITAL DO DOUTORADO - TURMA 2009 [RETIFICAÇÃO](#)

FICHA DE INSCRIÇÃO DOUTORADO

EDITAL DO Mestrado - TURMA 2009 [RETIFICAÇÃO](#)

FICHA DE INSCRIÇÃO Mestrado

CURRÍCULO - TURMA 2009

---

**TECNOLOGIA NA DEMOCRATIZAÇÃO**

(Visualizar)

---

**TELEFONES**

**(21) 2598-1919**  
ou  
**(21) 2598-1676**

[www.ippur.ufrj.br](http://www.ippur.ufrj.br)

# ufrj



Acervo Fórum Nacional de Reforma Urbana

## O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e os Conselhos Estaduais das Cidades: avanços e limites na descentralização dos canais de participação

Carla Nascimento \*  
Orlando Alves dos Santos Junior \*\*  
Regina Fátima C. F. Ferreira\*\*\*

\* Jornalista, mestranda do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ.

\*\*Sociólogo, doutor em Planejamento Urbano e Regional e professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ

\*\*\*Arquiteta e Urbanista, mestre em Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ, assessora do Programa Direito à Cidade da FASE, conselheira titular do Conselho Nacional das Cidades e Secretária Executiva do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU.

A partir da atualização da pesquisa realizada nos estados da Federação brasileira, no ano de 2007, construímos, como resultado de uma parceria entre a FASE e o Observatório das Metrópoles (IPPUR/ UFRJ), esta avaliação a respeito do processo de construção do sistema de participação vinculado à política nacional de desenvolvimento urbano. Buscamos identificar avanços e limites dos espaços institucionais de participação da sociedade na gestão das políticas urbanas, e o alcance da sua difusão para as demais esferas de governo. Focamos nossa análise em dois espaços institucionais relacionados com a política de desenvolvimento urbano, ambos efetivamente criados a partir do Governo Lula (2003-2010) e vinculados ao Ministério das Cidades: o conselho das cidades e o sistema nacional de habitação de interesse social. Nosso objetivo é monitorar o estágio de implementação dos conselhos estaduais e do sistema nacional de habitação de interesse social, visando subsidiar a atuação das entidades e organizações articuladas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana na pressão pela criação e efetivação das instâncias de participação e controle social sobre as políticas públicas urbanas.

## **I. Participação e governança democrática: os conselhos e o ciclo de conferência das cidades**

A participação da sociedade na gestão e controle de diversas políticas sociais, através de conselhos de gestão, foi incorporada e regulamentada a partir da década de 1990, no contexto marcado pelo processo de descentralização e pelo ambiente participacionista da Constituição de 1988. Durante a década de 90, se

avançou em algumas políticas, como em saúde, educação e assistência social – com a criação de espaços de participação social. De fato, podemos dizer que os conselhos se transformam no formato institucional que materializa os artigos da Constituição Federal que estabelecem essa participação. Instituídos em âmbito federal, os conselhos passam a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, vinculados ao repasse de recursos do governo federal para os governos estaduais e municipais. Assim, os conselhos – Federais, Estaduais e Municipais – proliferaram no país<sup>1</sup>, na forma de canais institucionais de participação da sociedade, regulamentados segundo alguns princípios que os definem como temáticos, ligados a políticas sociais específicas; representativos de organizações da sociedade civil; em geral, deliberativos; com algum grau de composição paritária entre os segmentos sociais que o compõem, ou entre o governo e a sociedade; com uma certa autonomia ou semi-autonomia, apesar de não serem órgãos executivos (Santos Junior, Azevedo e Ribeiro, 2004).

Essas mudanças apontam para a construção de novos arranjos institucionais de interação entre governo e sociedade, ou seja, esses diferentes arranjos institucionais interferem diretamente na tensão entre direitos sociais e participação cívica, possibilitando a construção de esferas públicas de gestão de conflitos e construção de consensos em torno da promoção de políticas que permitam

<sup>1</sup> Na verdade, a criação dos Conselhos Municipais tem caráter quase compulsório, tendo em vista a vinculação, em lei nacional, do repasse de recursos da União às instâncias subnacionais. A proliferação dos Conselhos no país pode ser constatada em diversas pesquisas, conforme Santos (2002).

reverter as desigualdades sociais e avançar na universalização dos direitos de cidadania.

A criação do Ministério das Cidades, a realização da I Conferência das Cidades, em 2003, e a institucionalização do Conselho das Cidades, em 2004, deram início à construção de uma estrutura normativa representativa. Vale registrar que este conselho é composto por 86 membros titulares com direito à voz e voto, divididos entre os segmentos sociais.

No processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano, merece destaque a aprovação da Lei 11.124, sancionada pelo presidente Lula em junho de 2005, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, fundado na descentralização, através da implantação de sistemas similares nos estados e municípios, e na integração da política de habitação à política urbana, através da sua vinculação aos conselhos das cidades.

O FNHIS é o principal instrumento para implementação da política de habitação de interesse social e seu Conselho Gestor tem caráter deliberativo e é composto de forma paritária por entidades do poder público e representantes da sociedade civil, todos pertencentes à representação do Conselho Nacional das Cidades. Para terem seus projetos financiados com recursos do FNHIS, estados e municípios devem atender às seguintes condições: 1) Firmar termo de adesão ao SNHIS; 2) Instituir o Fundo de Habitação de Interesse Social com dotação orçamentária própria, no seu respectivo âmbito de governo; 3) constituir conselho que garanta a proporção de ¼ de sua representação aos movimentos populares; e 4) Elaborar o Plano de Habitação de Interesse Social.

Depois de quatro anos da criação do Conselho Nacional das Cidades, da realização de três Conferências Nacionais das Cidades, e de três anos da aprovação da lei que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, já é possível avaliar em que medida esses sistemas de gestão em torno da política urbana estão sendo adotados pelos demais entes da Federação, e quais têm sido os avanços e os obstáculos para a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano no país.

A sistematização e análise apresentadas neste artigo se referem ao levantamento de informações realizado no ano de 2007 e sua atualização entre os meses de junho e julho de 2008. Nesse período foram contatados, além do Ministério das Cidades, os órgãos responsáveis pela

política urbana e/ou pela política habitacional dos governos estaduais, bem como representantes dos segmentos da sociedade organizada, nos vinte e sete estados da Federação. Também foram analisados documentos normativos referentes aos Conselhos Estaduais das Cidades e aos Sistemas e Fundos Estaduais de Habitação, quando instituídos oficialmente.

## II.A Implementação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

### Os Conselhos Estaduais das Cidades

A criação do Conselho das Cidades, ou do Conselho de Desenvolvimento Urbano é uma atribuição exclusiva de cada nível de governo, não havendo qualquer constrangimento ou condicionalidade vinculada a esta decisão. Sua criação está vinculada diretamente à avaliação em torno dos ganhos e perdas na criação de um espaço de participação social, vinculado à articulação das políticas urbanas.

Nosso levantamento demonstra que houve avanços no processo de mobilização dos estados brasileiros na construção de seus conselhos estaduais das cidades, pois se em 2007 existiam apenas seis - Roraima, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Maranhão, Tocantins (neste, o Conselho ainda não havia tomado posse até a data do nosso levantamento) e Piauí, em 2008, também Bahia, Paraná, Pará e Minas Gerais já oficializaram este espaço institucional, sendo que todos eles foram instituídos após a criação do Conselho Nacional das Cidades. A maioria foi eleita em Conferência Estadual das Cidades (6 conselhos).

Com exceção dos conselhos de Roraima e Paraná, todos os demais apresentam caráter deliberativo (não existe informação disponível para o Conselho do Maranhão). Na composição entre poder público e sociedade, em todos os conselhos a sociedade civil organizada está representada em ampla maioria, num percentual igual ou semelhante àquele apresentado no Conselho Nacional das Cidades (43% poder público e 57% sociedade) ou ainda acima daquele percentual, conforme se observa na Tabela 1. A representação dos movimentos sociais é semelhante, ou próxima a 25% em 60% dos conselhos.

<sup>4</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre as estratégias de buscas de sobrelucros praticadas pelo capital imobiliário, ver RIBEIRO (1997).

Tabela 1 – Criação dos Conselhos das Cidades nos Estados da Federação Brasil, 2007.

Unidade da Federação	Nome e data de publicação da Lei do Conselho	Caráter	Composição Poder Público e Sociedade	Representação do Movimento Popular	Câmaras Técnicas
Bahia	Conselho Estadual das Cidades – Lei nº10704/2008.	Deliberativo	P.P.: 32,8% Soc.: 67,2%	21,3%	Habitação; Saneamento Básico e Ambiental; Mobilidade Urbana; Planejamento e Gestão Territorial Urbana.
Maranhão (MA)	Conselho Estadual das Cidades – Lei nº. 21.506/ setembro 2005	Sem informação	Sem informação	Sem informação	Sem informação
Mato Grosso do Sul (MS)	Conselho Estadual das Cidades – Lei n. 2.940 - 16/12/04	Deliberativo	P.P.: 42,8% Soc.: 57,2%	23,8%	Habitação, Saneamento, Transporte e Programas Urbanos
Minas Gerais	Conselho Estadual das Cidades – Decreto nº44612/2007.	Deliberativo	P.P.: 47,5% Soc.: 52,5%	25%	Não consta em Lei
Rio Grande do Sul (RS)	Conselho Estadual das Cidades – Decreto n. 43.686 - 20/07/1995	Deliberativo e consultivo	P.P.: 28,6% Soc.: 71,4%	35,71%	Habitação, Saneamento, Transporte e Programas Urbanos
Roraima (RO)	Conselho Estadual das Cidades – Lei n.492 30/03/05	Consultivo	P.P.: 37,5% Soc.: 62,5%	28,12%	Não consta em Lei
Tocantins (TO)	Conselho Estadual das Cidades – Decreto n.2525 16/9/05	Deliberativo e consultivo	P.P.: 38% Soc.: 62%	23,80%	Habitação, Saneamento, Transporte e Programas Urbanos
Pará	Conselho Estadual das Cidades – Lei nº7087/2008.	Deliberativo	P.P.: 42,6% Soc.: 57,6%	26%	Não consta em Lei
Paraná	Conselho Estadual das Cidades – Decreto nº1483/2007	Consultivo	P.P.: 42,8% Soc.: 57,2%	25%	Não consta em Lei
Piauí (PI)	Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano – Lei n.5571- 24/5/06	Deliberativo e Consultivo	P.P.: 33,4% Soc.: 66,6%	11,11%	Não consta em Lei

Fonte: FNRU, 2008, a partir de informações do Ministério das Cidades e dos órgãos governamentais dos estados da federação.

Em relação às Câmaras Técnicas, BA, MS, RS e TO adotam a mesma estrutura do Conselho Nacional, constituindo as câmaras de habitação, saneamento, transporte e programas urbanos – de natureza consultiva e subordinadas aos respectivos conselhos estaduais das cidades.

Vale a pena destacar que a realização da 3a Conferência das Cidades parece ter alavancado a constituição de conselhos estaduais. Além dos quatro novos conselhos já elencados acima, verificam-se processos de constituição dessas instâncias em, pelo menos, mais quatro estados: Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Paraíba.

## O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

No que concerne aos conselhos do Fundo de Habitação de Interesse Social, apesar da autonomia dos governos estaduais e municipais, é preciso considerar a existência das condicionantes que tornam sua criação quase compulsória. De fato, o repasse dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social está condicionado à criação dos Fundos Estaduais de Habitação de Interesse Social e dos respectivos conselhos vinculados, o que se reflete no número de estados e municípios que aderiram ao sistema. Em fevereiro de 2007, o Ministério das Cidades havia registrado a adesão de 2.080 municípios ao Sistema Nacional de Habitação de

Interesse Social e, no início do mês de setembro do mesmo ano, este número já havia pulado para 4.612 municípios. Até esta data, também já haviam registrado adesão ao SNHIS todos os estados da federação, o que é bastante significativo para a difusão do sistema de financiamento e participação vinculado à política nacional de habitação (Tabela 2).

A despeito destes indicadores, é grande o número de estados que ainda precisam estruturar-se institucionalmente para se adequar e construir uma política urbana/habitacional que espelhe os princípios e formato organizacional do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Conselho Nacional das Cidades.

De setembro de 2007 para julho de 2008, o número de estados que haviam constituído seu Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social subiu de oito para dezoito. Além de Acre, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul e Piauí, os estados do Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Pará, Rio Grande do Norte, Roraima, São Paulo e Tocantins também constituíram seu FEHIS. Destes, quatorze estados constituíram Fundo após a criação do SNHIS e parecem corresponder às diretrizes da Lei no.11.124 (SNHIS/FNHIS), que estabelece pelo menos 1/4 da composição dos conselhos estaduais dos fundos de habitação de interesse social à representação do segmento popular.

**Tabela 2 – Criação dos Fundos de Habitação de Interesse Social nos Estados e Municípios da Federação Brasil, 2007.**

	2007	2008
Estados que assinaram o termo de adesão com o SNHIS	27 Estados (100%)	27 Estados (100%)
Estados que constituíram um Fundo Estadual de Habitação	8 Estados (30%) – MG, RJ, PR, MS, RS, PI, PE e AC.	18 Estados (67%) – AC, AM, BA, CE, ES, GO, MG, MS, PR, PA, PE, PI, RJ, RN, RS, RR, SP, TO.
Fundos Estaduais de Habitação cuja representação reservada ao segmento popular é igual ou superior a 25%	PR, PI, RJ e RS.	ES, PA, PR, PI, RJ e RS.
Municípios que assinaram o termo de adesão	4.612 (83%)	5.115 (92%)

Fonte: FNRU, 2008, a partir de informações do Ministério das Cidades e dos órgãos governamentais dos estados da federação.

Tabela 3 – Informações sobre os Estados que constituíram Fundo Estadual

<b>Unidade da Federação</b>	<b>Nome do Fundo criado</b>	<b>Lei/ ano</b>
Acre	Fundo Estadual de Habitação	Decreto n.4057/01 Lei n.1312/99
Amapá	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social	Lei n.1162/07
Bahia	Fundo Estadual de Interesse Social	Lei n.11041/08
Ceará	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social	Lei n.14103/08
Espírito Santo	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social	Lei n.8784/07
Goiás	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social 2008	Lei n.16188/08
Minas Gerais	Fundo Estadual de Habitação	Lei n.11830/ 95
Mato Grosso do Sul	Fundo Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano	Lei n.1429/93 Decreto n.8305/ 95
Paraná	Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social	Lei n.58/07
Pará	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social	Lei n.7087/08
Pernambuco	Fundo Estadual de Habitação	Lei n. 11796 /00 Decreto n. 23652/01
Piauí	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social	Lei n.5570/06
Rio de Janeiro	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social	Lei n.4962/06
Rio Grande do Norte	Fundo Estadual de Habitação	Lei n. 6987/97
Rio Grande do Sul	Fundo de Desenvolvimento Social	Lei n.10529/95
Roraima	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social	Lei 629/2007
São Paulo	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social	Lei n.12801/08 não regulamentado
Tocantins	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social	Lei n.1935/08

Acre, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pará e São Paulo são os únicos estados a incorporar em suas respectivas leis estaduais critérios que permitem às cooperativas habitacionais e associações o acesso aos recursos dos fundos estaduais, o que significa que, nestes estados, as organizações populares podem pleitear recursos para a construção de habitações populares.

Todos os estados contam com um órgão responsável para implementar a política de habitação. Mas, até a data do nosso levantamento, apenas o Estado do Ceará tinha elaborado seu plano estadual de habitação e apenas o Estado da Bahia informou que realizou reunião do conselho gestor do Fundo em 2008. A maioria dos estados informou ter oficializado solicitação de recurso ao Governo Federal para custear a elaboração destes documentos. No entanto, o prazo previsto para a conclusão dos planos é dezembro de 2009.

Este quadro nos leva a concluir o flagrante descompasso entre dois processos importantes: a criação do sistema e fundo estadual, como instrumento condicional para a captação de recursos federais, e a sua implementação, envolvendo o efetivo funcionamento das instâncias de participação e controle social e a elaboração do plano estadual de habitação de interesse social, documento que deveria nortear o funcionamento do Fundo, explicitando onde e como seriam aplicados os recursos. Os fundos estaduais estão sendo criados sem que, efetivamente, existam políticas estaduais de habitação de interesse social.

## **I. Considerações finais: os desafios para a construção do sistema nacional de participação vinculado à política de desenvolvimento urbano**

Os resultados do monitoramento realizado não deixam dúvidas de que, apesar do ainda baixo número de conselhos das cidades, o processo de difusão dos mesmos no âmbito dos estados tem avançado razoavelmente. O ciclo de conferências das cidades, realizado ao longo de 2007, foi um catalisador deste processo, que é dinâmico, e está em permanente mudança por diferentes motivos. É preciso relativizar as informações aqui sistematizadas, tendo em vista este dinamismo.

O desafio é, portanto, identificar os fatores que estão bloqueando a institucionalização desses instrumentos nas esferas subnacionais de governo. Um deles é a ausência de estratégias de indução do governo federal em direção aos

níveis subnacionais de governo, e também dos governos estaduais aos governos municipais, para a criação dos conselhos das cidades. É diferente o que verificamos no conselho do fundo de habitação de interesse social, que vincula o repasse dos recursos à criação desses instrumentos. Essa conclusão é reforçada pela maciça adesão dos níveis subnacionais de governo ao sistema de habitação de interesse social.

A institucionalização do Conselho das Cidades e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social ocorreu em uma conjuntura particular, marcada por uma aliança informal entre o movimento social e o governo Lula, que assumiu o compromisso de criação do Ministério das Cidades e compôs esse ministério com pessoas vinculadas a esse campo político-intelectual (Grazia e Rodrigues, 2003). Essa aliança pôs em curso projetos que visavam articular as políticas setoriais sob a responsabilidade desse ministério – habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, e programas urbanos – em torno de uma política nacional de desenvolvimento urbano<sup>2</sup>. A mudança ministerial interrompeu todos esses projetos, aprofundou a fragmentação das políticas setoriais nacionais (Maricato e Santos Junior, 2007), e colocou em marcha um processo de progressiva substituição da equipe comprometida com o campo da reforma urbana. Nesse contexto, mesmo com a continuidade do Conselho das Cidades, o cenário é de insegurança institucional, na medida em que não está claro o compromisso e as estratégias do governo federal para a construção da política nacional de desenvolvimento urbano, o que certamente tem impacto sobre as decisões dos níveis subnacionais de governo. No quadro atual de fragmentação das políticas setoriais, em que um governo estadual ou municipal pode optar por manter uma estrutura institucional na qual as políticas de habitação, de saneamento ambiental e de transportes se mantenham em estruturas próprias, através de secretarias e/ou departamentos independentes, o risco está relacionado ao tratamento desarticulado da problemática urbana e à incapacidade de compreender a dinâmica espaço-temporal sob o capitalismo contemporâneo e seus impactos sobre a produção do espaço urbano (Harvey, 2005).

<sup>2</sup> Destacam-se três projetos que estavam em andamento no período de 2004 e 2005: (a) a elaboração de um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano; (b) a elaboração do Programa para Regiões Metropolitanas; e (c) a elaboração de uma política nacional de pesquisa para o desenvolvimento urbano.

Também o fato de as atribuições do Conselho das Cidades serem definidas por meio de um decreto presidencial e não de uma lei aprovada pelo Poder Legislativo torna sua institucionalidade frágil e sua dinâmica dependente da vontade do poder executivo, o que reforça a insegurança institucional já mencionada anteriormente. É verdade que a própria institucionalização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – aprovado por lei – é um contraponto nessa insegurança, o que torna improvável um retrocesso na regulamentação do Conselho das Cidades. A questão é reconhecer que a ausência de regras claras no que se refere tanto à definição das competências do Conselho das Cidades, como também à distribuição de competências entre os diferentes níveis de governo – na forma de uma lei que regulamente o sistema nacional de desenvolvimento urbano – pode estar dificultando a institucionalização dos conselhos das cidades no âmbito dos demais entes federados, na medida que essas regras “determinam procedimentos que facilitam ou impedem a emergência de determinados desenhos institucionais” (Arretche, 2000, p. 31). E nesse aspecto existem riscos de retrocessos, já que não há nenhuma garantia de que os próximos governos mantenham o compromisso de adotar as deliberações tomadas no seu interior. Assim, seria necessário alterar seu estatuto jurídico-institucional de forma a tornar o Conselho das Cidades uma instância participativa permanente, aprovada por lei pelo Congresso Nacional, estabelecendo suas atribuições deliberativas.

Todos esses fatores incidem sobre a estruturação do sistema nacional de desenvolvimento urbano. Mas é preciso levar em consideração um outro aspecto decisivo: a natureza do conflito social urbano e o protagonismo dos sujeitos sociais, que permanecerão jogando, um papel fundamental nas decisões e ações governamentais.

O êxito da construção de um sistema nacional de participação em torno das políticas urbanas, vinculado tanto ao Conselho das Cidades como ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, certamente dependerá de uma nova concepção de política urbana e da estruturação de um arranjo institucional de gestão das cidades, o que envolve a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano e a instituição de mecanismos concretos de articulação das políticas urbanas e dos conselhos das cidades no âmbito dos estados e municípios. Parece ainda incerto o futuro das cidades brasileiras, entre a reprodução das suas desigualdades históricas e das velhas práticas clientelistas e a construção de um novo projeto de cidades justas e democráticas, expresso no ideário da reforma urbana e do direito à cidade.

## Referências Bibliográficas

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

GRAZIA, de Grazia; RODRIGUES, Evaniza. **Uma alternativa para gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios**. Revista Rio de Janeiro, n. 9, p. 11-21, jan./abr. 2003.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **As Metrópoles e a Questão Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.

NASCIMENTO, Carla. **Estatuto da Cidade: uma lei inspiradora de novos desafios para a Política Urbana**. Trabalho de conclusão do curso de especialização em planejamento urbano. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2006, mimeo.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Aduino Lúcio. **Reforma Urbana e Gestão Democrática: processos e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2003.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. Rio de Janeiro: FASE, 2002.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001

\_\_\_\_\_. **Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE, 1995.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sergio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Democracia e Gestão Local: a Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. In. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sergio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2004.



**OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES**

pesquisar ...

Inicio Apresentação Histórico Quem somos Rede Nacional

**Observatório das Metrópoles**

**XIV Semana de Planejamento Urbano e Regional**

WED, 10 de Setembro de 2008 13:34 Observatório

Entre os dias 22 e 26 de setembro aconteceu no prédio da Reitoria, 5º Andar, Cidade Universitária – UFRJ, a XIV Semana de Planejamento Urbano e Regional. O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR organiza anualmente uma semana científica onde são apresentados os principais resultados da pesquisa realizada por seus corpos docente e discente. Promovido por quatorze anos consecutivos, este evento científico consolidou-se como um lugar central para a discussão e divulgação da produção científica do IPPUR na área do planejamento urbano e regional.

A semana PUR assumiu um papel estratégico não apenas para intercâmbio e troca de idéias entre os próprios pesquisadores do IPPUR e da comunidade científica da área, mas em relação à disseminação do conhecimento para fora dos muros da Academia. Conta crescentemente com a presença de profissionais vinculados a Prefeituras e Conselhos Municipais, a órgãos do Governo Estadual, a organizações sociais da sociedade civil e mesmo de um público interessado em geral.

Servidor de MAPAS

Capacitação On-line

Metrodata

@metropolis

Observatório da Educação

[www.observatoriodasmetrosoles.net](http://www.observatoriodasmetrosoles.net)

**observatório  
das metrópoles**



Acervo União Nacional por Moradia Popular

# Produção social da moradia: desafios da política de habitação<sup>1</sup>

**Evaniza Rodrigues\***

**Leonardo Pessina\*\***

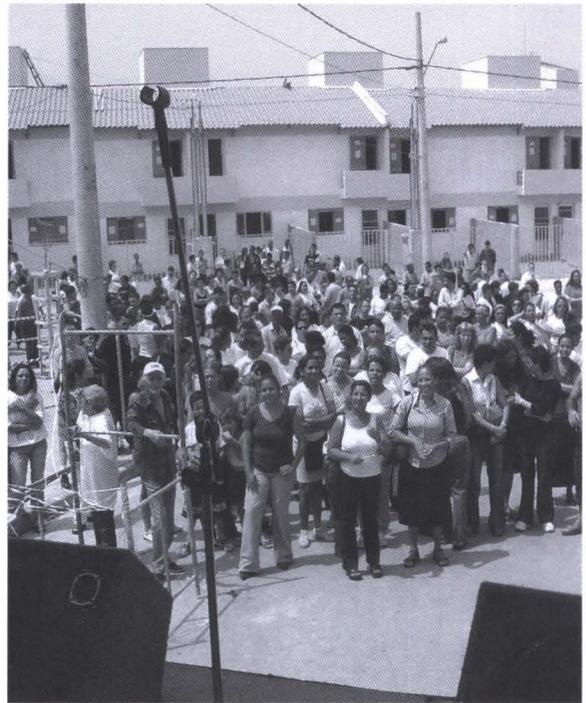
**Benedito Roberto Barbosa\*\*\***

<sup>1</sup> Este texto é referenciado no documento base do XI Encontro Nacional de Moradia Popular, da União Nacional por Moradia Popular, realizado de 5 a 8 de junho de 2008, em Goiânia-GO.

\* Assistente social, atua com os mutirões em São Paulo e é membro da coordenação da União Nacional por Moradia Popular e do Fórum Nacional de Reforma Urbana.

\*\* Arquiteto, coordenador do CAAP - Centro de Assessoria a Autogestão Popular, membro da coordenação do Fórum Nacional da Reforma Urbana e assessor da União Nacional por Moradia Popular.

\*\*\* Advogado, membro da coordenação da Central de Movimentos Populares e membro da coordenação do Fórum Nacional da Reforma Urbana.



Acervo União Nacional por Moradia Popular

A luta pelo Fundo Nacional de Moradia Popular, empreendida pelos movimentos populares e demais entidades do Fórum Nacional de Reforma Urbana, foi o contraponto à ausência de uma política nacional de habitação durante mais de 14 anos. Atualmente, devido em grande parte a esse esforço sempre renovado na luta, temos uma política aprovada no Concidades desde dezembro de 2004. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi aprovado em 2005 e regulamentado em 2006, assim como o Conselho Gestor do Fundo vem funcionando desde agosto de 2006.

Entendemos que uma política de habitação se faz com a participação de todos os atores sociais, com papéis bem definidos e tendo o povo como protagonista. Acreditamos que a participação popular e o controle social devem se dar em todos os momentos da política habitacional, desde a definição dos planos, programas e recursos até sua execução e avaliação.

Em especial, defendemos a Produção Social da Moradia, em que a produção ou a urbanização de uma área deve se dar com o controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares, associações e cooperativas, com a própria comunidade gerindo o processo produtivo da solução de sua habitação. Falamos do controle em todas as etapas, desde a definição do terreno, do projeto, da equipe técnica que os acompanhará, da forma de construção, compra de materiais, contratação de mão-de-obra, organização do mutirão, prestação de contas e organização da vida comunitária. Essa forma de atuação consiste não apenas na construção de moradias ou urbanização de bairros, mas da construção de comunidades atuantes que lutam por seus direitos, que avançam no sentido da melhoria da qualidade de vida para todos e todas.

A produção social deve fazer parte do Sistema Nacional de Habitação, como uma de suas expressões. Deve ser reconhecida, apoiada e promovida por ações do poder público em nível nacional, estadual e municipal. A possibilidade das cooperativas e associações de acessar recursos dos fundos municipais, estaduais e nacional, promovendo ações habitacionais, devem estar previstas em todos os programas habitacionais como uma modalidade e concepção de gestão nos convênios e contratações, valorizando a organização comunitária e o saber popular.

## A luta pelo Programa Nacional de Produção Social da Moradia

Não por acaso, salvo raras e nobres exceções, o poder público não tem apoiado e muito menos tem incentivado a autogestão em seus programas habitacionais. Uma mistura de preconceito com contrariedade a interesses políticos e/ou econômicos tem feito com que os movimentos populares estejam sempre obrigados a “provar” sua capacidade e integridade para gerir os recursos públicos para a produção de sua moradia. Muitas experiências não passaram de “projetos-piloto”, que, apesar de bem avaliados não se converteram em programas estáveis nem foram replicados. Em outras ocasiões, trata-se de “vencer pelo cansaço”, burocratizando os processos, a ponto de inviabilizá-los ou adequá-los aos modelos convencionais de produção e financiamento. Em alguns estados e municípios, foram construídos programas que deram escala e possibilidade de avanço na proposta, fortalecendo os movimentos e parceiros. Hoje, milhares de famílias vivem em bairros construídos de forma coletiva, com recursos públicos.

Desde sua organização, a partir de 1990, a União Nacional por Moradia Popular tem lutado pela criação de um programa nacional de habitação através das cooperativas e associações com autogestão. Durante os governos Sarney, Collor, Itamar, FHC e Lula, foram inúmeras mobilizações, caravanas e ocupações em defesa da proposta. Em 2004, o Programa Crédito Solidário foi criado no sentido de atender a essa demanda. Em 2007, durante a 3ª Conferência Nacional das Cidades, a bandeira do movimento foi enfim reconhecida. Após a nossa Jornada Nacional de Ocupações do ano de 2007, do enfrentamento no Congresso Nacional e no governo, o presidente Lula, num momento histórico para luta do movimento, sancionou a Lei 11.578/2007, que alterou a lei 11.124/2005, viabilizando o acesso direto aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Finalmente, em março de 2008, conseguimos, depois de muita luta e negociação, aprovar no Conselho Gestor do Fundo a ação Produção Social da Moradia, que se encontra no início de sua implementação.

Hoje, o Programa conta com R\$ 100 milhões de reais para o ano de 2008. Avaliamos que este número é absolutamente insuficiente para atender às diversas iniciativas que podem ser promovidas no país. É preciso viabilizar um programa massivo de autogestão, que fortaleça de forma consistente as associações e cooperativas habitacionais e coloque de forma definitiva os movimentos populares como ator estratégico da cadeia produtiva da habitação popular.

## Mas por que a Produção Social da Moradia?

Quando falamos em produção social da moradia, queremos deixar claro que não estamos falando apenas da construção de casas ou de convênios com o poder público. Falamos em mudança de valores e procedimentos; falamos do lugar das pessoas na atual organização da sociedade. Falamos na partilha de saber e poder, na construção de um mundo mais justo e incluyente. Nas palavras do companheiro Enrique Ortiz, da Coalizão Internacional do Habitat:

*“Está se gerando, em diversas frentes, lugares e escalas o outro mundo possível que anima os sonhos e que imaginam e constroem, passo a passo, a outra globalização, a que concebe o mundo como o espaço e patrimônio de todos. Esse outro mundo possível não surgirá certamente das instituições, demasiado fechadas em sua velha racionalidade reducionista, separadora e*

*fragmentária, e aprisionada em suas rotinas e impedimentos burocráticos. Esse outro mundo, ao contrário, já palpita vitalmente em incontáveis, talvez em milhões, de pequenas experiências conduzidas por comunidades, grupos solidários e redes sociais que resistem ao avassalamento de sua autonomia e lutam por sua dignidade e sobrevivência, interagindo coletivamente e aprendendo a gerir processos e projetos cada vez mais complexos e integrais.”<sup>2</sup>*

Trata-se de construir, de baixo para cima, vivências onde os valores sociais da solidariedade e do coletivo se contrapõem ao modelo imposto pela sociedade capitalista, cada vez mais individualista e externo a seus integrantes. Trabalhamos, inclusive, o resgate do valor do trabalho, através do mutirão. Mais do que uma forma de baratear os custos, o trabalho coletivo e voluntário – complementar à mão-de-obra contratada – estreita os laços e dá significado concreto àquela conquista, feita literalmente com a mão de todos e todas.

As diferentes maneiras de expressão dessas práticas têm em comum a construção coletiva de propostas, a socialização de responsabilidades e poder, a criatividade na utilização dos sempre limitados recursos e a resistência às práticas clientelistas e de cooptação, tão presentes nos governos.

São propostas que se contrapõem ao modelo econômico que cada vez concentra mais a riqueza, inclusive os investimentos públicos, nas mãos de poucos, incentivando o desenvolvimento de uma economia popular, valorizando as pequenas iniciativas.

Por outro lado, trabalhamos no sentido de recuperar os valores comunitários, a auto-estima das famílias envolvidas, e um modo de viver que enfrente, de forma coletiva, as demais lutas que aquela comunidade tem pela frente e construa um ideário de inclusão e superação das desigualdades não só socioeconômicas, mas também de gênero, etnia, geracional, entre outros. Na PSM se debate, se pensa, se decide e se trabalha junto, construindo um grupo mais solidário, mais atuante, mais capacitado para outras construções sociais e políticas.

<sup>2</sup> Os autores deste artigo traduziram o texto em destaque a partir de: ORTIZ, Enrique. “La producción social del hábitat: opción marginal o estrategia transformadora?”. no site da Coalición Internacional Del Habitat, México.  
<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=37>

## Precisamos avançar: a propriedade coletiva

Dentre os elementos fundamentais da produção social da moradia, queremos avançar na construção de uma proposta de propriedade coletiva. Em um país em que concentração da terra é a base fundante do modelo capitalista, o elemento indutor de uma nova sociedade passa pela defesa da propriedade coletiva, como base da nova política de habitação de interesse social. Neste novo modelo os proprietários das moradias e os titulares do financiamento não seriam mais os beneficiários individuais, mas a Associação ou a Cooperativa.

A propriedade coletiva tem como vantagem o fato de que a devedora perante aos organismos de crédito seria a Cooperativa e não o usuário individualmente. O usuário seria protegido em caso de inadimplência, sendo a cooperativa responsável por pagar mensalmente a parcela correspondente à totalidade das casas que compõem o empreendimento ou conjunto habitacional. Os problemas de inadimplências são resolvidos internamente e estatutariamente. Cada Cooperativa deveria constituir um Fundo de auxílio destinado a superar esses inconvenientes, caso existisse uma razão justificada, como problemas de desemprego dos beneficiários, doença etc. Neste novo modelo, o usuário cooperativista estaria respaldado solidariamente pelo coletivo ante qualquer situação de emergência, por isso, nunca correria o risco de perder sua moradia por razões econômicas.

Ademais, a necessidade permanente de análise e decisão coletiva, não só desenvolve uma consciência crítica sobre a realidade na que se encontra a cooperativa, como também ativa os mecanismos de solidariedade social, promovendo a participação responsável, dando um profundo significado aos processos mais gerais de tomada de decisões democráticas, e alavancando processos coletivos de caráter social, cultural, educativo e de formação para uma maior incidência política.

A propriedade coletiva ou cooperativa possibilita que as cooperativas construam os conjuntos habitacionais com vida mais longa e útil, dado que, construídos com tantos sacrifícios físicos ou econômicos, desenvolvem um verdadeiro sentimento de pertencimento e identidade comunitária. Os associados se identificam plenamente com sua cooperativa, e por seu esforço e a seu custo, cuidam dos seus bairros cooperativos e equipamentos comunitários com tanto carinho e zelo como cuidaram de suas obras de construção.

Outro aspecto importante é o de que a propriedade coletiva evita que as unidades habitacionais entrem no mercado imobiliário e venham a ser uma mercadoria e não o lugar da moradia e da reunião da família.

A experiência das cooperativas habitacionais uruguaias organizadas na FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivenda por Ayuda Mutua) é uma referência neste tema e pode nos ajudar muito na construção de uma proposta brasileira, trabalhando os aspectos institucionais e culturais necessários para sua implementação.

## Alguns desafios atuais

A União Nacional por Moradia Popular reiterou, em seu XI Encontro, ocorrido em junho de 2008, a Produção Social da Moradia como eixo fundamental de sua ação e prioridade nas propostas e reivindicações direcionadas ao poder público. Neste sentido, para que a Produção Social da Moradia avance, são fundamentais alguns elementos, que listamos abaixo:

a) **Recursos:** ampliação da destinação de recursos para o Programa de Produção Social da Moradia com a destinação de 500 milhões de reais para o orçamento de 2009 e a ampliação dos recursos disponíveis no Programa Crédito Solidário.

b) **Universalização:** ampla universalização da Produção Social da Moradia, sendo admitida em todos os programas habitacionais federais, estaduais e municipais, que devem atingir todas as regiões do país, com equilíbrio na distribuição dos recursos levando em consideração o déficit habitacional;

c) **Capacitação das Associações e Cooperativas:** recursos e ações de capacitação para a autogestão destinados a cooperativas e associações para que se avance na organização e na capacidade de gestão. Estas ações devem ser financiadas pelo Ministério das Cidades, conveniadas com entidades populares organizadas.

d) **Assessoria Técnica:** acesso a recursos públicos para financiar assessoria técnica para a elaboração de projetos para as cooperativas e associações, desvinculado da contratação dos empreendimentos e com autonomia na escolha dos parceiros. Nos processos de provisão ou urbanização de assentamentos a assessoria deve ser integral, envolvendo as dimensões jurídica, social, ambiental, contábil e de engenharia e arquitetura e deve se estender até o período pós-ocupação. A assessoria técnica autônoma, integral e escolhida pelas cooperativas

ou associações favorece a autogestão e possibilita uma diversidade de propostas urbanísticas e arquitetônicas mais adequadas às necessidades e formas de vida das famílias envolvidas, além de enriquecer urbanisticamente as cidades.

e) **Acesso à informação:** é fundamental que todos os Movimentos tenham acesso à informação, por todos os meios possíveis: sites, correio eletrônico, materiais de divulgação, boletins, funcionários do Ministério das Cidades, Caixa Econômica e técnicos dos governos estaduais e municipais.

f) **Agilidade na ação:** desburocratização do processo de avaliação de viabilidade dos empreendimentos, aprovação, contratação e liberação de recursos;

g) **Articulação com o Planhab:** a intensificação da proposta deve dialogar com o Plano Nacional de Habitacional e os Planos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, integrando-os e não sendo tratados de forma paralela ou marginal.

*“que o mais simples seja visto como o mais importante”*  
(Renato Russo)

**UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR**

O que é a UNMP | Organizações filiadas | Coordenação Nacional e Executiva | Contato

Início

**XI Encontro Nacional por Moradia Popular 2008**

**PRODUÇÃO SOCIAL DA MORADIA: desafio para a política de habitação**

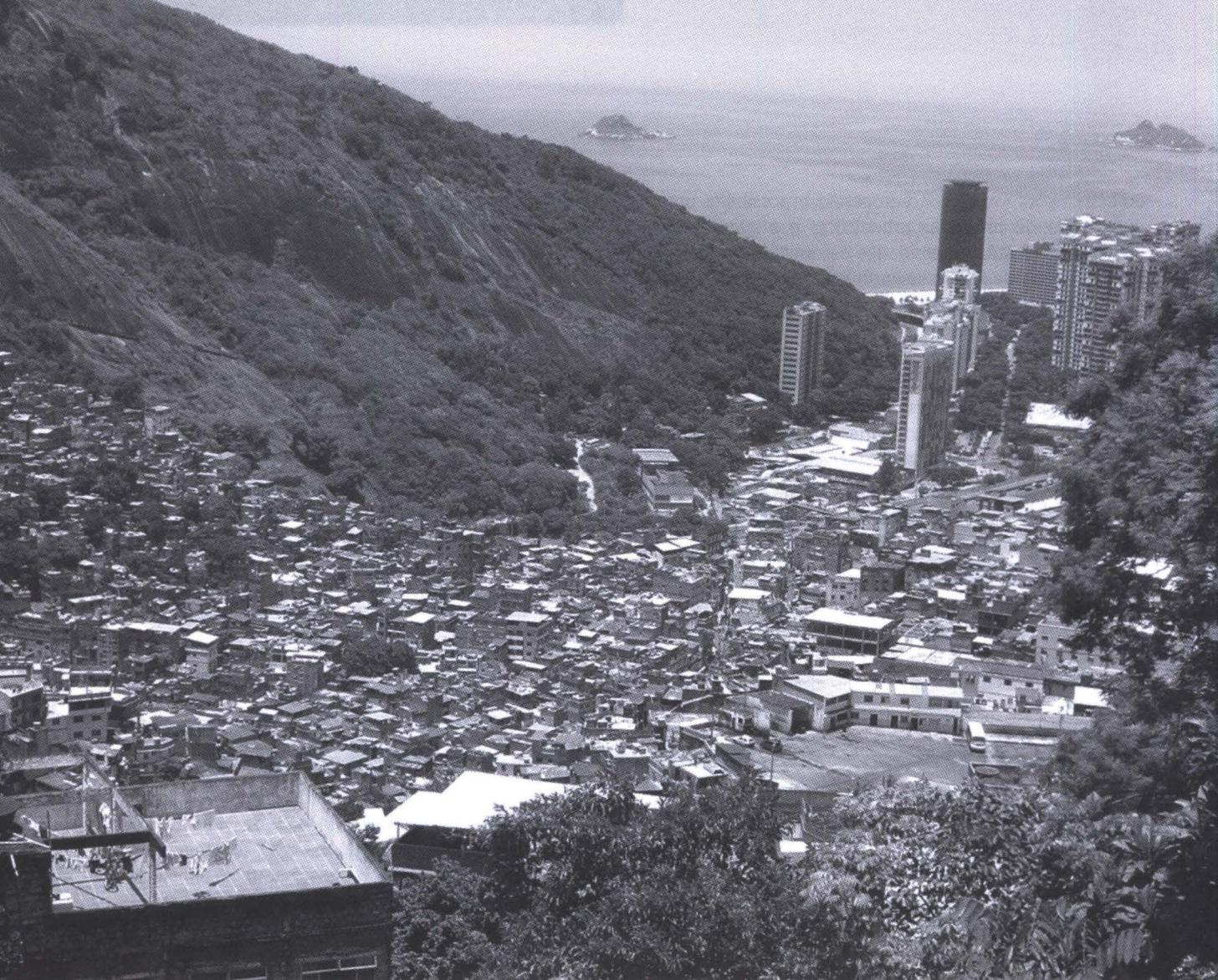
Com muita garra e animação, cerca de 900 delegadas e delegados de movimentos de moradia de 20 Estados brasileiros participaram do XI Encontro Nacional de Moradia Popular da UNMP.

Foram 4 dias de discussões, oficinas, visitas a projetos habitacionais, troca de experiências que aprovaram propostas para a situação da entidade para os próximos 2 anos. A nova coordenação nacional (formada pelos representantes de cada um dos Estados) foi apresentada e já começa a trabalhar. Aprovamos nossa Agenda de Luta e reafirmamos nosso compromisso de lutar por cidades mais justas, habitadas e produzidas.

**Agenda de Luta**

06.10.2008 - 06.10.2008  
Dia Mundial dos Sem Teto  
07.10.2008 - 12.10.2008  
Fórum Social das Américas  
20.11.2008 - 20.11.2008  
Dia Nacional da Consciência Negra  
10.12.2008 - 10.12.2008  
Dia Mundial dos Direitos Humanos

[www.unmp.org.br](http://www.unmp.org.br)



Rossana Brandão

# O novo projeto urbano e o enfoque do desenvolvimento territorial local

Pedro Cláudio Cunha Bocayuva \*

\* Doutor em Planejamento Urbano e Regional, assessor do núcleo de direitos da FASE e pesquisador do Laboratório de Conjuntura Social, Tecnologia e Território (Lastro/IPPUR - UFRJ)

## Apresentação

A centralidade da periferia e a mobilização democrática e produtiva pelo direito à cidade se articulam na estratégia de construção de um novo projeto urbano para a cidade, como parte do debate de construção de plataformas de luta por alternativas em matéria de desenvolvimento territorial com base local, integrado na perspectiva da totalidade de nossa formação econômico-social. Para abrir essa reflexão, sugerimos algumas interrogações que orientam a nossa proposição para a elaboração do novo projeto popular urbano, que questiona e tensiona as estratégias dominantes atuais, como condição para interferir no quadro das políticas de infra-estrutura urbana. Menos do que se opor ou ficar na postura crítica e imobilista, longe de uma adesão pragmática, cabe buscar a referência para criar as mediações, fortalecer os atores e desenhar as alternativas, sem desconsiderar as relações de força e os ganhos parciais que podem ser obtidos como condição de fortalecimento e acumulação de forças para pensar a totalidade dos processos e políticas para as cidades no Brasil.

A luta pelo direito à cidade se coloca na grande escala dos desafios definidos pelos fóruns e movimentos urbanos, particularmente diante das decisões das conferências da cidade, da questão da habitação de interesse social e do lançamento do PAC-urbano. A nossa reflexão busca colocar a mobilização democrática e o controle público diante da disputa sobre a implementação e a qualidade dos investimentos e projetos públicos que articulam as dimensões das infra-estruturas e equipamentos básicos como o saneamento, a pavimentação, o asfaltamento, a construção de praças, de escolas, de postos de saúde, de quadras esportivas, de centros comunitários e de geração

de trabalho e renda nas periferias, com suas conexões com os transportes coletivos e os serviços sociais e políticas públicas.

O direito à informação, a participação na definição de prioridades, a leitura e análise críticas dos projetos de arquitetura e dos modos de construção e alcance das obras públicas, colocam a necessidade de ampliação das dimensões de autonomia dos setores populares. As redes sociais hoje existentes em espaços das chamadas comunidades de periferia e favela podem ser o ponto de partida para a construção de sujeitos sociais coletivos, capazes de fazer frente aos grandes interesses corporativos e eleitoreiros que podem envolver os projetos do PAC. Para isso, é preciso que os mecanismos formais e limitados de cadastros para candidatas e candidatos aos empregos precários e temporários e de cadastros de pessoas e famílias para ocuparem as casas, deixem de ser objeto de uma ação que lhes escapa enquanto totalidade. Fragmentados e excluídos do diálogo com as soluções de arquitetura, de engenharia, de distribuição, de realocação e das várias medidas e cronogramas dos projetos e dos seus processos, os moradores da periferia se perguntam se podem pensar um eixo de transformações reais sem poder de barganha, sem uma agenda real de definição de interesses e questões que continuam escamoteando e comprimindo o conflito sob os modos de uso e a reprodução social no espaço da cidade.

A ausência de um sentido estratégico geral para a organização da ação coletiva dos moradores frente às forças do complexo governamental e empresarial e a inadequação dos espaços institucionais para que as lutas e conflitos possam se traduzir em ampliação do poder direto da comunidade sobre os projetos do PAC, se

fazem evidentes desde a experiência recente de projetos na cidade do Rio de Janeiro. A ausência de modos de pactuação, de protocolos de procedimento, de socialização de informações e de critérios de escuta produz uma violação básica dos direitos à informação, à comunicação e à participação no desenho das prioridades quanto a obras.

No centro de partida do diálogo entre a comunidade e o urbanista, no centro do diagnóstico entre os movimentos e os especialistas, está a necessidade de uma clara apreensão de todas as componentes e nexos de poder, de financiamento e de conceituação que orientam o modo de atender as demandas coletivas em matéria de infraestrutura, de orientação ética e estética e de modos de acesso aos processos de construção e realização das obras.

Como enfrentar o quadro de naturalização da imagem de classes perigosas imputada às maiorias populares que se reproduzem no território periférico? Como barrar a proposta de um novo regime de exceção e uma ideologia de fascismo social que se expande nas imagens de guerra nas cidades? O nosso objetivo neste artigo é refletir sobre um modo alternativo de abordar essas questões na disputa de uma agenda estratégica para a crise do urbano na escala das megalópoles brasileiras. Procuramos identificar o modo de construção dos sujeitos da emancipação social a partir de uma teoria crítica das ciências sociais espacializadas. Por isso, abordaremos a questão das transformações na metrópole brasileira do ponto de vista da unidade de ação do bloco social das classes populares, tendo por eixo a organização do seu poder de construir o controle social para a definição e acesso aos direitos, que resulte em novos usos, numa nova sociabilidade, numa nova urbanidade.

A recente experiência dos jogos panamericanos no Rio de Janeiro mostrou uma clara exclusão da agenda popular de prioridades para a cidade. Seus resultados só não foram mais pífios por força de pequenas conquistas. Como, por exemplo, a dos moradores de Rocinha II, na Cidade de Deus que, com o apoio e a mediação do embrião de uma nova instituição, a Agência de Desenvolvimento Local da Cidade de Deus, com todas as dificuldades e debilidades do processo de negociação, obtiveram a construção, com financiamento da Caixa, de mais de 600 residências (devem chegar a 700). É preciso refletir sobre a lição que se tira quando as conquistas parciais se tornam muito comprimidas pelo quadro de uma correlação de forças. Os condicionamentos jurídicos, as restrições burocráticas, a força das empreiteiras, os controles políticos e as diversas divisões no seio do povo fazem com que não se consiga romper um círculo de poder e fechamento institucional.

Nas ações do PAC iniciadas nos Complexos do Alemão e Mangueiras, a lógica vertical das dinâmicas e as urgências dos vários atores colocam mais uma vez em tela a necessidade de um esforço de ampliação de capacidades dos atores populares. Essa necessidade se torna mais urgente face a uma agenda de decisões, processos e ritmos que encontra um esquema e uma relação de forças que exigiria a mobilização e o apoio de todas as forças sociais populares interessadas na agenda de toda a cidade, de modo a reforçar as redes e a diversidade de atores e sujeitos locais, de modo a garantir um reforço das vozes e do poder das populações locais.

Pensar na mobilização democrática e produtiva para viabilizar as políticas de intervenção pública urbana, a partir dos interesses conscientes, exige uma capacidade combinada de ações de desenho, controle e intervenção direta, desde a concepção, passando pelos modos de execução e processamento das obras, até a abertura para novas demandas e acesso em termos de direitos e políticas inscritas no espaço do conflito urbano.

A questão da produção de uma nova sociabilidade, de um novo pacto social e territorial, depende da apropriação coletiva do território a partir de uma abordagem que leva em conta a relação entre produção e reprodução social sob a forma de conjunturas e ciclos de conflito distributivo, como o que ainda parece estar aberto na sociedade brasileira. O deslocamento do conflito do trabalho do terreno das empresas para a sua generalização no contexto urbano é a marca central do capitalismo tardio, sendo ainda mais intensa a sua presença na velocidade do processo de urbanização na semi-periferia brasileira.

As atuais formas do urbanismo dominante, são como um projeto de desenho da cidade como relação de desigualdade extrema, onde temos grandes projetos e pequenas políticas de reprodução do espaço segregado e funcionalizado para a acumulação capitalista. A forma de intervenção tecnocrática e empresarial atual se materializa na ideologia da gestão do território, com base na visão que passa do estado-empresário para o estado-agente facilitador dos investimentos, da apropriação dos fundos públicos e do orçamento dos governos para a concentração dos investimentos e dispositivos de poder material e imaterial pelas grandes corporações e bancos, e para a parceria público-privada na era do capitalismo globalizado. A acumulação flexível como novo regime de acumulação comprime os modos de existência das classes populares nas cidades brasileiras, via regimes de segurança, de apartação, de eliminação e de controle.

## Cidade caótica

A crise urbana explode no cenário de difusão, de dissolução e de ampliação da metrópole nos diferentes contextos e escalas locais, regionais e nacionais no Brasil, redefinindo as relações interurbanas e intra-urbanas. Na nova conjuntura de lutas pela democratização da cidade, ganha relevo a disputa sobre a noção de periferia, como metáfora e enigma do dilema do Estado de Direito na contemporaneidade brasileira. O reconhecimento de direitos coletivos e o marco institucional do Estatuto da Cidade não foram incorporados na lógica do deserto do real.

No Brasil, o quadro de exceção jurídica permanente com caráter de classe se relaciona com a barbárie constituinte da acumulação ilimitada aberta pela financeirização, pela mercantilização e pela pseudo-substituição neoliberal do cidadão pelo consumidor. A forma abstrata da democracia liberal passa para a forma concreta do fetichismo de mercado, alimentando a competição e a guerra entre as pessoas e os lugares. O retorno da velha metafísica do mercado tenta legitimar a ideologia que naturaliza o darwinismo social. A cultura do medo se torna parte de uma nova economia da insegurança, com a privatização do espaço e a minimalização das políticas. Os fundos e orçamento público são agenciados para uma nova estratégia de crescimento dependente, onde uma nova divisão do trabalho imprime um quadro de regressão civilizatória que amplia a injustiça e banaliza a violência.

A nova desigualdade, ou a questão social como problema de segurança pública se contabiliza como um custo inevitável do reajuste funcional imposto ao circuito inferior da cidade, gerando um desajuste pelo qual são culpabilizados os habitantes da cidade que não se encaixam no processo de racionalização do novo constitucionalismo e da disciplina neoliberal. Os corpos desencaixados das classes populares são vistos como portadores do perigo para todos e para si mesmos, culpados da sua incapacidade de garantir a sua “empregabilidade” aos ditames do novo período técnico-informacional mercantilizado.

A “comunidade popular” aparece frente aos tecnocratas e ideólogos da “via única” neoliberal, como expressão do atraso. A periferia se torna sinônimo da desordem que se encarna no medo da favela. A metropolização da pobreza se expande, como resultado visível da modernização urbana e do projeto de revolução passiva e fuga para adiante permanente do capitalismo pós-moderno. As novas oligarquias liberais, sistemas de clientelas, milícias e

redes verticais das grandes corporações, juntamente com a judicialização e espetacularização da vida coletiva, comprimem o processo de democratização, impedem a passagem para o período de hegemonia do bloco popular (via ampliação da cidadania).

As classes populares são pressionadas a um cotidiano em meio à ilegalidade, construída pela destituição e segregação jurídica, econômica e espacial, imposta pelos circuitos superiores da cidade. O conflito social se expande como polarização entre os ritmos vertiginosos das redes de produção e consumo verticais e a explosão das demandas horizontais.

O conflito urbano está marcado pelos dispositivos de poder, onde os corpos dos sujeitos sociais da periferia e seus movimentos são criminalizados, judicializados, encarcerados e contidos. Resta aos precarizados e marginalizados a auto-contenção pela via da gestão social da miséria. A lógica do terceiro setor empresarial tenta preencher perversamente a lacuna das políticas sociais universalistas. A via da subjetivação neopentecostal cria uma disciplina produtiva de diferenciação no corpo popular entre os marginais e os voluntariamente submetidos.

O regime legal de direitos e da cidadania é substituído por dinâmicas de reconhecimento e hierarquização funcional, intelectual e moral, nas quais o capital simbólico e as máquinas econômicas, comunicativas e políticas do campo religioso se tornam o substituto da organização autônoma das classes populares. A violência armada das chamadas milícias, de um lado, e os dispositivos das novas igrejas, de outro, aparecem como respostas naturalizadoras do quadro fenomênico. E apresentam-se como os únicos mediadores da ordem clientelístico-política, únicos capazes de barganhar e apoiar novos regimes de reprodução social e pseudo mobilidade empreendedora nos territórios.

## A inversão de prioridades

A construção de um referencial de inteligência coletiva para a organização das massas precarizadas, tendo por base a mobilização democrática e produtiva, depende de um novo tipo de agenciamento e cooperação horizontal, depende da construção de um projeto político popular para uma nova ordem urbana que tenha por base a plataforma de direitos econômicos, sociais e culturais, como direito de todos e todas à cidade.

Para inverter os modos de produção sócio-sustentáveis nos espaços urbanos é preciso que a gestão territorial pública local signifique acesso ao direito à cidade, pela via da apropriação de meios de reprodução social, com base nas políticas públicas e no controle e participação organizada nas decisões da vida política, capazes de inverter as prioridades existentes num dado recorte ou escala geográfica. A construção de trajetórias ativas de transformação social e produtiva no urbano exige a combinação de capacidade de subordinar o valor de troca ao valor de uso nos modos de produção e reprodução social.

O eixo estratégico do novo projeto urbano está na capacidade de progressivamente articular objetivos compartilhados das classes populares e inverter as tendências para as desigualdades, para as exclusões e segregações na estrutura da vida cotidiana. O objetivo geral do projeto político popular de cidade é o da construção de alternativas ao desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo semi-periférico brasileiro. A prioridade do desenvolvimento urbano alternativo é uma combinação de metas, meios e formas de organização em benefício das classes subalternas, implicando a formação de esferas, de fundos e de políticas públicas que permitam uma inversão de tendências nefastas derivadas da acumulação de capital concentradora de renda.

## O novo projeto urbano

O enfoque no desenvolvimento territorial local do novo projeto urbano parte da centralidade da periferia, da mutação das relações espaciais em favor das classes populares, como modo de enfrentar as relações temporais aceleradas pela fragmentação gerada na etapa contemporânea de globalização capitalista. Isso faz com que a meta inicial do projeto urbano de desenvolvimento e gestão democrática do território seja a de unificar e fazer cooperar as redes e movimentos sociais, pela via da constituição de dinâmicas políticas horizontais, desde os recortes das micro e meso cidades até a escala das grandes regiões e metrópoles, implicando novas relações de força no plano nacional.

O enfoque no desenvolvimento territorial local e regional orienta o projeto de transformação da cidade partindo de resistências locais. Mas implica na construção de um bloco de forças político-social que articula as redes de mobilização democrática e produtiva, com ações no âmbito dos distintos recortes territoriais estruturados na formação econômico-social brasileira. O desenvolvimento territorial local (DTL), na perspectiva dos movimentos

sociais e sujeitos coletivos da cidade, se apresenta como articulação de um sistema de respostas apoiadas na mobilização coletiva para fazer frente à dinâmica capitalista dos diferentes modos de produção e reprodução social no espaço local, nacional e global.

Para começar as ações de desenvolvimento urbano, territorial-local, do ponto de vista objetivo, o recorte mais favorável é aquele que permite uma complexidade de articulação de atores com maiores potencialidades para o manejo dos recursos e meios ambientais e institucionais, da diversificação produtiva e da relação de forças de colaboração produtiva e solidariedade reprodutiva.

## O modo de construção do projeto alternativo popular urbano

A escolha de recortes políticos e institucionais de descentralização que enfatizam a horizontalidade e a cooperação das forças de cidadãos e produtores na construção de novas lógicas de poder redistributivo no espaço exige um enfoque na potência subjetiva ou organizativa, capaz de liberar e criar forças de transformação. No caso brasileiro, a crise das formas típicas das relações federativas sugere uma relação de construção de novas alianças sócio-ambientais e de novos pactos territoriais subnacionais. Isto implica na construção ativa de diferentes formas institucionais, de consórcios municipais e estruturas de governo, para o enjamento das políticas na escala metropolitana.

O projeto popular urbano de desenvolvimento territorial local deve ser encarado como a luta por uma relação ativa de construção de capacidades, de protagonismo dos sujeitos localizados, integrados e interligados na unidade contraditória das redes e fluxos nacionais e locais. Pois para o capital e o Estado não existe uma diferença entre dentro e fora nas relações sócio-espaciais, dada a difusão do poder da metrópole dissolvida em todos os lugares e centralizada em alguns pontos das capitais como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. As redes verticais de poder estão presentes em suas conexões de controle corporativo direto com todas as demais cidades e regiões do espaço informacional e da circulação de capitais e mercadorias. Somente no plano da ação social coletiva é que podemos ampliar e emancipar o potencial de transformação social que nasce do conflito urbano.

As articulações e fatores que visam constituir novas dinâmicas a partir de territórios implicam todo o espaço de redes materiais e imateriais de produção e consumo, implicam a totalidade dos lugares. Para uma estratégia de

mobilização social e política nos territórios, os atores do lugar levam em conta o impacto de sua ação na construção política e produtiva, face ao deslocamento e distribuição de capacidades e poder de decisão em todo o país. Isto se torna condição para enfrentar o cenário do capitalismo pós-moderno que vai gerando uma alienação crescente na direção da concentração de riqueza em prol das forças de transnacionalização. O projeto político popular urbano implica mediações e recortes que permitem que os meios técnicos e de produção sejam postos nas mãos dos atores que emergem das lutas sociais das classes subalternas, de modo a gerar novas trajetórias e arranjos produtivos e institucionais que reterritorializem o poder de apropriação de meios fortalecendo novas condições de autonomia para as classes populares.

## O desenvolvimento alternativo

O desenvolvimento territorial local nas grandes cidades implica na mobilização dos atores sociais para ações e políticas coletivas que levam em conta as dinâmicas que condicionam a atuação dos aparatos de poder e das redes verticais regionais, nacionais e locais, em particular das formas de centralidade na espoliação da mais-valia social, que é drenada para as esferas empresariais e de governo. O DTL visa romper com a tendência de concentração da riqueza nos espaços urbanos metropolitanos e nas cidades ditas globais nas mãos e no poder de decisão das tecnocracias, das oligarquias e das grandes corporações.

O DTL visa criar outras centralidades que ativem novos protagonismos, com base na articulação de potencialidades das redes sociais e atores locais, para que se apropriem de meios e conhecimentos até agora centralizados. O objetivo é promover rupturas com a subalternidade e com a naturalização das posições de apartação social e espacial, pela via da reterritorialização de meios, do acesso à renda e ao conhecimento. A sociedade civil é o campo de conflitos privados e de constituição de sujeitos, com suas demandas, seus lugares de gestação de interesses, sua luta por direitos e por posições mais ativas nas decisões políticas e no processo de produção.

A sociedade civil é a esfera de disputa de hegemonia sobre a reprodução social. Mas, para a visão de mobilização democrática e produtiva que informa o projeto urbano com base no desenvolvimento territorial local, a conquista da autonomia parcial das classes populares nos territórios depende da relação com a sociedade política. Isto é, da ampliação do poder da cidadania na sua relação com a máquina estatal que sustenta os modos de apropriação da

renda e do poder. A maior autonomia da cidadania só pode ser construída se, também, leva em conta a mudança da institucionalidade sem perda da força extra-institucional (de rearticulações entre poder da base da sociedade e reforma social). O desenvolvimento territorial local deve significar intervenção política na democratização do poder e na ampliação da função social da propriedade, apoiada na autogestão e na autonomia econômica e cultural enquanto objetivos estratégicos permanentes.

## O público e o comum

O conceito central para o desenvolvimento territorial local é o de público, entendido na perspectiva dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. O espaço público é constituído de esferas de autonomia como efeito da mobilização social e da cooperação entre redes. Portanto, se institui pelo esforço coletivo e da pressão constituinte do associativismo e da participação política popular, na medida em que vai desconcentrando poder e renda, socializando meios e promovendo uma radical democratização (substantiva) em todos os planos da vida coletiva ou do comum (no sentido clássico da pólis). O mundo não-governamental e os movimentos sociais devem atuar em todos os espaços que possam significar a mudança do pacto entre os territórios no plano nacional e face à ordem global, pela via da unificação das plataformas de lutas por direitos sociais e na construção de esferas de controle e de agenciamentos diretos para a participação da sociedade civil organizada na vida política.

O perfil das políticas populares para as cidades depende do movimento social e das alianças que ultrapassam o plano dos interesses imediatos dos grupos, integrando as estratégias através de projetos unificados de produção de alternativas de desenvolvimento justo, democrático e sustentável que alcance o sentido do público e do bem comum.

As administrações locais podem desenvolver uma política de Gestão Social Territorial Local Participativa, de participação ampliada e integrada nos processos de decisão para estar em sintonia com o processo de desenvolvimento alternativo. A participação coletiva e a mobilização da cidadania na criação dos planos diretores municipais são criadoras de oportunidades para fortalecer os deslocamentos de poder e as trajetórias das ações de fomento e dos usos dos mecanismos de mediação, de regulação e de coordenação. Desse modo, pode vir a garantir o acesso na definição de prioridades

nas políticas de curto, médio e longo prazo. A possibilidade de unificar o protagonismo direto dos produtores e dos cidadãos é decisiva na ação e agenciamento público no plano da gestão social participativa, de modo a acelerar e desbloquear as políticas de transformação e democratização sócio-espacial, via cooperação, com a mobilização democrática e produtiva das trajetórias de mudança qualitativa nas ações públicas voltadas para o bem-estar e para a redistribuição de renda no território.

A política nacional de distribuição e universalização de meios básicos e direitos de acesso a padrões superiores de qualidade de vida pode ser recortada, de forma a tratar desigualmente os recortes do território. Uma política de apoio aos processos de transformação nos diferentes recortes territoriais leva em conta a força organizada dos movimentos sociais e o grau de desigualdade, de modo a impedir a saída pelo minimalismo social e a gestão pública de caráter tecnocrático-mercantil. O desenvolvimento territorial local pode ampliar e transformar os contextos, os marcos institucionais e o regime de concentração da renda, poder e propriedade, de modo a garantir possibilidades para a distribuição de renda e justiça, com destaque para o acesso aos fundos públicos e ao orçamento dos governos.

O projeto urbano de desenvolvimento territorial local, no plano nacional, significa levar em conta a reconfiguração política e territorial da criação de novas centralidades de baixo para cima. A ação do Estado nacional deve levar em conta as potencialidades colaborativas e cooperativas dos lugares, como condição de democratização, cooperação e protagonismo dos produtores e cidadãos a partir das redes, arranjos e agenciamentos que são construídos desde espaços e trajetórias que foram até agora invisibilizados pelo olhar tecnocrático. A mobilização democrática e produtiva na cidade exige a superação das lógicas de acumulação capitalista e das formas repressivas e discriminatórias em relação às periferias e favelas, nas diferentes sub-regiões, apoiando a organização dos setores populares, valorizando o papel das mulheres, dos não-brancos, dos jovens, dos idosos, e de todas e todos

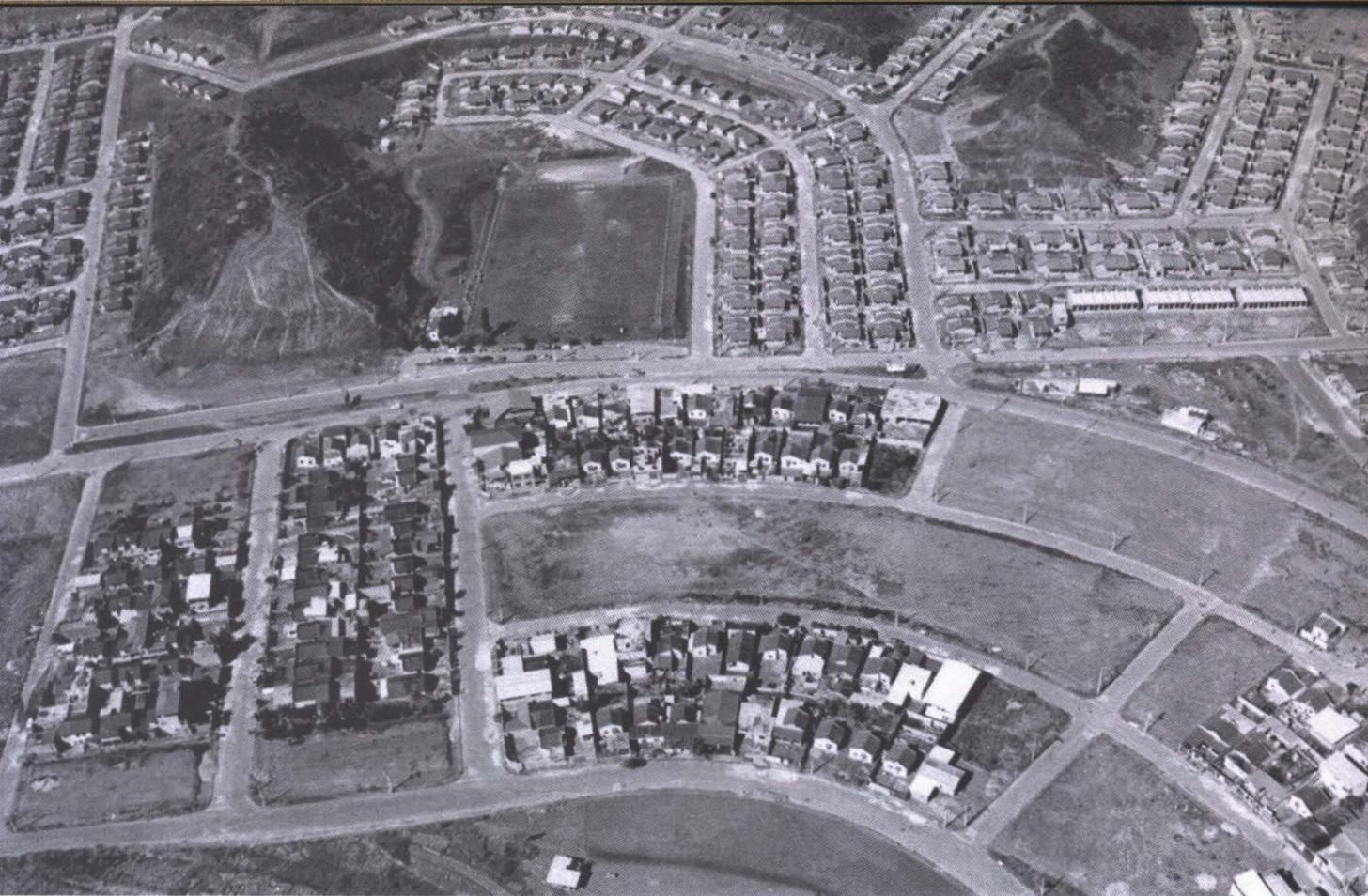


**Inauguração do Centro de Inteligência Coletiva Lorenzo Zanetti, do Núcleo Comunitário de Cultura - Parada de Lucas, no Rio de Janeiro. Projeto do Grupo Cultural Afro Reggae**

que fazem parte da grande maioria dos trabalhadores e pequenos produtores que sustentam a riqueza do país.

O território usado, entendido como espaço comum, é lugar de construção de novas estratégias coletivas de ação apoiadas em modos de desenvolvimento orientados pela Gestão Social Participativa. O novo pacto federativo depende da rearticulação das dinâmicas de desenvolvimento dos lugares orientada pela construção do espaço da cidadania, onde a cultura democrática se articula com a redistribuição dos diferentes "capitais" econômicos, políticos, culturais, numa perspectiva de média e longa duração. As relações de produção e reprodução social podem e devem ser capazes de construir uma nova perspectiva para a qualidade de vida com ênfase sócio-ambiental como resultado da ampliação das dinâmicas horizontais, dos circuitos e redes sociais de cooperação capazes de lidar com a força e a pressão dos mecanismos verticais de dominação e hegemonia.

O desenvolvimento territorial local e a gestão social participativa definem uma abordagem metodológica de mobilização e cooperação produtiva que permite tratar da relação entre a totalidade e o lugar, propiciando a construção de estratégias políticas voltadas para uma efetiva revolução nas prioridades sustentada em novas institucionalidades, apoiada nas tecnologias sociais, no trabalho associado e na inteligência coletiva.



Associação Habitacional de Ipatinga / Acervo FNRU

# O Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão

Nabil Bonduki \*  
Rossella Rossetto\*\*

\* Arquiteto, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Representando esta instituição, é o coordenador técnico do Consórcio PlanHab. Foi superintendente de Habitação Popular e secretário-executivo do FUNAPS na administração Luiza Erundina (1989-92) e vereador em São Paulo (2001-4).

\*\* Arquiteta, membro da equipe de consultores do Instituto Via Pública. É a coordenadora executiva do Consórcio PlanHab.

Desde o final dos anos 80, os movimentos de moradia no Brasil vêm lutando pela criação de fontes de recursos e programas adequados para viabilizar o acesso da população de baixa renda à moradia digna. Um marco nesta luta foi a política habitacional implementada em São Paulo na administração Luiza Erundina, quando foram utilizados em larga escala os recursos provenientes do orçamento municipal, canalizados para o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), o primeiro fundo municipal de moradia existente no país, para financiar programas inéditos, como os mutirões autogeridos, a produção de moradia social nas áreas centrais e a assistência jurídica gratuita à moradia popular.

Com base na experiência que estava em curso em São Paulo, no período 1989-92, e na necessidade de ampliar o programa de produção de habitação por autogestão, os movimentos de moradia formularam o primeiro projeto de lei de iniciativa popular, que propunha a criação do Fundo Nacional de Moradia e que recebeu a adesão de mais de um milhão de eleitores. Entregue ao Congresso Nacional em novembro de 1991, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social foi aprovado somente em 2005.

No governo Lula, vem sendo implementada uma nova Política Nacional de Habitação. Além da aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), foram criados o Ministério e o Conselho das Cidades, ampliados os recursos orçamentários e o subsídio do FGTS; o mercado foi estimulado com a regulamentação que deu maior segurança jurídica aos investidores e obrigou os bancos a aplicarem em habitação os recursos da poupança. Outra medida importante foi o estímulo à implementação do Estatuto da Cidade por meio da

Campanha pelos Planos Diretores Participativos.

O Plano Nacional de Habitação é um componente essencial para completar as medidas de caráter institucionais indispensáveis para que se avance no objetivo principal da nova Política Nacional de Habitação (PNH): garantir moradia digna a cada cidadão brasileiro.

## 1. O Plano Nacional de Habitação no contexto da nova Política Nacional de Habitação

O **Plano Nacional de Habitação** (PlanHab), que está sendo elaborado a partir de um intenso processo participativo, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, com a consultoria do Consórcio PlanHab,<sup>1</sup> é um dos instrumentos mais importantes para a implementação da nova PNH.

Em 2004, o Conselho Nacional das Cidades aprovou a Política Nacional de Habitação, por meio da qual foi instituído o Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e foram definidas as diretrizes fundamentais que passaram a orientar a ação do governo na área da habitação. A nova PNH, de modo coerente com a Constituição Federal e com o Estatuto da Cidade, reconhece a função social da

<sup>1</sup> O Consórcio PlanHab, que presta consultoria à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, é formado pelas seguintes instituições: Instituto Via Pública; Fundação para Pesquisa Ambiental, representada pelo Lab-Hab - Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, e Logos Engenharia.

propriedade e a habitação como questão do Estado e direito básico do cidadão, determinando-a como atribuição concorrente dos três níveis de governo e preconizando a inclusão social e a gestão participativa e democrática.

A implementação da PNH estrutura-se em quatro eixos: desenho institucional; modelagem de financiamento e subsídios; política urbana e fundiária e cadeia produtiva da construção civil. Cabe ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab) formular uma estratégia e definir um plano de ação em torno destes eixos que garanta o equacionamento da questão da habitação no horizonte temporal estabelecido.

O planejamento habitacional foi introduzido como um instrumento fundamental no SNHIS, consolidado na Lei 11.124/05, que torna obrigatórias, para acessar aos recursos do FNHIS, a constituição de fundos e conselhos gestores e a elaboração de planos estaduais e municipais de habitação. O PlanHab pretende introduzir o planejamento habitacional em nível federal, contribuindo para firmar o acesso à moradia como política social e de Estado. Esta não é uma tarefa fácil. Não há no setor habitacional tradição de planejamento, nem se detêm informações sistematizadas para todo o país sobre vários aspectos do problema de que estamos tratando. Mesmo com algumas restrições de dados, o Estado brasileiro busca montar uma estratégia planejada, que leva em conta a diversidade das necessidades, os custos variados de produção da moradia e o contexto dos municípios brasileiros.

## 2. O Plano Nacional de Habitação: uma estratégia para garantir o direito à habitação

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) objetiva planejar as ações públicas e privadas, para, num horizonte de 15 anos, formular uma estratégia que permita equacionar as necessidades habitacionais do país, na perspectiva de garantir uma moradia digna a cada cidadão brasileiro.

Não se trata de objetivo fácil de ser alcançado em nenhum país, muito menos no Brasil, que se caracteriza por um quadro de profunda desigualdade social e econômica, com significativa porcentagem de famílias em estado de pobreza absoluta, e que necessitará nos próximos quinze anos de cerca de 27 milhões de unidades habitacionais, segundo projeções realizadas pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR)<sup>2</sup>,

caso se queira garantir moradia para cada família que se formar no período. O país tem ainda uma forte herança resultante da ausência de políticas habitacionais adequadas e do intenso processo de urbanização que ocorreu entre os anos 1940 e 2000, que resultou num enorme déficit habitacional urbano e rural, estimado em 7,9 milhões de unidades habitacionais<sup>3</sup>, e um número muito significativo de assentamentos precários, onde vivem cerca de 3,2 milhões de famílias<sup>4</sup>.

Partindo dos princípios e diretrizes da PNH, o PlanHab deverá

- estabelecer metas físicas e financeiras considerando o horizonte temporal;
- identificar as fontes de recursos estáveis, incluindo recursos onerosos para o financiamento habitacional e recursos não onerosos para subsídio;
- formular uma nova modelagem de subsídios;
- estabelecer a forma de articulação dos entes federativos no SNHIS;
- propor medidas de desenvolvimento institucional para que os agentes públicos e privados possam cumprir seus papéis na promoção de habitação;
- propor medidas de política urbana e fundiária capazes de facilitar e baratear o acesso a terra urbanizada para HIS;
- formular mecanismos de fomento à produção e de apoio à cadeia produtiva da construção civil, objetivando reduzir o custo da moradia e ampliar a produção;
- criar um sistema de monitoramento e avaliação da implementação do PlanHab, que sirva para a sua revisão periódica a cada quadriênio, junto com os planos plurianuais (PPA's);
- orientar a elaboração dos planos habitacionais de âmbitos estadual e municipal.

Dentre os objetivos do PlanHab inclui-se, ainda, a adequação das linhas programáticas e das linhas de financiamento de caráter nacional às estratégias propostas. Neste sentido, vale ressaltar que a produção de habitação por autogestão constitui um dos programas essenciais para promover, com qualidade e baixo custo, a produção de habitação, além de estimular a organização popular, aspecto fundamental para enfrentar a questão social no Brasil urbano.

<sup>2</sup> Cedeplar -UFMG/ MINISTÉRIO DAS CIDADES/ SNH. "Projeto Projeção da Demanda Demográfica Habitacional, o Déficit Habitacional e Assentamentos Subnormais", 2007.

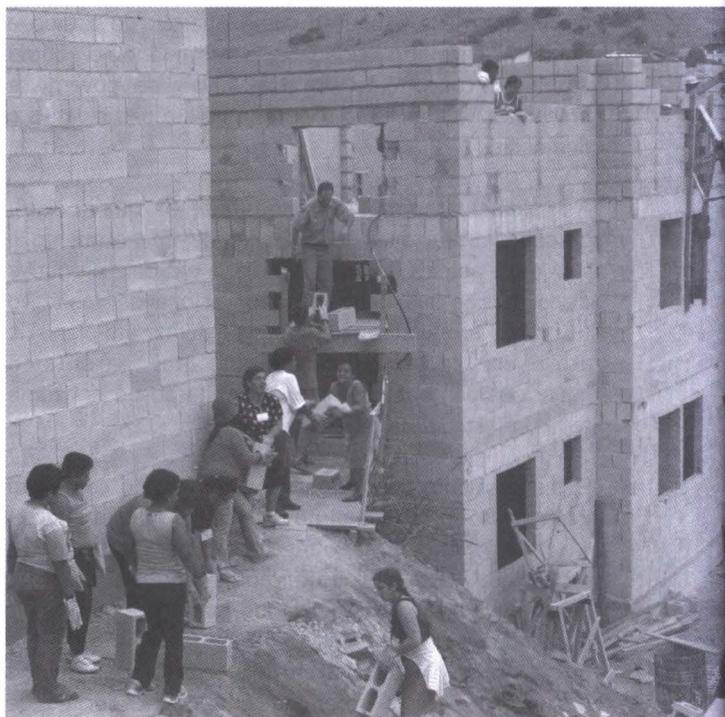
<sup>3</sup> Fundação João Pinheiro, com base nos dados da PNAD, IBGE 2006.

<sup>4</sup> Centro de Estudos da Metrópole, CEM/CEBRAP, com base em dados do Censo de 2.000, IBGE.

### 3. A articulação de recursos para viabilizar o atendimento das necessidades habitacionais do país

Uma das propostas centrais da PNH e do PlanHab consiste na articulação de recursos onerosos (como o do FGTS) e não onerosos (como os do FNHIS) para ampliar o número de famílias atendidas e, ao mesmo tempo, garantir o acesso às famílias de baixa renda.

Para dimensionar os recursos necessários, de acordo com as fontes de financiamento e o caráter da aplicação (oneroso ou não oneroso), o PlanHab propôs a definição de Grupos de Atendimento, de acordo com sua capacidade de acessar um financiamento, relacionada com a fonte de recurso adequada a cada situação, o que permite organizar melhor a demanda e dimensionar as necessidades de financiamento e subsídios. Foram definidas cinco faixas de grupos de atendimento, sistematizados no quadro abaixo, onde também estão dimensionadas as necessidades habitacionais de cada grupo, tanto em relação ao déficit acumulado como em relação à demanda futura de novas moradias.



**Grupos de Atendimentos: características, fontes de recursos e distribuição do déficit e da demanda futura**

	<b>Condição de acessar um financiamento habitacional</b>	<b>Fontes de recursos</b>	<b>Distribuição do déficit acumulado</b>	<b>Projeção da demanda futura</b>
<b>Grupo I</b>	Famílias com renda líquida abaixo da linha de financiamento	FNHIS	40,0%	16,0%
<b>Grupo II</b>	Famílias que acessam o financiamento, mas que requerem subsídio de complemento e equilíbrio	FGTS / FNHIS Financiamento com subsídio	54,1%	48,0%
<b>Grupo III</b>	Famílias podem acessar o financiamento habitacional, com subsídio de equilíbrio	FGTS Financiamento com desconto	2,4%	9,0%
<b>Grupo IV</b>	Famílias com capacidade de assumir um financiamento habitacional	FGTS	4,5%	29,0%
<b>Grupo V</b>	Famílias com capacidade de assumir um financiamento de mercado	SBPE		

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab/Fupam e Logos Engenharia

Os dados sobre a demanda habitacional apresentados no quadro acima e os cenários das principais fontes de recursos voltados para habitação mostram grande disponibilidade de recursos onerosos e incapacidade de a maior parte da população utilizá-los. Existe uma grande concentração da demanda habitacional nos grupos 1 e 2, que precisam de subsídios para poderem ter acesso à moradia, enquanto que a projeção das principais fontes de recursos tem mostrado que existe um forte desequilíbrio entre os recursos onerosos e não onerosos, detalhados a seguir.

Prevê-se que, nos próximos quinze anos, os recursos para financiamento habitacional originários do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) possam alcançar entre 800 e 950 bilhões de reais. Já os recursos não onerosos – dos orçamentos da União, estados e municípios – e os do FGTS, mesmo nas hipóteses mais otimistas, alcançariam no máximo algo em torno de 200 bilhões, considerando que estas fontes apóiam não apenas a produção de novas moradias como a urbanização de assentamentos precários, as despesas de custeio e os programas de desenvolvimento institucional.

É necessário considerar, ainda, que o FGTS pode ampliar fortemente suas inversões, pois apresenta ampla disponibilidade de recursos que não têm sido aplicados em habitação e saneamento, como determina a lei, por falta de projetos e de demanda apta para acessar o financiamento.

Por outro lado, graças à Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, 50% do rendimento líquido das aplicações financeiras dos recursos do FGTS têm sido utilizados para subsídio habitacional, focado nas faixas de baixa renda. Em 2007, estes recursos atingiram 1,85 bilhão de reais, que têm sido utilizados basicamente em operações caucionadas, onde governos de Estados e/ou municípios, na prática, aplicam recursos próprios para ampliar o subsídio às famílias atendidas. Desta forma, o “programa da 460” tem atendido, basicamente, famílias integrantes do Grupo 1 em vez de ser utilizado como complementação dos financiamentos do FGTS, o que ampliaria enormemente seu alcance.

Já o FNHIS, cujo orçamento foi estipulado em um bilhão em 2007 e 2008, tem se voltado principalmente para urbanização de assentamentos precários, que também são ações realizadas em conjunto com o poder público local. O mesmo ocorre com os recursos do PAC, que somam o maior investimento já realizado no país para urbanizar favelas e assentamentos precários de baixa renda.

O PlanHab está propondo alterar esta modelagem de subsídios, de modo a criar as condições para enfrentar de forma massiva não só o déficit habitacional mas também as necessidades futuras. De forma sintética, as principais propostas podem ser resumidas nos seguintes itens:

1. Ampliação dos recursos não onerosos do SNHIS (ou seja, dos orçamentos dos três entes federativos), objetivando apoiar uma nova política de subsídios;

2. Destinação dos recursos do FNHIS em duas perspectivas:

➤ repasse para estados e municípios implementarem programas habitacionais e de urbanização de assentamentos precários, integrados com outras ações sociais, destinados à população de baixa renda, em tese situada no Grupo 1;

➤ concessão de subsídios para famílias do Grupo 2 que têm capacidade para assumir um financiamento do FGTS mas em valor insuficiente para adquirir ou construir uma unidade habitacional; recursos dos fundos estaduais e municipais também deveriam ter a mesma finalidade;

3. Criação de um *Modelo de Seguros e Garantias*, uma espécie de Fundo Garantidor, destinado ao Grupo 2, que reduziria o risco de crédito para o agente financeiro e que ampliaria o acesso ao crédito imobiliário;

4. Estabelecer uma nova regulamentação sobre a utilização dos recursos não exigíveis do FGTS, que permitisse ampliar os recursos deste funding destinados ao desconto, a serem utilizados como subsídio de equilíbrio e/ou de complemento para as famílias que tomassem um financiamento habitacional (Grupo 2 e 3).

5. Estabelecer linhas programáticas que garantissem uma ampla gama de produtos habitacionais, estimulando formas alternativas de promoção e produção da moradia que permitisse reduzir o custo do produto sem perda de qualidade.

#### 4. Os recursos para financiar a autogestão

As propostas, se implementadas, poderão garantir uma expansão significativa dos programas baseados na autogestão. Depois de um amplo período em que a autogestão foi considerada uma experiência a ser testada, chegou o momento de passar a ser parte da estratégia de equacionamento do problema habitacional brasileiro, participando, em conjunto com outras formas de promoção, do grande desafio de colaborar com a produção massiva de habitação.

Não temos espaço neste artigo para problematizar esta questão, mas a experiência internacional mostrou que as cooperativas habitacionais nos países mais desenvolvidos tiveram um papel decisivo no enfrentamento do déficit. É necessário que o Brasil invista mais na qualificação dos agentes promotores públicos não-estatais para que possam exercer um papel de maior destaque, superando uma fase em que esta forma de promover a produção de habitação foi considerada como secundária e de pequena escala.

Na medida em que o grande problema do acesso à moradia pela população de baixa renda é a incompatibilidade entre o custo da habitação e a renda das famílias, a redução de custo com qualidade propiciada pela autogestão é uma das possibilidades a serem consideradas pelo PlanHab para equacionar a médio prazo o problema da habitacional no país.

Desde o início do governo Lula, foram criados dois programas de apoio à autogestão: o Crédito Solidário

(PCS) e o Programa Social da Moradia (PSM). O primeiro, financiado, basicamente, pelos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), foi criado em 2004 e, até dezembro de 2007, já contratou cerca de 12,2 mil unidades habitacionais, num total de quase 0,21 bilhão de reais, ressaltando que parte desses atendimentos é de "conclusão, ampliação e reforma de moradias". Tendo encontrado dificuldades para ser operacionalizado, os projetos desse programa necessitaram do apoio de estados e municípios para se viabilizar. O FDS é um fundo retornável (oneroso), que admite um significativo subsídio (a taxa de juros é zero), mas, como não tem novas receitas previstas, não tem fôlego para alavancar este programa.

Já o recém-criado *Programa Social da Moradia (PSM)*, que tem previsto 0,1 bilhão no orçamento de 2008 do FNHIS, não apresenta grandes possibilidades de crescimento, por maiores que venham a ser as dotações orçamentárias do governo federal. O FNHIS sempre deverá ter grandes restrições orçamentárias, uma vez que deve sustentar inúmeros programas habitacionais.

Já com a criação de uma nova modelagem de subsídios, o FNHIS, bem como estados e municípios, poderão complementar um financiamento do FGTS que, por dispor de fundos mais expressivos, poderá alavancar um

processo mais massivo de promoção de moradias, incluindo as construídas por autogestão. Neste sentido, é fundamental que se viabilize, no âmbito do FGTS, um programa com este caráter, ressaltando-se que, quando se fala em autogestão, pode-se incluir uma gama variada de produtos e formas de produção, incluindo a construção por mutirão, parcial ou totalmente, ou a produção por empreitada, a ser gerida por uma organização social representativa dos beneficiários.

Embora voltada prioritariamente para os setores de baixa renda (Grupo 1 e 2), a promoção de habitação por autogestão não é uma proposta exclusiva para estes setores. Pode, inclusive, ser um mecanismo que viabiliza – por reduzir o custo – o acesso à moradia digna para setores de renda média baixa (Grupo 3), que têm dificuldade de encontrar uma habitação no mercado, mas que têm renda para pagar um financiamento, a ser complementada por um pequeno subsídio de equilíbrio. A modelagem que se está desenvolvendo no âmbito do PlanHab pode e deve considerar essa forma de produção como uma alternativa de grande potencialidade para equacionar a questão da habitação, fortalecendo a organização popular e estimulando a população a participar da resolução dos graves problemas sociais existentes no país.



## Confederação Nacional das Associações de Moradores

- > histórico da CONAM
- > diretoria
- > estatuto
- > agenda
- > finanças
- > notas e resoluções
- > fóruns e campanhas
- > fotos
- > federações estaduais
- > revista Habitar
- > links
- > Ações nos Estados
- > Boletins e artigos



**Lançamento da Campanha por Moradia Digna Rio Grande do Sul**  
No dia 26 de agosto de 2008, foi feito o Lançamento da Campanha por Moradia Digna no Plenarinho da Assembléia Legislativa... [\(Ler mais\)](#)

---

**CMS repudia Quarta Frota e conclama luta pela soberania**  
A Coordenação de Movimentos Sociais (CMS), organizada em abril de 2003 por diversos movimentos populares, manifesta seu repúdio à reativação da Quarta Frota... [\(Ler mais\)](#)



**MORADIA DIGNA**  
UMA PRIORIDADE SOCIAL

[Saiba mais](#)

---



**CONAM**  
10º Congresso da CONAM

[Mostra Popular e](#)



**BALANÇO DO 10º CONGRESSO E  
PERSPECTIVAS PARA O PROXIMO PERIODO**  
*(debatido e aprovado na Reunião da Diretoria Executiva em 25/07/2008)*

[www.conam.org.br](http://www.conam.org.br)



Foto cedida pelas autoras

# A lógica da produção habitacional no Estado do Pará<sup>1</sup>

**Anna Carolina Gomes Holanda\***  
**Marcília Regina Gama Negrão\*\***

<sup>1</sup> Este artigo é consequência do trabalho intitulado Reflexões sobre um Panorama Habitacional no Estado do Pará, a ser publicado.

\* Arquiteta da Companhia de Habitação do Estado do Pará, ocupando o cargo de Gerente Executiva de Planejamento Habitacional, integrante da equipe responsável pela elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Pará

\*\* Arquiteta e Urbanista, Mestre em Engenharia Civil pela UFPa, Assessora da Secretaria de Estado de Governo, Conselheira Estadual das Cidades e integrante da equipe responsável pela elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Pará.

Ao analisarmos a trajetória da política habitacional brasileira, observamos que no decorrer do século XX, os programas oficiais e as motivações do setor privado não foram suficientes para garantir o acesso à moradia digna pelas famílias com renda até cinco salários mínimos. Historicamente, os momentos de estagnação ou depressão econômica encontraram na construção civil a mola propulsora para a retomada do desenvolvimento, no entanto, a ausência de políticas públicas orientadas para a correção dos desequilíbrios manifestos a partir de práticas relacionadas às regras de mercado contribuiu para o avanço das desigualdades sociais.

Nesse sentido, esse estudo se propõe discutir de que forma vem se dando a produção da habitação no Estado do Pará, para isso, recorreremos à proposta de Abramo (2003), diferenciando as formas de acesso à terra urbana segundo três grandes lógicas da ação social: a) a lógica do Estado; b) a lógica de mercado; e c) a lógica da necessidade.

### **a) A lógica de Estado**

De acordo com a lógica de Estado, a sociedade civil e os indivíduos se submetem a uma decisão do poder público, que assume a responsabilidade de definir a escolha que garanta o maior grau de bem-estar social. Nesse caso, o Estado define a forma, a localização e o público alvo que terá acesso e usufruirá da terra (Abramo, 2003:7).

Nesse contexto, a produção formal da habitação no Estado do Pará é feita através da Companhia de Habitação do Estado do Pará – Cohab/PA, que desde sua fundação até os dias atuais é um reflexo da Política Nacional de Habitação. Desta forma, a produção da COHAB/PA sempre esteve vinculada a disponibilidades dos

programas e recursos nacionais, acompanhando a orientação dada pelas agências de financiamento federais (BNH, CEF). Isso significa que, no decorrer da última década, a Cohab/PA, assim como outras Companhias de Habitação, tiveram sua produção habitacional direcionada para as classes com poder de endividamento, no caso da Cohab/PA voltada para os funcionários públicos estaduais.

Ao fazermos uma reflexão cronológica sobre a produção formal da habitação no Estado do Pará, dados da companhia apontam que, no período de 1965 a 1986, a Cohab/PA, a exemplo de outras companhias do Brasil, voltou sua produção para a construção dos grandes conjuntos habitacionais e, em 1986, alcançou sua maior produtividade quando inaugurou os conjuntos Cidade Nova, localizados fora da primeira légua patrimonial da capital, além de outros conjuntos habitacionais com inserção inclusive no interior do Estado (COHAB, 1990).

Durante este período, Lima (2002) observou que a política habitacional regida pelo Banco Nacional de Habitação causou uma transformação radical na capital do Estado. A transição de um passado rural para um presente urbano foi feita de forma dissociada da identidade do passado do lugar. A divisão de propriedades foi responsável inclusive pela continuidade das formas de ocupação de glebas anteriormente rurais. As grandes propriedades haviam cunhado glebas que se mantinham devido à impossibilidade de ter um valor de troca aceitável para as iniciativas de ocupação. Esta concepção foi mudada a partir da construção dos grandes conjuntos habitacionais.

No período entre 1986 e 1997, houve uma redução significativa da produção de moradias em virtude da crise

do sistema financeiro da habitação que assolava todo o país. No começo dos anos 90, o governo Collor reativou os financiamentos da CEF de forma equivocada e 70 empreendimentos (conjuntos habitacionais) tiveram problemas relativos ao sistema financeiro. Desta forma, os conjuntos apresentam baixa qualidade construtiva, além de obras inacabadas que se tornaram alvo de ocupações ilegais Santos (1999).

A partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, a CEF redefiniu seus programas de financiamento voltados para a produção de habitação dentre eles: a) carta de crédito associativa, b) lotes urbanizados, c) infra-estrutura de lotes de áreas ocupadas ou não e d) programa de arrendamento residencial. Por fim, com a criação do Ministério das Cidades observamos a formulação de um novo paradigma para estruturar a Política Nacional de Habitação, com especial atenção para a habitação de interesse social. Atualmente, a Cohab, dentro do PPA 2008-2010, conta com ações voltadas para assentamentos precários, assistência técnica aos municípios, além da habitação de mercado.

Apesar da iniciativa do Governo Federal em priorizar a habitação de interesse social, é válido observar que os municípios contemplados no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC possuem população acima de 150 mil habitantes. Portanto, não considera cidades médias e pequenas, muito comuns no Estado do Pará, assim como em toda a região Norte, que conta com grande maioria dos municípios com população de até 50 mil habitantes.

Por outro lado, observamos que as ações do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS contemplam municípios menores. No entanto, o acesso aos recursos dependem da adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social que os obriga a constituírem seus fundos e conselhos gestores, além de terem que elaborar seus planos municipais de habitação, o que se constitui em uma tarefa difícil para municípios pobres, com pouca capacidade de gestão e prefeituras com profissionais pouco qualificados, como é o caso do Estado do Pará.

## **b) A lógica de mercado**

De acordo com a lógica de mercado, assume-se que o mercado seja o mecanismo social que possibilita o encontro entre os que desejam consumir terra urbana e os que se dispõem a abrir mão do direito de uso da terra e oferecê-la a eventuais consumidores fundiários (ou imobiliários). Nessa categoria, podemos encontrar o mercado formal e o informal (Abramo, 2003:8).

Maricato (2005) afirma que, o mercado privado legal (financiamento, construção e comercialização privados) atinge aproximadamente 30% da população brasileira apenas. Desta forma, o mercado privado está, há muitos anos, restrito ao segmento de luxo, como apontam inúmeros estudos. No estado do Pará, as construtoras concentram suas ações na área central da capital do Estado, que são as áreas mais infra-estruturadas. Por outro lado, surgem também os grandes condomínios horizontais, afastados do centro urbano, reproduzindo condições de segurança e conforto ambiental.

A lógica de mercado pode ser melhor observada na capital do Estado a partir do momento em que mesma infra-estrutura implantada para a viabilização de conjuntos habitacionais construídos pelo poder público passou a ser um dos elementos motivadores para que condomínios horizontais de luxo surgissem em Belém nos anos 80, e contíguas aos condomínios surgiram as ocupações informais sujeitas a toda sorte de problemas vinculados a acessibilidade, devido a descontinuidade da malha entre o centro e a área de expansão. (Lima, 2000; Cardoso, 2007):

Atualmente, observamos um crescimento vertiginoso do mercado imobiliário voltados a classes com renda mais alta à procura de alternativas para a ocupação de edifícios altos de luxo próximos ao centro da cidade. Nesse contexto, muitas edificações construídas nas primeiras décadas do século XX, localizadas nos corredores viários, passaram a ser agrupadas em três ou quatro lotes e compradas por incorporadoras para a construção de grandes torres, desestruturando os laços de vizinhança, transformando as ruas em corredores vazios, além de sobrecarregar os sistemas de serviços urbanos do centro da cidade.

## **c) A lógica da necessidade**

A lógica da necessidade consiste em uma dada motivação pela condição de pobreza, isto é, pela incapacidade de suprir uma necessidade básica a partir dos recursos monetários que permitiriam o acesso ao mercado. Dessa forma, desenvolve-se um processo de “ação coletiva”, conhecida como ocupações urbanas de terrenos e imóveis (Abramo 2003:8).

Na Amazônia, esta lógica de ocupação se intensificou a partir dos rastros deixados pelo Programa de Integração Nacional – PIN na década de 60. Nesse contexto, o Estado do Pará se constituiu em área de fronteira de desenvolvimento e se tornou palco de conflitos entre

diferentes modos de vida, ritmos de ação e dinâmicas econômicas.

A percepção das distinções entre espaço urbano e rural era relativa, via de regra vinculada ao porte das cidades. A prática de delegação da responsabilidade da gestão do espaço rural aos governos estadual e federal e da limitação da atuação dos prefeitos municipais às áreas urbanas existentes, até a promulgação da Constituição de 1988, dificultou a assimilação da gestão municipal por gestores locais. Isso foi agravado na Amazônia devido à magnitude dos impactos dos projetos federais e da atuação do setor privado em áreas rurais.

Nesse contexto, os processos de urbanização ocorridos no Estado do Pará resultaram em ocupações informais típicas como: a) a ocupação tradicional de margens de rios por palafitas em áreas de preservação permanentes; b) a ocupação a partir da construção de rodovias; c) constituição de núcleos urbanos planejados para dar apoio às atividades de exploração mineral e energética (Cardoso e Lima, 2006).

De acordo com Cardoso (2007), podemos afirmar que as condições ambientais e urbanas desfavoráveis são compensadas pela condição de propriedade da casa. Todos os esforços são despendidos para evitar o comprometimento com o aluguel. O acesso à moradia se dá através da invasão, compra, herança ou troca.

Na Região Metropolitana de Belém, observamos que as ocupações estão longe de ser completamente informais. As invasões não são caracterizadas por ações isoladas. Sempre existe um nível de organização traduzido no valor cobrado aos que compram o lote posteriormente. Tal fato destaca a importância da solidariedade social na disseminação das informações sobre a disponibilidade do lote e do conhecimento intuitivo de como incorporar valor aos lotes e casas, seguindo as mesmas regras do mercado formal de terras.

Os processos recentes de periferização, decorrentes das transformações econômicas e da carência de políticas urbanas comprometeram esses espaços. Assim, transformaram a paisagem, pela substituição da vegetação por palafitas e pela contaminação das águas por efluentes sanitários; a polarização entre centro e periferia se torna mais evidente diante da pressão pela remodelação das "frentes de cidades" através da construção de cais de arrimo e da criação de orlas dirigidas para atividades de lazer e contemplação (FVPP/UFPA, 2005; UFPA/FUNPEA/ELN, 2006; UFPA/PMM, 2006; MPEG/UFPA, 2005).

As cidades de beira de estrada incorporaram rios e igarapés e sofreram ampliações, de modo a incorporar a rodovia como avenida principal, gerando conflitos entre pedestres e veículos. Observa-se que, nas expansões mais recentes, a busca de um aproveitamento máximo das terras reduziu a dimensão de quadras e lotes e reduziu a vegetação do miolo de quadra, além de comprometer a continuidade das ruas existentes, limitando a organização global da cidade através de eixos que pudessem articular seus vários bairros e a mobilidade presente e futura de seus habitantes. (FVPP/UFPA, 2005; UFPA/FUNPEA/ELN, 2006; MPEG/UFPA, 2005).

## Conclusão

Historicamente as políticas setoriais de âmbito nacional têm sido moldadas a partir das referências das regiões centro-sul, que apresentam realidades bastante distintas das encontradas na Amazônia. Portanto, entendemos que o fato da Cohab/PA estar alinhada às políticas nacionais de habitação, operando a partir dos programas oferecidos pelo Governo Federal, inicialmente com as fontes de financiamento do BNH e, posteriormente, da Caixa Econômica Federal limitou sua atuação no Estado. À exemplo de outras companhias de habitação, no período de 1965 à 1995, a Cohab/PA direcionou sua produção principalmente para classe média, com capacidade de endividamento.

Em um cenário atual, podemos afirmar que práticas do Governo Federal, como a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, regido pela elaboração de um plano a longo prazo, que conta com a participação da sociedade civil organizada, sinalizam a construção de um novo modelo de gestão de política urbana, no entanto, é necessário considerar as diferenças regionais e a capacidade de gestão municipal.

Sobre a lógica de mercado, cabe a gestão municipal através da utilização de instrumentos de planejamento urbano como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal, garantir uma evolução urbana racional e sustentável do município. Vale sinalizar, que até o momento, o Plano Diretor da capital do Estado, Lei nº 7.603, de 13 de janeiro de 1994, que de acordo com o Estatuto das Cidades deve ser revisado a cada dez anos, ainda não teve sua revisão aprovada pela Câmara dos Vereadores, e de forma obsoleta, contribui para com a segregação urbana.

Por fim, podemos afirmar que o passivo resultante desse período de uma Política Habitacional ineficiente, voltada

para classe com poder de endividamento, aliado à crescente especulação do mercado imobiliário resulta na lógica da necessidade. No Estado do Pará, observamos que os instrumentos convencionais de planejamento urbano não têm sido capazes de controlar processos baseados em práticas históricas de favorecimento de elites e de descaso com o meio ambiente e a população de baixa renda, resultando em cidades segregadas e excludentes.

## Referências Bibliográficas

ABRAMO, P. Eu já tenho onde morar. In: ABRAMO, P (org). **A cidade a informalidade: o desafio das cidades latino americanas**. Rio de Janeiro. FAPERJ, 2003.

CARDOSO, A. C. **O Espaço alternativo: vida e forma urbana nas baixadas de Belém**. Editora da UFPA. Belém, 2007.

CARDOSO, A. C.; LIMA, J. J. Tipologias e padrões de ocupação urbana na Amazônia Oriental: para que e para quem?. In: CARDOSO, A. C (org.) **O Rural e o Urbano na Amazônia. Diferentes Olhares em Perspectivas**. Ed. UFPA, Belém, p. 55-93, 2006

COHAB (Companhia de Habitação do Estado do Pará). **Relação dos conjuntos habitacionais ocupados na**

**R.M.B.CAIXA/Cohab**. Relatório anual da Cohab, 1988-1989-1990.

FVPP/UFPA Fundação Viver para Produzir e Preservar/ Universidade Federal do Pará. **Diagnóstico dos Municípios de Medicilândia, Pacajá e Placas**. (Relatório não publicado). Belém, UFPA. (2005)

LIMA, JJ. **Conjuntos habitacionais e condomínios de luxo em Belém: duas tipologias em confronto**. Portal Vitruvius. Arqtextos 027. Texto Especial 143. Agosto 2002, acessado em 22/09/2007 no site: www.vitruvius.com.br.

MARICATO, E. **A Nova Política Nacional de Habitação**. Artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo caderno O Valor em 24/11/2005.

SANTOS, Cláudio. **Políticas Federais de Habitação no Brasil:1964/1998**. IPEA, 1999. (Textos para discussão)

UFPA/ PMM - Universidade Federal do Pará e Prefeitura Municipal de Marabá. UFPA/FUNPEA/ELN Universidade Federal do Pará/ Fundação de Apoio à Pesquisa, Extensão e Ensino em Ciências Agrárias / Eletronorte. **Diagnóstico Regional, Planos Diretores Participativos dos municípios à jusante da UHE Tucuruí**. (Relatório não publicado). Belém, UFPA. (2006)

The screenshot shows the Oxfam International website. At the top, there is a navigation bar with links for 'Jobs', 'Press', 'Policy', 'Contact', and language options 'English', 'Français', and 'Español'. Below this is a search bar and a main navigation menu with links for 'Home', 'About us', 'Get involved', 'Campaigns', 'Development', 'Emergencies', and 'Press room'. A secondary navigation bar includes 'You are here: Home', 'Log in', 'Register', and 'Print page'. The main content area features a large image of a woman with a caption: 'Oxfam International is a confederation of 13 organizations working together to find lasting solutions to poverty and injustice.' To the right is a 'Find your national Oxfam office' section with a world map. Below the main image are 'News' and 'Campaigns' sections. The 'News' section includes a headline: 'Oxfam calls for more investment in Arid and Semi-arid areas for Pastoralists to adapt to, and survive Climate Change' dated 10 August 2008. The 'Campaigns' section includes a headline: 'Georgia crisis: Oxfam team to begin distributing medical supplies and blankets' dated 14 August 2008. At the bottom right, there are buttons for 'Donate now' and 'Take action'.



Associação Habitacional de Ipatinga / Acervo FNRU

## Habitação: um direito assegurado a poucas mulheres na região metropolitana de Recife

Lívia Miranda \*

\* Arquiteta, Urbanista, doutora em desenvolvimento urbano, coordena o Observatório de Políticas Públicas PE, e atualmente é coordenadora adjunta do Programa Regional Pernambuco, da FASE

Moradia digna e posse da terra regularizada são direitos humanos fundamentais porque representam condições mínimas para o respeito à vida, à liberdade e à dignidade, protegendo necessidades indispensáveis de todas as pessoas, independente de suas diferenças.

O Comentário nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas define os elementos do direito à moradia que devem ser objeto de proteção e garantia: a) *Segurança Jurídica da Posse*: todas as pessoas devem possuir um grau de segurança da posse que lhes garanta a proteção legal contra despejos forçados, expropriação, deslocamentos e outros tipos de ameaça; b) *Disponibilidade de serviços e Infra-estrutura*: acesso ao fornecimento de água potável, fornecimento de energia, serviço de saneamento e tratamento de resíduos, transporte, iluminação pública; c) *Custo da Moradia Acessível*: adoção de medidas para garantir a proporcionalidade entre os gastos com habitação e a renda das pessoas, criação de subsídios e financiamentos para os grupos sociais de baixa renda, proteção dos inquilinos contra os aumentos abusivos de aluguel; d) *Habitabilidade*: a moradia deve ser habitável, tendo condições físicas que não prejudiquem a saúde das pessoas e salubridade adequada; e) *Acessibilidade*: as políticas habitacionais devem contemplar os grupos vulneráveis, como os portadores de deficiências, os grupos sociais empobrecidos, vítimas de desastres naturais ou de violência urbana e conflitos armados; f) *Localização*: a moradia deve estar localizada em lugares que permitam o acesso às opções de emprego, transporte público eficiente, serviços de saúde, escolas, cultura e lazer; g) *Adequação Cultural*: respeito à produção social do habitat, à diversidade cultural, aos padrões habitacionais oriundos dos usos e costumes das comunidades e grupos sociais.

O combate à precariedade das condições de vida dos habitantes de bairros degradados é o objetivo número 11 da Declaração do Milênio<sup>1</sup>. A Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos observou que para atingir tal objetivo seria necessário oferecer oportunidades habitacionais que possibilitassem reduzir pela metade, até 2015, o número de pessoas que não têm acesso à água e ao saneamento básico, e promover, até 2020, uma redução nas atuais necessidades habitacionais<sup>2</sup>.

No Brasil, a Emenda Constitucional 26 de 2000, incluiu no artigo 6º o direito à moradia como direito social e humano: “São direitos sociais, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Entretanto,

<sup>1</sup> A Declaração do Milênio das Nações Unidas, aprovada na Assembléia do Milênio, em Nova York, no mês de setembro de 2000, reflete as preocupações de 191 países com relação às necessidades reais das pessoas de todo o mundo. Seus governantes se comprometeram com um conjunto de 11 objetivos de desenvolvimento e erradicação da pobreza no mundo.

<sup>2</sup> O conceito de Necessidades Habitacionais, formulado pela Fundação João Pinheiro, caracteriza a precariedade e a demanda por habitação. Essas demandas seriam de dupla natureza: i) o déficit: necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e a necessidade de construção de novas unidades para atender o crescimento demográfico; ii) a inadequação: necessidade de melhoria de unidades habitacionais ou de conjuntos urbanos que apresentem algum tipo de carência (de infra-estrutura, o adensamento e o comprometimento excessivo da renda familiar para o pagamento de aluguéis). Em resumo, o conjunto das necessidades habitacionais seria estabelecido pela equação: déficit + inadequação + demanda demográfica. Foi calculado a partir dos dados disponíveis na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Vale ressaltar que a PNAD, dadas suas características amostrais, não permite a obtenção de resultados na escala municipal.

apesar da centralidade da habitação na vida de todas as pessoas, um dos direitos humanos que mais freqüentemente tem sido violado é o direito à moradia. O acúmulo histórico das desigualdades no acesso à habitação é um problema que as políticas públicas nos últimos vinte anos estiveram longe de resolver.

As condições habitacionais da população pernambucana melhoraram nos anos 1990, mas essas melhorias não atingiram igualmente as mulheres pobres. Embora as estatísticas disponíveis sobre déficit e inadequação habitacionais não abordem a questão, podem-se correlacionar espacialmente indicadores do censo demográfico e observar que as condições de moradia das mulheres chefes de domicílio são mais precárias que a dos homens, em todas as classes sociais. Em Pernambuco, 428 mil novos domicílios precisariam ser produzidos para que não existisse déficit habitacional. Dessas novas habitações, 95% deveriam atender famílias que recebem menos de três salários mínimos por mês. Metade desse déficit concentra-se na região metropolitana de Recife (RM Recife), onde são necessárias 215 mil novas habitações

Em Pernambuco, 921.503 domicílios são carentes de infra-estrutura, e quase 60% desse total (542.761 domicílios) localizam-se na RM Recife. 68.635 domicílios pernambucanos, sendo 32 mil na área metropolitana, ainda não contam com banheiro. Estudos recentes do IBGE apontam que no Brasil existem mais loteamentos clandestinos que favelas (invasões). Na RM Recife, os assentamentos pobres – áreas de invasão e favelas – predominam. Existiam, segundo pesquisas realizadas pela FIDEM, no ano de 2002: a) 711 áreas de invasão e favelas; b) 200 loteamentos irregulares; c) 128 loteamentos clandestinos. Nesse contexto, a principal inadequação habitacional é a carência de infra-estrutura. No que se refere ao abastecimento adequado de água e ao acesso ao sistema de esgotamento sanitário adequado, as desigualdades aumentaram muito. Essa é a herança da desigualdade socioeconômica, agravada pela pouca efetividade das políticas públicas de habitação até o ano 2005.

Segundo dados do IBGE (2000)<sup>3</sup>, há na RM Recife um expressivo contingente de famílias cuja renda per capita não ultrapassa 1/2 salário mínimo (34% das famílias). Cerca de 30% dos domicílios pernambucanos são chefiados por mulheres (655.904 domicílios). Em 186.456 deles, residem crianças com até seis anos de idade (28,46%) e 132.245 mulheres chefes de domicílio recebem somente 1/2 salário mínimo por mês (71%). Na RM Recife 13,4% das mulheres chefes de domicílios não têm conjugue. Aproximadamente 30% das mulheres

chefes pernambucanas têm menos de um ano de estudo. Na capital pernambucana, as mulheres são mais alfabetizadas: 14,7% têm menos de um ano de estudo. Como as condições de acesso ao mercado de trabalho são muito desiguais e desfavorecem as mulheres, como veremos a seguir, elas se encontram em situação mais vulnerável. Portanto, devem ter prioridade no acesso às oportunidades habitacionais oferecidas por agentes governamentais.

Na RM Recife, a população economicamente ativa representava, em 2000, 43,2% dos 3.337.565 habitantes. Essa taxa, relativamente baixa, deve-se ao contingente ainda expressivo de população fora da população em idade ativa (PIA), 18% da população total<sup>4</sup>. Vale, ainda, considerar que a população de até 14 anos de idade chega a aproximadamente 28% da população total na RM Recife. A população ocupada na RM Recife representa 76,6% da População Economicamente Ativa (PEA); e 23,4% equivalem à população desocupada. O grau de formalização no mercado de trabalho também é baixo. Para cada pessoa ocupada no setor formal, há um ocupado informalmente. As melhores condições de formalização do trabalho encontram-se nos municípios de Paulista, Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, onde há distritos industriais. Vale salientar que mesmo nestes municípios o grau de formalização é muito baixo e não ultrapassa os 54%. Apesar das mulheres serem maioria em idade ativa nos municípios metropolitanos (com exceção de Itamaracá), os homens predominam na população economicamente ativa, participando mais intensivamente do mercado de trabalho, ou seja, a população masculina apresenta maior taxa de atividade<sup>5</sup> que a população feminina (64% e 42%, respectivamente) e de ocupação (80% e 72%).

A expressão da desigualdade de acesso ao mercado de trabalho também pode ser identificada nas taxas de

<sup>3</sup> A partir dos dados sistematizados no METRODATA do Observatório das Metrôpoles (disponível no site [www.observatoriodasmetrôpoles.net](http://www.observatoriodasmetrôpoles.net)) e do Sistema Nacional de Informações de Gênero - SNIG (disponível no site <http://200.130.7.5/spmu/SNIG/snig.html>) da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, da Presidência da República do Brasil.

<sup>4</sup> O IBGE considera que a população até nove anos de idade não está em idade ativa, ou seja, não compõe a PIA. Ela é de 600.434 habitantes na RM Recife.

<sup>5</sup> Taxa de atividade: indica a proporção das pessoas de 10 e mais anos de idade inseridas no mercado de trabalho, ou seja, a População Economicamente Ativa - PEA como proporção da População em Idade Ativa - PIA; mede a intensidade da participação das pessoas no mercado de trabalho.

desemprego feminino. Observou-se que estas são menores nas áreas mais nobres do centro metropolitano, não ultrapassando os 20%. Porém, no centro de Paulista, na zona rural de Igarassu, Jaboatão e Ipojuca, a proporção de mulheres desempregadas chega aos 49%. Ou seja, para cada mulher empregada, há uma desempregada.

Quando o trabalhador *não branco* está empregado, obtém, em média, uma remuneração menor que a remuneração do trabalhador *branco*. Esta afirmativa é verdadeira também para as mulheres e para as pessoas com baixa escolaridade. A tabela 01 mostra o rendimento médio no trabalho principal<sup>6</sup> de mulheres e homens, não brancos e brancos, e entre pessoas com baixa e alta escolaridade. Esse indicador permite aferir diferentes graus de desigualdade verificados no mercado de trabalho para estas categorias da população. Pode-se constatar que o rendimento médio das mulheres, não brancos e dos que têm baixa escolaridade são sempre inferiores em relação aos homens, brancos e com alta escolaridade. Apesar do Recife se destacar, na RM Recife, como o município de maior rendimento médio para mulheres, não brancos e os que possuem menos estudo, a desigualdade se expressa entre sexo, cor e escolaridade.

A tabela 01 mostra a diferença percentual entre rendimento médio no trabalho principal dos grupos acima mencionados. Pode-se constatar que a proporção representada pela remuneração média de mulheres, não brancos e dos que têm baixa escolaridade em relação aos homens, brancos e com alta escolaridade, é muito significativa. A maior desigualdade é percebida entre os grupos com menos de 8 anos de estudo e com 8 e mais anos de estudo. No caso do Recife, esta relação chega a 400%.

Vale registrar ainda que, no Recife, a concentração feminina ocorre em áreas residenciais de média e alta renda. Essa concentração se deve, provavelmente, ao significativo número de empregadas domésticas que residem nas comunidades pobres dessa região ou no próprio local de trabalho, e a indicadores favoráveis de longevidade (a concentração de mulheres idosas no domicílio). Há uma forte correlação entre mulheres com mais de 60 anos e as melhores condições de habitabilidade que estes bairros oferecem. Há, também, uma forte correlação entre esses bairros e uma maior proporção de mulheres responsáveis por domicílios, o que, de certa forma, contraria uma indagação colocada para este trabalho, que relaciona maiores chances de situações de pobreza com o aumento da chefia feminina.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro, entre os anos de 1991 e 2005 o déficit habitacional se manteve estável em PE e na RM Recife, em torno dos 20%.<sup>7</sup> Houve uma redução nos últimos cinco anos de cinco pontos percentuais na proporção de habitações precárias localizadas na RM. No entanto, o número de famílias coabitantes e o ônus excessivo com aluguel tiveram pouca alteração, contribuindo para a manutenção do déficit habitacional em patamares elevados. O dado nos permite concluir que a melhoria de condições dos domicílios precários, ou a sua erradicação – seja a partir de programas governamentais, seja por iniciativa das famílias – vem sendo a modalidade de investimento mais significativa para a diminuição do déficit habitacional. Já a produção de novas habitações não tem sido suficiente para minimizar a demanda das famílias conviventes ou que residem em domicílios alugados, uma vez que em cada dez domicílios novos, um deveria atender famílias que moram em habitações precárias, seis precisariam se destinar a famílias conviventes e três para famílias que pagam aluguel além de suas possibilidades financeiras.

A despeito dos avanços recentes na construção da política nacional de habitação, as questões de gênero, cor e raça ainda precisam ser mais detalhadas na especificação das necessidades habitacionais, para que possam entrar de forma definitiva na pauta da política habitacional no Brasil, dos estados e municípios. Uma iniciativa que merece registro é a da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), que incluiu em seus critérios de atendimento a revisão do conceito de família. Como a base do conceito não é jurídica, a iniciativa toma como princípio a *Dignidade e a Igualdade da Pessoa Humana*, expressos na Constituição de 1988. Os programas habitacionais nesse estado atenderão famílias mononucleares, ou seja, pais e mães solteiros, uniões conjugais do mesmo sexo, com ou sem filhos, famílias anaparentais, representadas pela união de

<sup>6</sup> Trabalho principal: corresponde ao único trabalho que a pessoa tinha na semana de referência ou, no caso de mais de uma atividade, o trabalho ao qual a pessoa habitualmente dedicava maior número de horas por semana, independente de ser remunerado ou não; em caso de igual carga horária, aquele exercido há mais tempo, independente de ser remunerado ou não; ou ainda, em caso de igual tempo de exercício, aquele que propiciava maior rendimento.

<sup>7</sup> Ressalvam-se as mudanças metodológicas no cálculo do déficit, entre os censos de 1991 e 2000, que são responsáveis por algumas distorções, principalmente no que se refere às habitações precárias. Sobre o tema ver (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES. 2006).

avós e netos, tios e sobrinhos, irmãos e primos, por exemplo, além de uniões cujos membros considerem-se familiares, mesmo não havendo laços parentais. Indivíduos sozinhos a partir de 25 anos também poderão inscrever-se nos programas oferecidos pela companhia. Esperamos que essa iniciativa possa ser seguida por outras instituições preocupadas com a diminuição das desigualdades no acesso à habitação.



Associação Habitacional de Ipatinga / Acervo FNRU

**Tabela 01 - Municípios da Região Metropolitana de Recife segundo diferença percentual entre rendimento médio no trabalho principal 2000.**

Município	Diferença percentual entre rendimento médio no trabalho principal		
	Mulheres / Homens	Não brancos / Brancos	Baixa escolaridade / Alta escolaridade
Abreu e Lima	57,6	77,8	139,9
Araçoiaba	69,3	70,4	121,5
Cabo de Santo Agostinho	66,8	75,1	172,6
Camaragibe	64,4	63,5	224,3
Igarassu	72,3	73,9	183,6
Ilha de Itamaracá	76,3	72,4	147,9
Ipojuca	59,0	74,5	225,1
Itapissuma	67,3	104,6	230,7
Jaboatão dos Guararapes	60,8	59,2	261,2
Moreno	69,3	78,0	186,0
Olinda	67,6	57,3	278,5
Paulista	69,2	70,7	195,6
Recife	67,3	42,1	400,1
São Lourenço da Mata	60,6	79,2	180,8
Total	68,8	48,0	318,9

Fonte: IBGE. Censo demográfico 2000. (Metrodata)



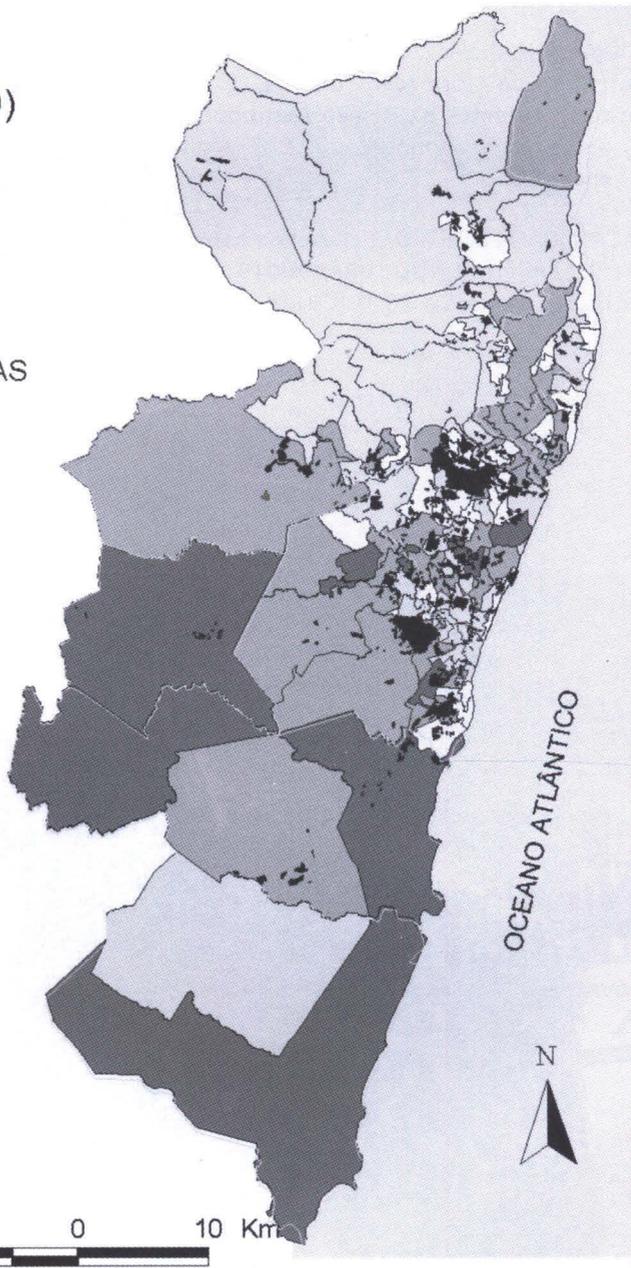
# DOMICÍLIOS SEM SANITÁRIO

Região Metropolitana do Recife (2000)

## LEGENDA

MORADIA (IBGE 2000)

-  0 - 6.5 %
-  6.5 % - 13.6 %
-  13.6 % - 22.2 %
-  22.2 % - 37.8 %
-  ÁREAS PRECÁRIAS



Fonte: Observatório das Metrópoles - IPPUR/PPGEO/FASE, 2005  
 Equipe Recife: Jan Bitoun, Livia Miranda, Mª Ângela Souza

## Referências Bibliográficas

BITOUN, JAN. O que revelam os Índices de Desenvolvimento Humano. In: RECIFE. Prefeitura et al. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife: atlas municipal**. Recife, 2005. CD-Rom.

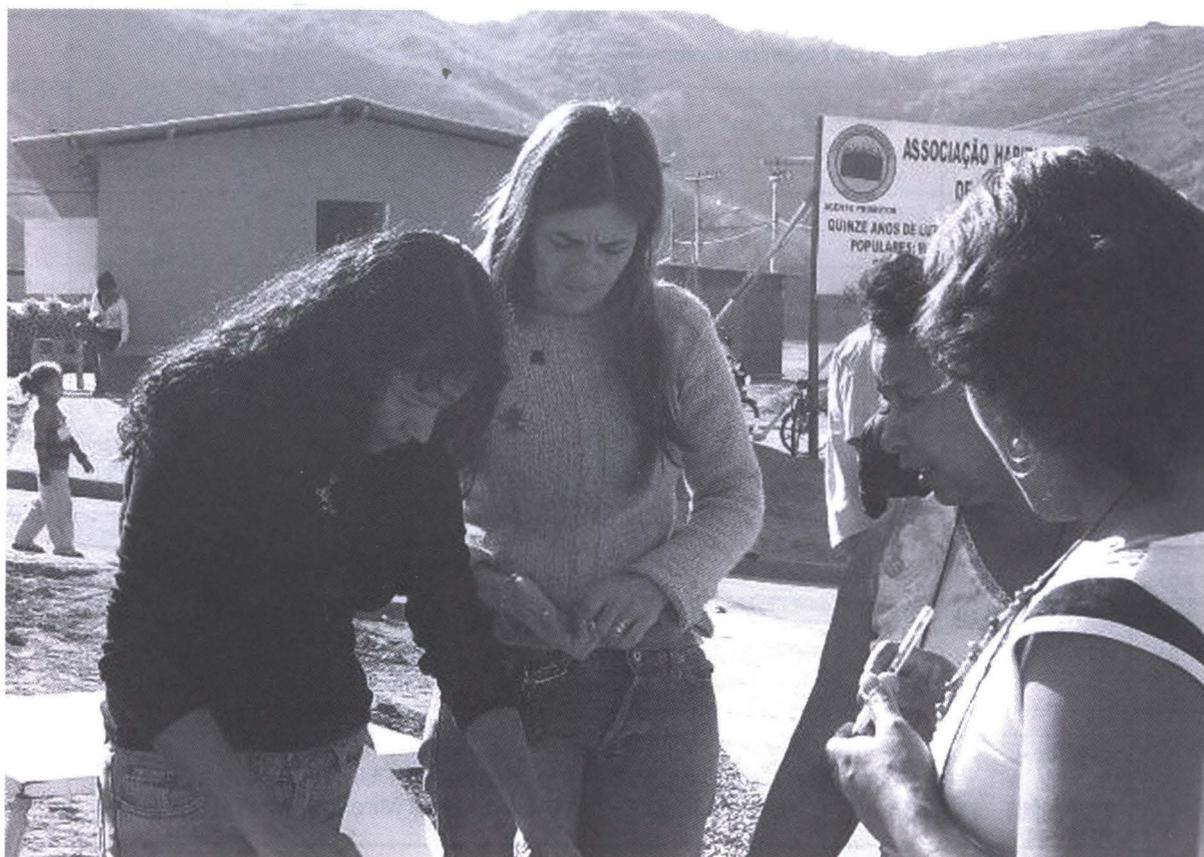
BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia; SOUZA, M. A. A. S. **Traços permanentes da formação urbana e políticas habitacionais recentes na Região Metropolitana do Recife**. Recife: Observatório PE, 2002. Disponível em: <[www.redehabitattk.com](http://www.redehabitattk.com)>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO et al. **Déficit habitacional no Brasil. Projeto PNUD BRA/00/019 Habitar Brasil/BID**. Belo Horizonte, 2000. (CD ROOM)

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES. **Déficit habitacional no Brasil, 2005**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2006.

RECIFE. Prefeitura, et al. **Desenvolvimento Humano no Recife: atlas municipal**. Recife, 2005. (CD-Rom)

Observatório das Metrôpoles. Metrodata. ([www.observatoriodasmetropoles.net](http://www.observatoriodasmetropoles.net) em 10/10/2005)  
Sales Jr. Ronaldo. **Diagnóstico da desigualdade racial na cidade do Recife**. Recife: PNUD, Prefeitura do Recife, 2007. (mimeo)



Associação Habitacional de Ipatinga / Acervo FNRU



Rossana Brandão

## Habitação e saneamento ambiental: integração de resultados possíveis.

Rossana Brandão Tavares \*

\* Arquiteta e urbanista. mestre em Planejamento Urbano e Regional, técnica do Programa Rio de Janeiro da FASE.

## Introdução

Este artigo pretende apontar alguns desafios práticos e institucionais para a integração das políticas de habitação e de saneamento ambiental, diante do panorama urbano atual no Brasil. Neste sentido, são pontuadas as amarras, possibilidades e tentativas de estreitamento dessa relação. Questões aparentemente superadas ainda são impeditivas para ampliação do debate tanto técnico quanto político da problemática. De um lado, a disputa por recursos, de outro, a corrida por projetos pontuais e paliativos a fim de atingir interesses particulares no âmbito do jogo político, restando pouco espaço para a qualificação do debate em torno de alternativas mais baratas, viáveis e mais eficientes.

Este momento é bastante oportuno ao aprimoramento da discussão devido à necessidade dos municípios aprovarem seus planos de saneamento ambiental até o final de 2010. Por esta razão, é urgente a disputa por uma agenda qualificada nos próximos dois anos, pautada pela noção do direito à cidade, no sentido de traçar caminhos para a universalização do acesso à habitação e ao saneamento ambiental.

## Urbanização e o espaço

O recente processo de urbanização das cidades brasileiras é uma história que ainda traz conseqüências impeditivas para repensar soluções mais estruturantes tanto em termos políticos quanto de intervenção urbana. Como é sabido, nossas cidades não passaram por um processo de planejamento continuado e muito menos por um controle justo e democrático do uso da terra. Esse "modelo" de surgimento do urbano associa a legalidade e a ilegalidade

ao passo da conveniência política e dos interesses de acumulação do setor imobiliário.

O fato é que cada vez mais essa forma de ocupação do espaço urbano tem gerado limitações para intervenções físicas, tanto de soluções infra-estruturais, quanto da busca por uma distribuição da terra urbana que garanta o direito à cidade a toda população.

Inicialmente, antes de adentrarmos ao cerne deste artigo, é preciso esclarecer como entendemos o *direito à cidade*. O lema *direito à cidade*, usado permanentemente pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), de modo geral, é a idéia de todos usufruírem das benesses urbanas, dos benefícios de localização, também ligados às relações sociais e às culturais. Essa noção extrapola o debate acerca da quantidade, do acesso, do direito à; abrange a questão da qualidade. Apesar da luta do movimento pela reforma urbana se basear fortemente no acesso aos recursos para financiamento de obras públicas de habitação e saneamento, cada vez mais, a desproporção entre os ganhos quantitativos e a qualidade dos investimentos começa a se evidenciar. O alto grau de inadequação do solo urbano construído demonstra essa deficiência. Neste caso, a participação e o controle social permanente são fundamentais.

## Faça você mesmo (?)

É importante ressaltar que com o crescente déficit habitacional no Brasil, há muito a ilegalidade é a forma como o poder público tem deixado o problema ser resolvido. Ou seja, inúmeras famílias empobrecidas a procura de trabalho que chegam às grandes metrópoles, não encontram um lugar e acabam se alojando no não-

lugar. Espaços estes muitas vezes distantes dos principais centros urbanos, longe da oferta de emprego, sem ou com precária infra-estrutura sanitária e de transporte. Aquilo que aparentemente é temporário, toma forma do “permanente-precário”. Diante dessa realidade, milhares de pessoas investem seu dinheiro e tempo na busca por uma forma de se inserir no sistema<sup>1</sup> através de uma outra lógica: o faça você mesmo. Assim, assistimos hoje à existência de um sistema de rede elétrica, de captação de água e esgotamento sanitário intercalado às “redes” clandestinas, que nada mais são que o retrato da população que busca, ao seu modo, suprir a ausência de uma política urbana, de médio e longo prazo, que priorize as regiões e bairros mais precários.

O debate em torno dessa problemática ainda é centrado na questão da regularidade fundiária e no acesso aos recursos para investimentos. Por exemplo, o sistema de mutirão se tornou legítimo como forma de produção da moradia para as camadas populares, sem considerar o peso sobre os ombros dos homens e mulheres que arcam com o ônus desse processo. Além disso, muitos projetos ignoram a realidade social e cultural, suas relações e conflitos e, com isso, maquiagem ou empurram o problema no tempo e no espaço (o espaço urbano). Desta forma, vemos as fronteiras metropolitanas avançarem sem qualquer preocupação ou implementação de política pública de assistência social e urbana que se antecipe a esta dinâmica e, por conseguinte, à geração de novos problemas.

Na atual gestão do governo federal, através do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) e do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), um volume considerável de recursos está disponível para a habitação, urbanização de favelas e saneamento. Entretanto, o modelo de implementação, sobretudo técnico desses projetos, não tem sido discutido. Não se pode estacionar o debate em torno de números, é preciso puxar o debate acerca da qualidade.

## Quantitativo versus qualitativo

A questão qualitativa tanto na habitação quanto no saneamento ambiental é algo que tangencia o debate político. Há inúmeras pesquisas e projetos, desenvolvidos tanto pelas universidades como pela sociedade civil e até por alguns governos, mesmo que pontualmente (como por exemplo, a utilização do solo-cimento na habitação popular), que apresentam possibilidades e desafios de utilização de tecnologias e modelos alternativos aos que estamos acostumados a utilizar, nos últimos 80 anos, na construção civil.

Talvez haja um grande peso simbólico impeditivo, uma vez que, em um primeiro momento, as alternativas pareçam ser obsoletas perante o que comumente é aplicado. Isto porque, as linhas de pesquisas nesta direção, resgatam formas construtivas tidas como arcaicas, mas que permitem otimizar benefícios ambientais e sociais no espaço urbano. Dentre elas:

- Aumento da taxa de permeabilidade do solo urbano, incluindo, margens de rios e canais;
- Conforto ambiental arquitetônico e urbanístico;
- Redução do gasto de energia;
- Diminuição e racionalização dos gastos construtivos;
- Minimização da produção de resíduos sólidos; entre outros.

Mais do que descrever as possíveis tecnologias de materiais e suas formas, o interessante é ressaltar a sua lógica cujos princípios estão relacionados acima. Quando se pensa em obras públicas, a imagem é de parafernálias tecnológicas, muita sujeira e entulho, projetos complexos e soluções ilegíveis ao leigo, que acabam sendo custosos à sociedade. Certamente, os avanços tecnológicos contemporâneos devem servir de parâmetro para selecionar possibilidades, no entanto, é preciso estar atento à matriz ideológica que um determinado método tecnológico serve.

Há exemplos de aproveitamento de matéria-prima disponível na natureza local, como o caso do solo-cimento<sup>2</sup>; a reciclagem e o reaproveitamento de materiais plásticos e sucata, como é o caso dos tijolos de alta resistência produzidos a base de garrafas pet; além das alternativas baseadas na cultura regional e local que pode nos fornecer informações preciosas sobre a tecnologia ancestral e vernácula<sup>3</sup> da região. Entendemos que os avanços neste sentido estão na associação das duas

<sup>1</sup> “É possível haver grupos fortemente integrados e fracamente providos”, ou seja, o termo exclusão não explica a situação na estrutura social em que certos indivíduos se encontram. CASTEL, Robert. As Metamorfoses da Questão Social. Uma crônica do salário. Petrópolis, Ed. Vozes, 1998, p.44.

<sup>2</sup> O solo-cimento é uma tecnologia que dentre outras vantagens pode ser utilizada para a produção de tijolos estruturais e de pavimentação com permeabilidade razoável, além disso, pode-se utilizar como matéria-prima a terra da própria região ou do próprio terreno.

<sup>3</sup> Tecnologia apropriada para as condições naturais (clima, relevo, solo etc.). Normalmente, é chamada arquitetura vernácula as construções dos indígenas, das tribos africanas, dos aborígenes, dos tradicionais povos nômades da Europa e Ásia, dos esquimós etc. e servem também de inspiração para o surgimento de uma nova geração de arquitetura vernácula.

coisas, ou seja, a descoberta do novo conectado às limitações e potencialidades ambientais, sociais, culturais e urbanas. E isto é um grande desafio e, ao mesmo tempo, emergente para as nossas cidades.

Na tentativa de explicar os motivos de resistência em relação às chamadas “alternativas tecnológicas”, talvez tenhamos que nos apropriar de um debate mais filosófico. Ousamos afirmar que a partir da consolidação do capitalismo associado ao pensamento iluminista o entendimento do mundo se torna instrumental e o domínio sob a natureza é a regra geral. Nesse sentido, todo o esforço de separar a “dinâmica da natureza” da “dinâmica hominal” é plausível. Certamente, essa forma de pensamento racionalista crava diversos avanços tecnológicos. No entanto, a ciência de um modo geral também deixou algumas lacunas na associação destes avanços em termos sociais, psicológicos e culturais. A especialidade trouxe progressos científicos e, conseqüentemente, sociais, isto é inegável. Entretanto, acreditamos chegar a uma encruzilhada, devido à emergência posta atualmente pela problemática urbana e ambiental, conjugada à dificuldade que os diversos campos do conhecimento têm em se comunicar. Hoje se percebe cada vez mais que a inexistência de uma maior integração científica, diante das demandas postas, tem gerado amarras e atravancado a busca de soluções mais tangíveis.

## Habitação e saneamento ambiental

A grande luta ideológica que ainda precisa ser fortalecida é por uma política habitacional de interesse social que não seja só produção de moradia; por uma política de saneamento ambiental que não seja apenas construção de canal e colocação de manilha para condução do esgoto sanitário e industrial. Embora seja necessária a construção de moradias para a redução do déficit habitacional, embora seja preciso conduzir o esgoto produzido diariamente, a concepção sobre as duas políticas deve ser ampliada na prática. A nosso ver, uma política habitacional precisaria considerar as seguintes necessidades:

- Aprovar uma legislação urbanística que gere mecanismos de controle do uso do solo a fim de exercer a função social da propriedade urbana, segundo o Estatuto da Cidade<sup>4</sup>;
- Avaliar a localização da produção das moradias. A localização numa cidade é fator fundamental para a permanência das pessoas. A tendência normal é que haja maior concentração populacional onde há maior oferta de emprego, maior oferta de transporte, maior

oferta de serviços, infra-estrutura urbana adequada etc. No entanto, na lógica capitalista imobiliária, a oferta desses locais é inacessível à população mais pobre, pois o preço da terra torna-se alto. Pela mesma razão, alguns bairros periféricos dotados de infra-estrutura adequada, que não atingiram seu limite de adensamento são de difícil ocupação para esta parcela da população. Além disso, a distância e a precária condição para mobilidade, característica de muitos desses bairros, diminui a pressão pela terra, diferente do que ocorre em bairro centrais, como é o caso das favelas da zona sul do Rio de Janeiro. Alocar moradias de interesse social nestes locais é um desafio legal, social e político<sup>5</sup>.

- Arcar com o ônus social da produção de moradia de interesse social. Previsão de programas de regularização fundiária e urbanística para que se evite a precariedade urbana<sup>6</sup>;
- Prever equipamentos arquitetônicos sociais, como escolas, creches, postos de saúde, hospitais de acordo com a demanda.

Ao analisar estes pontos, nota-se que não estamos tratando apenas de política habitacional, mas nos referimos também ao planejamento urbano para as cidades. Mesmo que estejamos pensando e tratando de habitação, isto não nos desobriga de tratarmos de outros aspectos, pois tudo está interconectado. Os planos de habitação, saneamento e transporte aprofundam diretrizes urbanas que atualmente se traduzem através dos Planos Diretores Municipais. Por isso, a importância do debate integrado entre as políticas setoriais urbanas.

Quando tratamos da política de saneamento ambiental, as questões ficam mais claras: saneamento ambiental é tudo aquilo que dá suporte à condução de água, ao escoamento e tratamento adequado dos resíduos humanos, animais, naturais, comerciais e industriais gerados nas cidades, isto é, esgotamento sanitário,

<sup>4</sup> Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

<sup>5</sup> Outra questão a ser enfrentada é o impacto no valor da terra diante das melhorias infra-estruturais que por ventura podem vir a acontecer. Normalmente, a população de menor renda acaba vendendo seus imóveis e adensando áreas mais precárias, dinâmica comum nas favelas onde houve intervenção do Programa Favela-Bairro.

<sup>6</sup> Normalmente, os programas habitacionais estão desobrigados de conectar a casa à rede de esgotamento e drenagem. No entanto, diversas famílias não podem arcar financeiramente pela conexão, ou ainda, a renda familiar não suporta o pagamento de tarifas pelos serviços urbanos, por isso, as tarifas sociais ou a isenção delas devem ser consideradas.

drenagem urbana e coleta de resíduos sólidos, tudo aquilo que minimize a produção de poluição ambiental (do ar, dos rios, do solo, sonora). A grande questão é o *como*.

Eis algumas soluções interessantes que democratizam o acesso ao saneamento ambiental e trazem benefícios ambientais, sociais e econômicos a uma cidade:

- Priorizar a utilização do sistema de captação de água de chuva, através da cobertura ou telhado. Esta solução, em lugares de alto índice pluviométrico, permite reduzir gastos com água. Estima-se que quase 40% da água consumida por uma família de 04 pessoas é “jogada fora” através do vaso sanitário, vazão esta que poderia ser reaproveitada no próprio lote da moradia, independente se casa ou prédio;
- Utilizar o tratamento anaeróbico de esgoto. Este processo consiste na decomposição biológica através de microrganismos, em anaerobiose, para a degradação de matéria orgânica. O metano produzido neste processo pode ser utilizado como fonte alternativa de geração de energia. Outra grande vantagem é a baixa produção de lodo<sup>7</sup>.
- Priorizar o tratamento primário, iniciado dentro do lote, seja em indústrias, seja em residências. Este tipo de prática pode gerar um ciclo de fonte de renda relacionado à venda da matéria orgânica ou simplesmente do incremento de serviços relacionados à limpeza de filtros e tanques;
- Utilizar a coleta seletiva, pois já se sabe dos benefícios ambientais e econômicos da reciclagem, reaproveitamento e reuso. Só não podemos cair nas armadilhas do fomento à precarização da mão-de-obra em relação ao comércio destes materiais<sup>8</sup>. Por isso, o manejo dos resíduos sólidos deve ser encarado seriamente pelas prefeituras, como política urbana emergencial.

Qual é a grande barreira para a efetividade dessas ações? A dificuldade de quebrar paradigmas que já estão enraizados em nossa sociedade. Estes tipos de soluções obrigam as pessoas a se envolverem e se comprometerem com a forma de descarte de resíduos e das águas servidas. Talvez este seja o “pulo do gato”. O comprometimento das duas partes, o Estado garantindo infra-estrutura e serviço adequado de suporte ao envolvimento de toda população com estes processos.

## Participação e planejamento

Em 2009 e 2010, segundo o Ministério das Cidades, os municípios brasileiros deverão ter os seus respectivos planos de habitação e de saneamento ambiental elaborados em conjunto com a sociedade civil. O que isto quer dizer? Que os planos devem responder não apenas por soluções de projeto, mas também por soluções legais e políticas para as demandas de todos os setores da população. A participação qualitativa da sociedade e o controle social são de fundamental importância para que os planos amarrem formas pelas quais os governos locais não se esquivem dos compromissos pactuados.

As ações e projetos devem estar conjugados no âmbito de um plano maior, do planejamento urbano e regional. Cada vez mais a perspectiva metropolitana e de bacia hidrográfica impõe que os governos estejam atentos a esta dimensão.

Os planos, para que se tornem efetivos e surtam efeito, devem estar integrados e interligados. A pluralidade dos agentes sociais nos debates e nos processos decisórios é essencial para permitir maior integralidade e abrangência em relação aos problemas das cidades. A diversidade de entendimentos, de acúmulos e até de cultura política pode gerar conflitos positivos à elaboração dos planos. A nosso ver, é a partir desta diversidade que há possibilidade de o debate extrapolar a dimensão local e, com isso, permitir um diálogo mais estreito entre a problemática das cidades e das regiões. No entanto, é preciso que prefeituras e governos estejam dispostos e sintonizados para se evitar entraves administrativos e políticos. É preciso também que os conselhos compostos trabalhem como facilitadores e interlocutores desse processo de elaboração. Assim, permite-se o comprometimento por parte da sociedade e dos

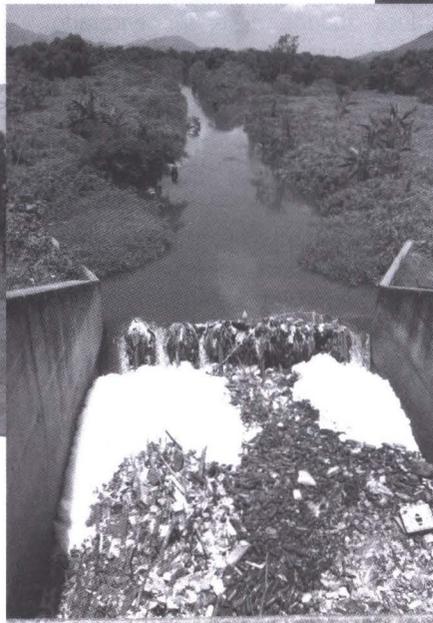
<sup>7</sup> O lodo biológico possui relativo grau de fertilidade, devido a sua baixa porosidade. Por isso, a vantagem de baixa produção de lodo. Em estações de tratamento de esgoto industrial tem-se utilizado o ozônio como forma de reduzir a sua produção.

<sup>8</sup> Este debate é bastante polêmico. Existem várias concepções sobre o ônus e o bônus e das formas como se pode estruturar este tipo de mão-de-obra. Há instituições que fortalecem as iniciativas isoladas, fornecendo carrinhos projetados a partir de preceitos ergonômicos. Por outro lado, há aqueles que investem no debate sobre o qual pode haver uma associação da contratação dos serviços de cooperativas pelo poder público, desatrelado ao quantitativo de material recolhido, priorizando aqueles que dispõem de caminhões, por exemplo. De fato, é preciso tratar o assunto com profundidade para buscar soluções positivas tanto para os catadores, como para as cidades.

governos em garantir a efetividade das ações propostas, pois haverá cobrança de ambas as partes, principalmente da sociedade interessada em alcançar os objetivos propostos.

O exercício de participação também nos serve de capacitação e ampliação do entendimento das problemáticas. A integração da questão habitacional e de saneamento ambiental surge sempre de uma demanda da população por soluções mais eficientes que as convencionais. Nesse sentido, é necessário gerar constrangimento às ações que descartam essa relação, como forma de pressão para que progressivamente a idéia de vinculação da moradia e da cidade em sua integridade seja encarada naturalmente no debate político.

Acervo Fase Rio de Janeiro





## Entrevista

**E**m 2005, após 13 anos da apresentação do primeiro projeto de lei de iniciativa popular, foi aprovada no Congresso e sancionada pelo Presidente da República a Lei 11.124, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Luta histórica dos movimentos sociais urbanos, que fizeram muitas caravanas a Brasília, a aprovação da lei foi um passo importante na construção de uma política de habitação popular para o país. No entanto, são muitos os desafios para implementar, de fato, o Sistema, tanto no plano nacional, quanto nos estados e municípios. Embora todos os estados e mais de 90% dos municípios já tenham assinado o Termo de Adesão, ainda são poucos os que criaram, através de lei, seu próprio sistema, com fundo e conselho gestor com 1/4 de representantes da sociedade. Ou, ainda, que têm um órgão executor da política que venha elaborando de forma participativa o plano de habitação, conforme determina a lei.

Outro desafio que está colocado é o fomento à organização social através da produção social da moradia. Fruto da luta histórica dos movimentos de moradia, responsáveis pela iniciativa, a lei aprovada excluiu o acesso direto ao FNHIS pelos movimentos organizados em associações comunitárias e cooperativas habitacionais autogestionárias. Depois de muita pressão, foi somente em 2007 que uma alteração na lei, sancionada pelo Presidente da República na abertura da 3ª Conferência Nacional das Cidades, que o acesso foi viabilizado. Em 19 de março de 2008,<sup>8</sup> o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social aprovou a criação do Programa Nacional de Produção Social da Moradia, um programa voltado para as associações comunitárias e cooperativas habitacionais autogestionárias, cuja proposta original foi elaborada pelos seguintes movimentos: União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Central de Movimentos Populares (CMP), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

**Proposta** entrevista aqui algumas lideranças que protagonizaram esta luta. São eles: Bartíria Lima, da Conam; Marcos Landa e Cláudia Pires, do MNLN; e Donizete Fernandes, da UNMP. Eles fazem um balanço e apontam os desafios para implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Programa Nacional de Produção Social da Moradia.

### Qual a importância da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, do Fundo e de seu respectivo conselho gestor?

**Bartíria:** Esta é uma grande conquista do movimento social. Foi o primeiro projeto de lei de iniciativa popular, que além disso é importante por que tem como objetivo definir diretrizes, fontes de recursos e a forma da aplicação dos recursos.

### Marcos Landa e Cláudia Pires:

Não existe política habitacional sem recursos. A grande conquista para a luta pela Reforma Urbana é justamente termos, após anos de luta para regulamentação do Estatuto da Cidade, a conquista do Ministério das Cidades e o conselho paritário que elege a grade de investimentos do Fundo. Isto, sem dúvida nenhuma, faz a diferença e constitui um avanço do governo do presidente Lula que produz uma revolução na alocação de recursos

públicos, pois democratiza o acesso e faz justiça social ao atender os 60% excluídos do nosso país. Aos moldes do Conselho de Cidades, que define a política, temos o Conselho Gestor, que vota as prioridades de uso do dinheiro. O sistema será eficaz porque tem proposta e recursos para implantação.

**Donizete:** A importância é de ter no nosso país uma política pública para habitação. Este sistema vai

envolver três entes federativos - o governo federal, os estados e municípios - numa política integrada na produção social de habitat. Quanto ao conselho gestor do Fundo, devemos avançar na radicalização da democracia. A UNMP luta para que os conselhos tenham de fato controle social, e não fiquem meramente aprovando propostas do governo.

### Qual o balanço que vocês fazem desta luta?

**Bartíria:** Um balanço positivo, porque mobilizou e politizou a luta pela moradia, levando o debate da reforma urbana. Este é um resultado de treze anos de luta pelo reconhecimento do governo federal em aprovar e sancionar em 2005 a lei.

### Marcos Landa e Cláudia Pires:

Nestes cinco anos de Ministério das Cidades, houve bastante luta e bastante avanço. No atual momento, lutamos pela aprovação da PEC da Habitação. Caso consigamos emendar a Constituição, temos a garantia de um recurso que fluirá para o FNHIS e alimentará uma cadeia de melhorias e produção de habitação pelo Brasil, pois repercute em efeito cascata, tal qual a exigência de Conselhos, em Fundos municipais para acesso aos recursos. E com um condicionante importante: a confecção de planos nacionais estaduais e municipais de habitação. No entanto, ainda temos muito a fazer pela frente e isto significa quebrar os tabus da própria sociedade brasileira e dos governantes, que ainda estigmatizam os movimentos que viabilizaram esta conquista. Temos muitos resquícios dos anos de ditadura militar no Brasil e muitas instâncias pseudo-democráticas prevalecendo. Temos uma longa trajetória para cumprir,

que passa por garantir a continuidade da política mesmo depois do governo Lula e evitar retrocessos como representações viciadas e discursos retrógrados que ainda fazem menção à constituição de 1967 e ao BNH.

**Donizete:** O balanço da luta é positivo. Porém, temos que politizar o movimento, colocando a importância da discussão política. A lei do FNHIS só foi aprovada porque conseguimos aprovar uma proposta democrática e popular no nosso país. Este projeto faz parte de um processo legítimo e democrático que culminou com a participação de mais de 1 milhão de pessoas cujas assinaturas foram coletadas em todo o país. Só este fato já é positivo em busca da democracia, ou seja, a participação popular.

### Para os movimentos sociais urbanos que lutam por moradia, houve mudanças após a aprovação da lei?

**Bartíria:** Sim, porque agora temos instrumentos que permitem a participação e controle social sobre os recursos da política de habitação.

**Marcos Landa e Cláudia Pires:** As mudanças são os marcos legais que mencionamos na resposta anterior. É só ler a lei 10257/01, a Bíblia da Reforma Urbana, e verificar a revolução havida depois da lei, principalmente após 2003. Insisto que, sem um Ministério que trate do assunto de forma planejada e como política setorial, com participação social e controle social, isto não avançaria.

**Donizete:** Evidentemente houve mudança. Só o fato de haver a lei é muito importante. "Moradia popular já". A população de renda inferior a três

salários mínimos, faixa onde está concentrado mais de 90% do déficit habitacional, está conseguindo viabilizar sua moradia digna?

**Bartíria:** Sim, o crédito solidário é um exemplo, mas que vem tornando-se inviável pelo excesso de burocracia.

**Marcos Landa e Cláudia Pires:** A passos lentos, pois esbarramos agora não na inexistência de recursos, mas às vezes em governos municipais que consideram que o acesso a terra é coisa para elite e que estigmatizam a mobilização participativa e as parcerias locais para implantação de políticas. Este é o nosso problema. Temos, na maioria dos municípios, populações desatendidas porque o prefeito não quer pobre na sua cidade, não quer conjunto habitacional, acha feio, pobre. Quer loteamento de rico e se omite quanto à execução de projetos que garantam a moradia mesmo tendo recursos. Isto é lamentável. Se no nordeste temos a indústria da seca, temos no país a indústria da falta de habitação. O pobre compra de tênis a celular no crediário, tem acesso a financiamento de carro que muitas vezes é mais caro do que uma casa, e no entanto mora em favela. Isso é fruto da burocratização do acesso aos recursos para a população de baixa renda.

**Donizete:** A viabilização da moradia popular para a população até três salários mínimos é o objetivo maior dos movimentos populares. O sistema nacional é importante porque busca a integração dos entes federativos com a sociedade civil

organizada. Só vamos chegar à população de três salários mínimos se houver recursos do Orçamento Geral da União para subsidiar esta faixa de renda da população. Vamos nos organizar para buscar esses recursos.

**Como vem sendo a implementação do SNHIS? Identifiquem os principais problemas que os movimentos vêm enfrentando nos estados e municípios.**

**Bartíria:** Vem sendo um processo muito lento, porque depende de gestores estaduais e municipais, passa pela aprovação nas Câmaras e Assembléias. Nesse sentido, é importante a atuação dos movimentos, para que o Sistema Nacional seja realmente implementado.

**Marcos Landa e Cláudia Pires:** O preconceito é o pior dos problemas. O despreparo dos municípios e sua ignorância quanto ao acesso a recursos são outro problema grave. É preciso capacitar nossos políticos para a política pública.

**Donizete:** O principal problema que enfrentamos é que os governadores e prefeitos não estão preparados para aceitar a participação popular, ou seja, o controle social ainda é muito frágil nos estados e nos municípios. Existem muita demagogia e exploração política da população.

**Em 2008 foi lançado pelo governo federal o Programa Nacional de Produção Social de Moradia. Qual a expectativa dos movimentos sobre o programa? E quais as dificuldades para sua implementação?**

**Bartíria:** A nossa expectativa é que este programa tenha êxito, pois vamos pela primeira vez acessar recursos diretos do Fundo. As nossas dificuldades são com a normativa que define a forma de participação das entidades e os critérios.

**Marcos Landa e Cláudia Pires:** Temos o entrave da burocracia de atendimento e acesso ao recurso, e no atual momento, temos o entrave de diligências para apurar desvio de dinheiro. Situação lamentável para quem tem déficit habitacional de 7 milhões de unidades habitacionais e um presidente querendo fazer. Vamos ter que mudar isso. Temos que nos unir para mudar.

**Donizete:** A expectativa é por um programa em que, de fato, a participação popular seja efetiva para barrar a maior dificuldade que temos, que é a burocracia do governo.

**rls** Instituto Rosa Luxemburg Stiftung

Home | Destaques | Cadastre-se | Links | Mapa do Site | Fale Conosco

- » Instituto
- » Projetos
- » Publicações
- » RLS e Parceiros
- » Eventos Realizados
- » Rosa Luxemburg
- » Notícias
- » Agenda
- » Fórum de Discussão
- » Bolsas de Pesquisa
- » RLS English | Deutsch

busca:

Todo o site

**CONFERÊNCIA DE IMPRENSA: "RUMO AO TRIBUNAL DOS POVOS"**

RLS e Parceiros - 5/5/2008

O IRLS, junto ao PACS, está organizando uma audiência pública "Rumo ao Tribunal dos Povos". A apresentação dos casos acontecerá quinta-feira, 8 de maio, no Sindipetro-RJ, das 11h ...

[+] Leia a Matéria

**» Agenda**

24/4/2008 - Do SobreTudo - Café Filosófico: "Mulher, Graffiti e Sociedade" [veja mais](#)

**» Eventos Realizados**

7/3/2008 - Instituto Rosa Luxemburg inaugura sua nova sede

29/10/2007 - La Patagonia frente al nuevo escenario de saqueo

25/10/2007 - Instituto Rosa Luxemburg promove encontro de parceiros no Rio

30/8/2007 - Rede de debates sobre a Previdência e Seguridade Social no Brasil (DF)



Acervo Fórum Nacional de Reforma Urbana

# As experiências autogestionárias de produção social da moradia dos movimentos sociais urbanos

Regina Fátima C. F. Ferreira \*  
Joana Cattapreta Pereira\*\*

\* Arquiteta e urbanista, assessora do Programa Nacional Direito à Cidade da FASE, conselheira titular do Conselho Nacional das Cidades e secretária executiva do Fórum Nacional de Reforma Urbana.

\*\* Arquiteta e urbanista.

Grande parte da produção da moradia no Brasil e na América Latina é feita informalmente, fora do chamado mercado habitacional. Entre 50 a 75% das moradias são produzidas e distribuídas à margem dos sistemas de mercado controlados pelo setor imobiliário privado e dos programas habitacionais públicos (Flores, 2004).

Como uma necessidade básica do ser humano – e direito humano fundamental, reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e assegurado na Constituição Brasileira – o direito à moradia digna não vem recebendo do Estado Brasileiro a devida atenção que merece. Sem ter onde morar, sem conseguir acessar o mercado de terras e moradias e, ao mesmo tempo, com a baixa capacidade dos governos de responderem às demandas por habitação, a população busca uma solução à sua maneira, ocupando ora áreas sem infra-estrutura adequada, ora áreas de risco, construindo da forma que é possível.

No entanto, já há alguns anos, uma parcela desta produção vem sendo feita de forma organizada e sistemática, a partir da luta travada pelos movimentos sociais urbanos desde a década de 80 por acesso à moradia digna e por políticas públicas que revertam o quadro de exclusão e desigualdades nas cidades. Como resultado desta luta, tem-se conseguido diversos avanços. No campo das políticas urbanas, por exemplo, o mais importante foi a aprovação, em 2005, da lei que criou o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, primeira lei de iniciativa popular do país. Já no campo da produção social da moradia, no final da década de 80 e início da de 90, surgem inúmeras experiências inovadoras de construção de unidades habitacionais populares a partir de grupos organizados em movimentos de moradia.

Inicialmente concentradas em São Paulo e Minas Gerais, estas experiências se espalharam por todo o país, constituindo-se em uma alternativa concreta para a conquista da moradia digna. Mais do que isso, estas experiências têm revelado um potencial inovador, tanto no aspecto da melhoria da qualidade da unidade habitacional com menor custo, quanto, principalmente, no aspecto sociopolítico, com a população envolvida conquistando cidadania e inclusão social. Desde então, são inúmeras as experiências já concluídas, que incentivam e instigam outras, revelando um enorme potencial formativo e organizativo nestes processos. Mais do que a conquista da casa, estes processos têm formado sujeitos políticos.

Recentemente, em março de 2008, foi criado, no âmbito do governo federal, o Programa de Habitação de Interesse Social – Ação de Apoio à Produção Social da Moradia<sup>1</sup>, programa que é uma demanda histórica dos movimentos sociais urbanos e que só foi possível através da ampla mobilização social, concretizadas em marchas (2005) e jornadas de luta pela reforma urbana e pelo

<sup>1</sup> O Programa de Habitação de Interesse Social - Ação de Apoio à Produção Social da Moradia foi construído a partir de proposta elaborada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, pela União Nacional por Moradia Popular (UNMP), pela Central de Movimentos Populares (CMP), pela Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN). Com recursos do FNHIS, atende a entidades privadas sem fins lucrativos vinculadas ao setor habitacional. Os beneficiários devem ter renda familiar mensal de até R\$ 1.125,00 (um mil, cento e vinte e cinco reais) e o programa inclui as seguintes modalidades: (i) Produção ou aquisição de unidades habitacionais; (ii) Produção ou aquisição de lotes urbanizados; (iii) Requalificação de imóveis. Para 2008, está prevista a alocação de recursos na ordem de 100 milhões de reais.

direito à cidade (2006 e 2007), organizadas pelos movimentos sociais urbanos e pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana; bem como em ações nacionais de mobilização desenvolvidas por cada movimento. O Programa de Habitação de Interesse Social – Ação de Apoio à Produção Social da Moradia cria uma oportunidade inédita de fomento e incentivo, em todo o território nacional, às experiências autogestionárias de produção social da moradia.

Com o objetivo de identificar e dar visibilidade às experiências dos movimentos sociais urbanos organizados em torno da luta por moradia, a FASE, através do Programa Nacional Direito à Cidade, iniciou uma pesquisa sobre as experiências autogestionárias de produção social da moradia. Estamos chamando de “produção social da moradia” àqueles processos geradores de espaços habitáveis, componentes urbanos e moradias, que se realizam sob o controle da população organizada ou de outros agentes sociais sem fins lucrativos (Flores, 2004).

O universo da pesquisa abrange todo o território nacional e a proposta é levantar as experiências concluídas ou em fase de conclusão, oriundas de associações e cooperativas organizadas e articuladas aos movimentos sociais urbanos de incidência nacional: o Movimento Nacional de Luta pela Moradia, a União Nacional por Moradia Popular, a Central dos Movimentos Populares e a Confederação Nacional de Associações de Moradores.

A partir dos dados obtidos junto às coordenações nacionais dos movimentos sociais urbanos e de questionário aplicado sob forma de entrevistas realizadas por telefone ou por correspondência eletrônica, pretende-se produzir um banco de dados com informações que caracterizem as experiências de forma quantitativa e qualitativa, com informações sobre a tipologia do empreendimento comunitário, o número de unidades do empreendimento, a forma e valor de financiamento, a renda média do morador, as características construtivas, o tempo de organização do grupo, a história da entidade e do empreendimento, etc.<sup>2</sup>

Iniciada em abril de 2008, a pesquisa revelou que o universo a ser estudado é bem maior do que o estimado inicialmente e que a tarefa é árdua, considerada a necessidade de coleta de dados de norte a sul do país. Esses dados exigem um grau de informação detalhado sobre o empreendimento comunitário, nem sempre de fácil obtenção.

Só em São Paulo, em parceria com governos federal, estadual e municipal, a União Nacional por Moradia

Popular (UNMP), concluiu mais de 70 empreendimentos, desde 1987<sup>3</sup>. Filiada à Central de Movimentos Populares (CMP), a União Nacional por Moradia Popular teve como embrião a União por Moradia de São Paulo. Em 1987, a instituição iniciou uma ampla mobilização na cidade, com a realização de várias ocupações de terra, com apoio das universidades e da Igreja Católica. A partir de um contato com a FUCVAM, a

<sup>2</sup> Os dados da pesquisa finalizada serão disponibilizados nos sites da FASE ([www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)) e do Fórum Nacional de Reforma Urbana ([www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br)), após sua conclusão, prevista para novembro de 2008. Para maiores informações, bem como para encaminhar dados de experiências concluídas, entrar em contato com [reginaferreira@fase.org.br](mailto:reginaferreira@fase.org.br) ou [forumreformaurbana@fase.org.br](mailto:forumreformaurbana@fase.org.br) ou ligar para o telefone (21) 2536-7350.

<sup>3</sup> São eles:

**a. Programas habitacionais do Governo Federal:**

PAR - Programa de Arrendamento Residencial: FC / Hotel São Paulo / 153 Unidades Habitacionais (UH); FC / Maria Paula / 75 UH; GRÊMIO / Cidade Tiradentes / 100 UH; GRÊMIO / Itajuibe / 200 UH; GRÊMIO / Itaquera / 120 UH; GRÊMIO / Teotônio Vilela / 400 UH; MMC / Edifício Fernão Sales / 54 UH; MMC / Edifício Rizkallah Jorge / 167 UH; ULC / Condomínio Joaquim Carlos / 93 UH; ULC / Condomínio Olga Benário Prestes (Banespa); Z.OESTE / Brigadeiro Tobias / 84 UH.

**b. Programas habitacionais do Governo Estadual:**

PAC - Programa de Atuação em Cortiços: ASTZN / Parada de taipas, B7 / 160 UH; FC / CDHU Brás / 200 UH; FC / CDHU Mooca Rua doutor Fomm / 100 UH; FC / Pirineus / 28 UH; MMC / CDHU Mooca Rua doutor Fomm / 22 UH; ULC / CDHU Brás / 50 UH; ULC / CDHU Mooca Rua doutor Fomm / 120 UH; ULC / Pari A/Fepasa / 40 UH. Programa de Habitação Social da CDHU: ULC / CDHU Voith / 25 UH; Z.OESTE / Favela Jd. Brasília - Zona Leste / 87 UH

**c. Programa de Habitação Social em regime de mutirão da CDHU:**

LESTE 1 / Dom Luciano / 160 UH; LESTE 1 / Estrela do Carmo / 200 UH; LESTE 1 / Itajuibe / 148 UH; LESTE 1 / Jardim Colorado / 128 UH; LESTE 1 / Juta Nova Esperança / 512 UH; LESTE 1 / Nova Belém / 96 UH; LESTE 1 / Portal da Juta / 120 UH; LESTE 1 / União da Juta / 160 UH; LESTE 1 / Verde Esperança / 160 UH; LESTE 1 / Vitória dos 40 / 40 UH; Z.OESTE / Bela Morada -Brasilândia / 128 UH ; Z.OESTE / Garras e Luta -Brasilândia / 160 UH; Z.OESTE / Novo Horizonte -Brasilândia / 64 UH; Z.OESTE / Residencial Arco Iris - Panamerico / 96 UH; Z.OESTE / Residencial Brasilândia -Brasilândia / 208 UH; Z.OESTE / Residencial Jaraguá - Panamerico / 168 UH; Z.OESTE / Residencial Vila Verde - Panamerico / 256 UH.

**d. Programas de Habitação Social do governo municipal:**

Locação Social: FC / Rua das Olarias / 89 UH; ULC / Rua das Olarias / 30 UH.

Programa Morar no Centro: AMMRS / Eiras Garcia / 15 UH; AMMRS / Imoroti / 8 UH; AMMRS / Pedro Facchini / 17 UH.

**e. Programa de Habitação Social da COHAB:**

AMMRS / Cingapura Heliópolis / 10 UH; AMMRS / Cingapura Jd. Climax / 50 UH; AMMRS / Jardim Celeste Apartamentos / 481 UH; GARMIC / Vila dos Idosos - Pari ; Z.OESTE / Favela Jd. Brasília - City Jaraguá / 54 UH.

Programa de Habitação Social em regime de mutirão da COHAB: AMMRS / Bairro do Limão / 17 UH; AMMRS / Iburiti-Itapira / 179 UH; AMMRS / Jardim Celeste I / 200 UH; AMMRS / Jardim Celeste II / 200 UH; AMMRS / Jardim Celeste IV / 101 UH; AMMRS / Jardim São Francisco, FUNAPIS / 150 UH; ASTZN / Apuanã / 802 UH; LESTE 1 /

Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda y Ayuda Mutua, em 1988, quando um grupo foi ao Uruguai conhecer os projetos de moradia baseados na construção por ajuda mútua e com a autogestão, foram implementados os primeiros projetos pilotos na região do ABC. Em seguida, durante o período em que Luíza Erundina, na época do PT, assumiu a prefeitura de São Paulo, foi iniciado o processo de mutirão por autogestão. A partir daí, a União só cresceu, estando presente hoje em 19 estados brasileiros. A União tem também empreendimentos já concluídos nos estados de Minas Gerais, Maranhão, Sergipe, Goiás e Rio de Janeiro.

Simultaneamente, em Ipatinga, Minas Gerais, foi realizada a primeira experiência autogestionária, no bairro Bom Jardim, em 1988. As famílias se organizaram através de ajuda mútua, solicitando materiais de construção à comunidade, formando, assim, o primeiro mutirão habitacional de Ipatinga, o Mutirão Nova Conquista, através do qual foram beneficiadas 105 famílias. A partir desta experiência, foi constituída a Associação Habitacional de Ipatinga, em 1990. Pioneira na construção de mutirões por autogestão e contando com mais de 3.000 associados, distribuídos em núcleos por onze bairros da cidade, a Associação já está no seu sétimo mutirão, tendo sido construídas mais de 1000 unidades habitacionais. Dentre estes, destaca-se o Mutirão 1º de Maio, no bairro de Bom Jardim em cujo projeto inicial constava a construção de 200 unidades habitacionais com 39m<sup>2</sup> cada. No final da obra, graças à organização e participação popular, foram entregues 201 casas com 79m<sup>2</sup> cada, comprovando que o mutirão por autogestão pode ser uma alternativa barata na construção de moradia digna e de qualidade.

O Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), hoje presente em 17 estados e organizado desde 1990, é outro pioneiro desta luta. Tem experiências concluídas nos estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Maranhão. Além de quatro cooperativas estaduais constituídas nos estados de Mato Grosso do Sul, São Paulo, Distrito Federal e Rio Grande do Sul, o MNLN conta também com uma entidade jurídica nacional, a Sociedade de Apoio à Luta pela Moradia (SAM), que apóia sua atuação e suas ações. As cooperativas desenvolvem atividades de geração de renda, seja produzindo materiais de construção para a venda, seja oferecendo serviços. A Cooperativa Social de Múltiplas Atividades, no Mato Grosso do Sul, produz artefatos de cimento e artesanatos regionais; sua marcenaria em Corumbá produz toda decoração oficial das datas festivas do município.



Oeste: Mutirão City Jaraguá, na Zona Oeste, em São Paulo. União Nacional por Moradia Popular.

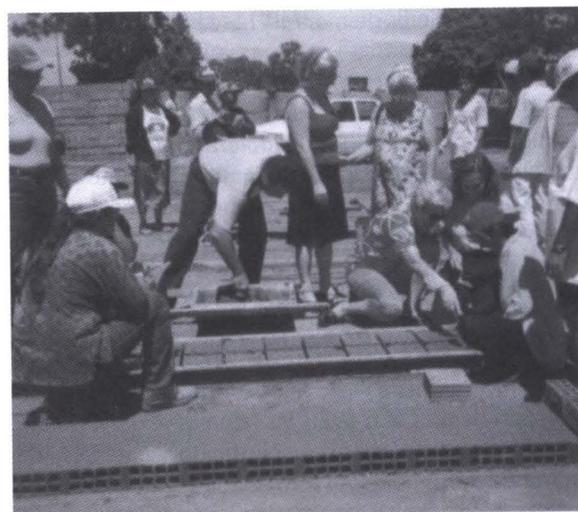


Mutirão 1º de Maio, 1993. Associação Habitacional de Ipatinga, MG.

Pires do Rio / 37 UH; LESTE 1 / São Francisco Setor 1-A / 808 UH; LESTE 1 / São Francisco Setor 5-B / 82 UH; LESTE 1 / Setor 8 / 151 UH; LESTE 1 / 26 de Julho / 561 UH; Z.OESTE / Bela Vitória - Freguesia do / 80 UH; Z.OESTE / City Jaraguá / 180 UH; Z.OESTE / Movimento Unido - Jardim Donária / 164 UH; Z.OESTE / Nova União - Jardim Brasília / 148 UH; Z.OESTE / Paraíso - Jardim Donária / 60 UH; Z.OESTE / Pedra Bonita - Jardim Donária / 172 UH; Z.OESTE / Por do Sol - Jardim Brasília / 153 UH; Z.OESTE / Portal São Marcos - Jardim Donária / 104 UH; Z.OESTE / Recanto das Estrelas - Jardim Brasília / 150 UH; Z.OESTE / Santa Marta - Parque Taipas / 72 UH; Z.OESTE / Vista Linda - Jardim Donária / 132 UH. Cooperativas: Z.OESTE / Palmares - Jardim Donária / 70 UH; Z.OESTE / Vila Sulina / 13UH.



Construção concluída, em 2008, de 60 casas, em Alvorada, RS, pelo Programa Crédito Solidário. CONAM.



70% dos participantes nos mutirões no MNLM são mulheres



Casas produzidas pelo método Beno, tecnologia de placas de cerâmica armada, em Ponta Porã, MS. Movimento Nacional de Luta pela Moradia.

O Movimento de Luta nos Bairros e Favelas (MLB), filiado à Central dos Movimentos Populares, está em fase de conclusão da sua primeira experiência, envolvendo a construção de 200 casas, em Recife. Mais duas experiências, financiadas pelo Programa Crédito Solidário, deverão ser iniciadas, em Jaboatão (PE) e Natal (RN).

A Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), com 26 anos de existência e presença em 23 estados, congregando as federações estaduais, uniões municipais, associações comunitárias e entidades de bairros, concluiu suas primeiras unidades em Goiânia e ainda tem experiências em Minas Gerais, no Ceará e no Rio Grande do Sul.

Ainda que estejamos numa etapa preliminar da pesquisa, com poucas experiências sistematizadas, já podemos tecer algumas considerações, a partir da análise dos dados fornecidos pelas lideranças dos movimentos pesquisados<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Os dados foram fornecidos pelas lideranças: Edymar Cintra, Beto Aguiar, Bismarck, Marcos Landa, Miguel, Dezinha e Jaílma (MNLM); Evaniza Rodrigues, Vidal Barbosa, Antônia, Jurema, Usânia e Mariza (UNMP); Cesar e Luis (CONAM) e Valdilene (CMP) a quem agradecemos a atenção em responder o questionário.

Observou-se que a criação do Programa Crédito Solidário<sup>5</sup>, em 2004, teve um papel importante no fomento à produção social da moradia, alavancando o processo de construção de forma autogestionária pelas associações comunitárias e cooperativas habitacionais, mesmo com todas as dificuldades colocadas para acessar ao crédito subsidiado, em função das exigências de documentos pela Caixa Econômica Federal. Antes desta data, boa parte dos empreendimentos realizados tiveram o apoio de governos locais ou estaduais, sensíveis à demanda, e com recursos para alocar na habitação popular. O apoio dos governos é fundamental para acelerar o processo. Sobretudo para viabilizar o acesso a terra urbanizada, em área bem localizada, com infraestrutura e próxima das áreas centrais; bem como para prestar assessoria técnica aos grupos nas associações comunitárias e cooperativas.

No entanto, poucos governos mostram-se favoráveis a estas iniciativas ou reconhecem a importância dos processos autogestionários. Em geral, há grande resistência e desconfiança por parte dos governos municipais e/ou estaduais. O que se tem verificado na dificuldade de aprovação de iniciativas oriundas dos movimentos nos processos de seleção de propostas para os programas de habitação de interesse social vinculados aos Fundos Municipais e Estaduais de Habitação de Interesse Social.

Outro elemento observado é a diversidade de processos construtivos. Não existe um único modelo de produção social da moradia. Cada grupo é uma experiência única. O modo de construção pode ser feito por mutirão, por contratação de empreitada ou de mão-de-obra ou, ainda, pela combinação de duas ou mais modalidades. O que identifica e caracteriza as experiências é o protagonismo dos futuros moradores e moradoras, responsáveis pela gestão coletiva do projeto.

Um aspecto interessante que se observou foi a abertura para a inovação tecnológica nos processos e materiais de construção. Dois aspectos fortes parecem justificar esta maior abertura: o barateamento do custo da moradia e, em vários casos, a ampliação da qualidade ambiental das unidades; e a percepção da necessidade de preservação ambiental e sustentabilidade de nossas cidades.

São inúmeras as tipologias encontradas: construção de unidades habitacionais em condomínio, em loteamento, em prédios verticais; reforma de imóveis ocupados, melhorias das unidades habitacionais etc.

Quanto ao tipo de propriedade, prevalece o modelo baseado na propriedade individual. Recentemente, a União Nacional por Moradia Popular vem começando a pautar de forma mais sistemática, junto aos seus filiados, o debate sobre o conceito de propriedade coletiva.

Há que se destacar o papel da mulher nestas experiências: tem presença decisiva na direção nas organizações de base e nos mutirões. No entanto, ainda é minoria nos espaços de representação de maior relevância política: instâncias institucionais participativas criadas pelos governos, coordenações nacionais de movimentos etc.

Os resultados iniciais da pesquisa apontam, também, as principais dificuldades percebidas pelos grupos organizados que podem comprometer a ampliação das experiências: (i) o custo excessivo da terra urbanizada inviabiliza, muitas vezes, o empreendimento, sobretudo nas capitais e regiões metropolitanas; (ii) a burocracia para o acesso ao crédito subsidiado: os grupos levam anos para assinar com a Caixa Econômica Federal<sup>6</sup>; (iii) a inexistência de assistência técnica gratuita, ainda que prevista em lei; (iv) as dificuldades na regularização fundiária do imóvel, emperrando o acesso ao crédito.

Ainda que haja muito a ser superado para avançarmos mais na produção social da moradia, os primeiros resultados revelam uma infundável relação de potencialidades nestas experiências: o custo mais baixo, com maior qualidade da casa; a geração de novos processos produtivos a partir da produção social do habitat, ampliando as possibilidades coletivas de inserção social e geração de trabalho e renda; o resgate da cidadania por parte de cidadãos e cidadãs excluídos dos direitos humanos básicos... Mas, sem dúvida, a principal conquista destas experiências diz respeito ao

<sup>5</sup> O Programa Crédito Solidário foi criado em 2004, por solicitação dos quatro movimentos nacionais urbanos e em diálogo com o governo federal, através do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal. Atende às associações e cooperativas nos projetos de produção social da moradia, embora com excesso de burocracia, o que implica em grande morosidade para acessar os recursos, oriundos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O público-alvo é composto de famílias com renda de até R\$ 1.125,00, podendo de 35% (DF e RM das cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Campinas e Baixada Santista) a 10% (demais municípios) da composição do grupo associativo chegar a R\$ 1.900,00 de renda familiar. O prazo de construção mínimo é de 6 meses e máximo de 24 meses; o prazo de amortização é de 240 meses e a taxa de juros é zero.

<sup>6</sup> O Programa Crédito Solidário, por exemplo, ganhou um pseudônimo nacional, "Crédito Solidário", dada a dificuldade e o tempo para acessá-lo.

fortalecimento dos sujeitos coletivos: organizações de base, associações, cooperativas e movimentos sociais que ampliam sua autonomia, sua capacidade de formulação e negociação com outros atores, de proposição de políticas e programas e de atuação na luta pela construção de cidades democráticas, participativas, promotoras de justiça social, onde os ideais humanistas da cooperação prevalecem sobre os interesses da competição e do lucro.

## Referências Bibliográficas

BONDUKI, Nabil; ANDRADE, Carlos R. Monteiro de; ROSSETTO, Rossella (org.). **Arquitetura e Habitação Social em São Paulo: 1989-1992**. São Paulo: USP, 1993.

FLORES, Enrique Ortiz. **Notas sobre la Producción Social de Vivienda: Elementos básicos para su conceptualización e impulso**. México: Casa y Ciudad, febrero de 2004.

FNRU. **Experiências Autogestionadas de Moradia no Brasil**. Texto produzido para o Seminário Internacional de Produção Social da Moradia, realizado em São Paulo, em 2006, e organizado pela Ong Habitat para a Humanidade e pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana.

**Fórum Nacional de Reforma Urbana**

<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma Urbana e o Direito à Cidade</li> <li>Quem somos</li> <li>Legislação</li> <li>Campanha De olho no seu Voto</li> <li>Movimentos Sociais</li> <li>Fóruns Regionais</li> <li>Conselho Nacional das Cidades</li> <li>Políticas Urbanas</li> <li>Documentos do FNRU</li> <li>Carta Mundial pelo Direito à Cidade</li> <li>Encontros do FNRU</li> <li>Conflitos Urbanos</li> <li>Gênero e Cidade</li> <li>PAC e Reforma Urbana</li> <li>Galeira de Fotos</li> <li>Links</li> </ul>	<p><b>Destaque</b></p> <p><b>Campanha Nacional pela Moradia Digna</b></p> <p><b>MORADIA DIGNA</b> UMA PRIORIDADE SOCIAL</p> <p>O Fórum Nacional de Reforma Urbana apóia a Campanha Nacional pela Moradia Digna, uma campanha pela garantia de recursos permanentes para a Habitação Social. Participe da Campanha, subscreva o abaixo-assinado!</p> <p>Saiba mais &gt;</p>	<p><b>Boletim</b></p> <p>Confira a edição nº 50 do nosso boletim</p> <p><b>Outros Boletins</b></p> <p><b>Notícias</b></p> <p>15/08 - PEC Moradia Digna já tramita no congresso</p> <p>24/07 - ConCidades poderá acompanhar obras do PAC</p> <p>18/06 - Proposta de Emenda Constitucional - Moradia</p> <p>Manuais para Apresentação de Propostas - FNHIS</p> <p><b>Outras Notícias</b></p> <p><b>Agenda</b></p> <p><b>Agenda Completa</b></p> <p><b>Fórum Social Mundial</b></p>
--	--	--

[www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br)



O MUNDO É REDONDO E O CIRCO ARREDONDADO

Direção: Gamba Jr. | Concepção: Leonardo Guelman

Jovens participantes de um projeto de circo social resgatam a memória do **Profeta Gentileza**.

As mensagens e os valores humanistas e solidários de volta no picadeiro do Programa Social Crescer e Viver.

A **Fase** apóia esta iniciativa cidadã.

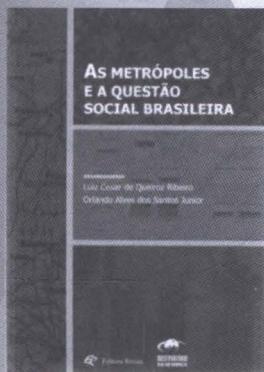
Venha conferir um espetáculo de beleza e atitude por um Brasil com mais Gentileza.

### **Lona de circo Crescer e Viver**

Rua Benedito Hipólito s/nº Praça Onze, Rio de Janeiro.

Tel.: (21) 3972-1391

**Quintas, sextas e sábados às 20h.**



## As metrópoles e a questão social brasileira

Organizadores: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Junior  
Rio de Janeiro: Editora Revan, Fase, 2007. 340 p.  
(Apoio: CNPq e FAPERJ)

A aglomeração de enormes populações em áreas metropolitanas, com percentuais de população pobre vivendo em condições precárias de emprego, habitação, saúde e educação, é um dos mais graves problemas da atualidade brasileira. Este livro é uma brilhante e balizada contribuição para equacionar o problema e apontar-lhe soluções institucionais e políticas.

# A CIDADE

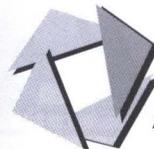
Jornal do FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana



FÓRUM NACIONAL de  
REFORMA URBANA



**O Jornal "A Cidade"** é um veículo de comunicação do **Fórum Nacional de Reforma Urbana** que você pode receber gratuitamente solicitando à Secretaria Executiva do Fórum através do telefone 021 **2536 7370** ou do e-mail **forumreformaurbana@fase.org.br**



# FASE

## Solidariedade e Educação



Quem somos | Programas Nacionais | Programas Regionais | Núcleos e Projetos Especiais | Redes e Fóruns | Mapa do Site

CAMPANHAS

### Editorial

**Constituição 88: o que vale do que está escrito?**

O aniversário de vinte anos da chamada constituição cidadã pode e deve ser um momento de reflexão, e tem suscitado algumas. No entanto, Cunha Bocayuva acredita que a Constituição só pode ser cidadã na medida em que ganha vida no processo social e político, através do movimento molecular dos sujeitos sociais, pela arte da conquista de posições pelos atores políticos.

Outros Editoriais >

### FASE Notícias

Saiu nesta semana a 126ª edição do boletim da Fase Confira!

Anteriores > Assine >

### Agenda

Junho

D	S	T	Q	Q	S	S
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30					

### O que é ser brasileiro?

O que poderia dificultar a povos como os Macuxi de Raposa Serra do Sol, ou os Xavante da terra Marãwatsede, ou ainda os Cinta Larga, o auto-reconhecimento como brasileiros? Segundo Jean Pierre Leroy, o não reconhecimento da igualdade conosco e da cidadania desses povos, o abandono e o tratamento à moda dos senhores de escravo que ainda recebem.

Entre e conheça >

### Organizadores do evento em Altamira divulgam nota

Leia esclarecimento à população divulgado pelos organizadores do Encontro Xingu Vivo para Sempre sobre o incidente ocorrido durante o evento organizado para debater o projeto hidrelétrico previsto para a Bacia do Rio

Busca no site  
Busca no Acervo  
Fale Conosco

### LOJINHA

Conheça nossos produtos e publicações

Colabore 



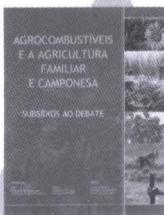


[www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)



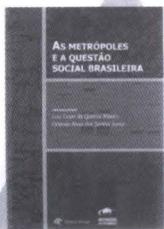
**Integração e territórios:  
alternativas para uma integração dos povos**

Maria Paz Aedo e Sara Larrín. Tradução Maitê Llanos.  
Rio de Janeiro: FASE, 2008.  
(Apoio Fundação Heirinck Böll e Oxfam Internacional)



**Agrocombustíveis e a agricultura familiar  
e camponesa: subsídios ao debate**

Rede Brasileira pela Integração dos Povos.  
Rio de Janeiro: REBRIP / FASE, 2008.  
(Apoio ActionAid Brasil, Fundação Heirinck Böll  
e Oxfam Internacional)



**As metrôpoles e a  
questão social brasileira**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e  
Orlando Alves dos Santos Junior (orgs.).  
Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.  
(Apoio: CNPq e FAPERJ)



**Por um modelo público de água:  
triunfos, lutas e sonhos.**

Vários autores. Tradução de Renato Pompeu.  
São Paulo: Editora Casa Amarela, 2007  
(Apoio Bro für die Weit, 11.11.11 e Trocaire)



**Oiaipoque:  
uma parabólica na Floresta**

Guilherme Carvalho.  
Belém: Observatório Comova e Fase Amazônia, 2006  
(Apoio Fundação Heinrich Böll)

Os livros estão à venda no site Fase: <http://www2.fase.org.br/loja>

**FASE NACIONAL**

Rua das Palmeiras, 90, Botafogo  
22270-070, Rio de Janeiro - RJ  
Tel:(021) 2536-7350  
Fax:(021) 2536-7379

**FASE-AMAZÔNIA**

Rua Bernal do Couto, 1329, Umarizal  
66055-080, Belém - PA  
Tel: (091) 4005-3773  
Fax: (091) 4005-3750

**FASE-RIO**

Rua das Palmeiras, 90, Botafogo  
22270-070, Rio de Janeiro - RJ  
Tel:(021) 2536-7350  
Fax:(021) 2536-7379

**FASE-MATO GROSSO**

Rua 06 Qd.03, casa 18, Monte Verde  
78200-000 Cáceres - MT  
Caixa Postal 10  
Tel: (065) 3223 4615  
Fax: (065) 3223 7130

**FASE-ESPÍRITO SANTO**

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

**FASE-BAHIA**

Rua Rio Branco, 93, Califórnia  
45600-000 Itabuna - BA  
Tel: (073) 3613-9129  
Fax: (073) 3613-9076

**FASE-PERNAMBUCO**

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

# PROPOSTA

ISSN 1982-8950

Proposta nº116 - Abr/Jun 2008

Revista Trimestral de Debate da Fase

**Conselho Editorial**

Ana Clara Torres Ribeiro  
Grazia de Grazia  
Haroldo Baptista de Abreu  
Jean-Pierre Leroy  
João Ricardo Domelles  
Jorge Eduardo Saavedra Durão  
Leandro Valarelli  
Luís César de Queiroz Ribeiro  
Márcia Leite  
Maria Emília Lisboa Pacheco  
Orlando Alves dos Santos Junior  
Pedro Cláudio Cunha Bocayuva  
Ricardo Salles  
Rosemary Gomes  
Sandra Mayrink Veiga  
Regina Leite Garcia

**Editora**

Gloria Regina Amaral

**Jornalista responsável**

Fausto Oliveira

**Organização do Nº 116**

Regina Ferreira

**Revisão e Copydesk**

Fausto Oliveira  
Gloria Regina Amaral

**Projeto Gráfico/Diagramação**

Casa-da-Comunicação

**Informações e Vendas**

Tel. (021) 2536 7350  
Fax: (021) 2536 7379  
E-mail: comunicacao@fase.org.br  
[www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)

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

**apoio**

**rls** Fundação  
Rosa Luxemburg  
[www.rls.org.br](http://www.rls.org.br)

**Oxfam**

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

# Assine

# PROPOSTA

Revista Trimestral de Debate da Fase

## Onde Adquirir:

Na loja virtual do site  
[www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)  
ou Rua das Palmeiras, 90  
Botafogo - Rio de Janeiro  
CEP 22270-070  
Tel: (021) 2536-7350  
Fax: (021) 2536-7379



# P

ublicada há mais de 30 anos, Proposta é um instrumento político de reflexão sobre as realidades do Brasil e do mundo. A Fase luta pela redução das desigualdades, ampliação de direitos e pelo aprofundamento da democracia. Proposta quer intervir neste debate oferecendo uma visão alternativa em seus artigos e entrevistas.

## Últimos números

- Proposta 112 - Economia Solidária e Tecnologia Social (2007)
- Proposta 113 - Paulo Freire (2007)
- Proposta 114 - Amazônia: Velhos dilemas, novos desafios (2007)
- Proposta 115 - Juventude: a arte de poder (2008)

## Acesse o site da FASE

No site da **Fase** você encontra notícias, documentos e diversas outras informações sobre esta ONG que desde 1961 trabalha por novas realidades no Brasil. Conheça o trabalho da Fase em seis estados do país e nossa participação em várias redes e fóruns de luta por direitos, democracia e sustentabilidade.



[www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)

# PROPOSTA

Revista Trimestral de Debate da Fase

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.

## Assine Proposta

### Valor da Assinatura Anual

R\$ 38,00 (trinta e oito reais).

### Como fazer sua assinatura de Proposta

Depósito bancário à FASE  
no banco Bradesco, conta 95475-6,  
agência 0227-5 Botafogo.

Envie o comprovante de depósito  
com seu nome e endereço para  
o fax (021) 2536-7379.

Através do site [www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)

Cheque nominal à FASE  
no valor de R\$ 38,00.

Envie juntamente com seus dados,  
para o endereço:

Rua das Palmeiras, 90

Cep - 22270-070, Botafogo, RJ

Para maiores informações:

(021) 2536-7350 ou [comunicacao@fase.org.br](mailto:comunicacao@fase.org.br)

