

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO – UFES
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

MAURIZETE PIMENTEL LOUREIRO DUARTE

**PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE
INTERESSE SOCIAL ENTRE 1988 E 2002: A DINÂMICA DA
POLÍTICA MUNICIPAL NA CIDADE DE VITÓRIA**

VITÓRIA – ES

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO – UFES

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

MAURIZETE PIMENTEL LOUREIRO DUARTE

**PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE
INTERESSE SOCIAL ENTRE 1988 E 2002: A DINÂMICA DA
POLÍTICA MUNICIPAL NA CIDADE DE VITÓRIA**

Tese apresentada junto ao Programa de Pós Graduação em História, do Centro de Ciências Humanas e Naturais, da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES com requisito parcial para obtenção do título de Doutora em História, na área de concentração História Social das Relações Políticas.

Orientadora Profa. Dra. Maria da Penha Smarzaro Siqueira

VITÓRIA – ES

2016

MAURIZETE PIMENTEL LOUREIRO DUARTE

**PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE
SOCIAL ENTRE 1988 E 2002: A DINÂMICA DA POLÍTICA
MUNICIPAL NA CIDADE DE VITÓRIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em História na área de concentração História Social das Relações Políticas.

Aprovada em ____/____/____

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Doutora Maria da Penha Smarzaró Siqueira
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)
Orientadora

Profa. Doutora Márcia Smarzaró Siqueira
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)
Examinadora Externa

Profa. Doutora Michelly Ramos de Angelo
Universidade Vila Velha (UVV)
Examinadora Externa

Profa. Doutora Maria Cristina Dadalto
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)
Examinadora Interna

Prof. Doutor Sebastião Pimentel Franco
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)
Examinador Interno

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

D812p Duarte, Maurizete Pimentel Loureiro, 1975-
Perspectivas das políticas de habitação de interesse social
entre 1988 e 2002 : a dinâmica da política municipal na cidade
de Vitória / Maurizete Pimentel Loureiro Duarte. – 2016.
364 f. : il.

Orientador: Maria da Penha Smarzaró Siqueira.
Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do
Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Políticas públicas. 2. Habitação popular. 3. Política
habitacional. 4. Famílias pobres. I. Siqueira, Penha. II.
Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências
Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 93/99

Ao meu grande amor, meu marido Gerson Duarte,
companheiro de vida e de luta, que soube fazer do
sonho de um, a realidade de dois.

AGRADECIMENTOS

Nessa longa trajetória de estudo, entre tantas dificuldades e descobertas, não poderia deixar de agradecer a algumas pessoas que foram fundamentais para a conquista deste momento e que, provavelmente, sem o seu apoio e a sua presença em minha vida, isso não teria sido possível.

Agradeço a minha orientadora, a professora Maria da Penha Smarzaro Siqueira pela generosidade, paciência, parceria, competência e amizade, dedicando seu escasso tempo a me conduzir pelos caminhos do conhecimento e inquietude na busca por saber sempre mais. Sem seu apoio tão presente e constante, eu não teria conseguido superar tantos desafios. A você professora a minha eterna gratidão e admiração.

Aos professores do Programa de Doutorado em História pelo apoio, conhecimento, disponibilidade em sempre nos atender e nos ajudar com suas orientações nos enveredando sempre para o caminho do conhecimento e do saber. Agradeço a vocês pela generosidade em disponibilizar seu tempo para participar dessa Banca de Defesa, momento tão sublime na minha vida.

À CAPES pelo apoio financeiro propiciado através das bolsas nacional e internacional. Grande ajuda proporcionou e certamente, permitiu-me ampliar meus horizontes.

Aos meus pais, Mauro e Petronilha, que de um jeito ou de outro, souberam compreender a minha ausência nesses anos de estudo e de pesquisa.

Ao meu marido, grande amor e companheiro que sempre esteve presente, comungando das mesmas ansiedades e perspectivas. E a Deus, pois sem ele, nada seria possível.

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula, umas às outras liberdades diferentes. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras (AMARTYA SEN, 2006, p. 25-26).

RESUMO

Nosso trabalho aborda a questão da habitação social no Brasil, buscando identificar as ações políticas implementadas pelo poder público no enfrentamento do problema habitacional após a publicação da Carta Maior, ou seja, entre os anos de 1988 a 2002, período que traça o recorte temporal de nosso estudo, por representar uma fase que marca lacunas e novas alternativas para a questão social da moradia popular após o fim da década de 1980. Dessa forma, no âmbito da crise política que envolve a problemática da habitação social pós extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), formulamos nosso objeto de estudo tendo como principal eixo uma análise histórica do quadro político e social que envolve a Política Nacional de Habitação e suas perspectivas no período em questão. Verificamos a dinâmica própria desta política em alguns municípios brasileiros, exemplificando, como amostragem da pesquisa, as intervenções realizadas na cidade de Vitória – ES, nos princípios dos novos direcionamentos das políticas habitacionais implementadas no país. Em Vitória, a abordagem socioambiental que as ações das políticas públicas passam a adotar, representa um novo entendimento sobre o modo de tratar a questão do uso e da ocupação do solo urbano. As ações maiores se inscreveram no âmbito do Projeto São Pedro e do Projeto Terra, que demonstram as perspectivas assumidas pelas políticas urbanas voltadas para resolver antigos e permanentes problemas de moradia da classe social menos favorecida. Nesta pesquisa o procedimento metodológico priorizou o método histórico investigativo com base analítica em abordagem qualitativa com uma pesquisa bibliográfica fundamentada em obras gerais e específicas sobre o tema, e documental com pesquisa em fontes institucionais que constituíram as bases que deram suporte técnico e teórico, conceitual e informativo na elaboração do trabalho. Dentre os resultados das ações realizadas pela política habitacional no período trabalhado, destacamos a nova forma de lidar com os problemas dos espaços já ocupados pela população de baixa renda, recebendo uma atenção não apenas no sentido de minimização dos riscos existentes pelas suas características geomorfológicas de inadequação para construção de moradias, mas, principalmente, considerando todo o conjunto de bens e serviços públicos básicos necessários para proporcionar qualidade de vida às famílias moradoras dessas áreas, além da unidade habitacional que passa a ser um elemento a integrar as modalidades de acionamento

e resolução dos problemas habitacionais, não se concentrando no tradicional modelo de construção de moradias para amenizar o déficit habitacional. Reconhecemos que as linhas de recursos federais destinadas para execução de programas voltados para atendimento de áreas ocupadas por um número cada vez maior de famílias de baixa renda, ainda são muito limitados, principalmente, quando consideramos a utilização desses mesmos recursos por empresas privadas do ramo da construção civil.

Palavras Chave: Habitação de Interesse Social. Políticas Públicas. Áreas Urbanas Precárias. Baixa Renda.

ABSTRACT

The present study analyzes the issue of social housing in Brazil, aiming to identify political actions taken by the government in dealing with the housing problems after the release of Carta Maior, between the years of 1988-2002, a period that outlines the timeframe of our study, once it represents a phase of gaps and new alternatives for the social issue of popular housing after the end of the 1980's. Thus, in the context of the political crisis that surrounds the social housing issue post the extinction of Banco Nacional de Habitação (BNH), we developed our object of study by focusing mainly on a historical analysis of the political and social scenario involving the Política Nacional de Habitação (National Housing Policy) and its perspectives during the mentioned period. We found the dynamics of this policy in some Brazilian municipalities, choosing as research sample the interventions carried out in the city of Vitoria – ES, in the principles of the new guidelines of housing policies implemented in the country. In Vitoria, the socio-environmental approach that the public policies take represents a new understanding of how to address the issue of use and occupation of the urban areas. The most expressive actions are Projeto São Pedro and Projeto Terra, which show the perspectives adopted by urban policies to solve old and permanent housing problems in the lower class. On this study, the methodology is to prioritize the historical-investigative method built on a qualitative approach by making a bibliographical research based on general and specific works on the subject; and on a documentary focus, by making the research on institutional sources, which provided technical and theoretical, conceptual and informative support in the elaboration of this work. Among the results of the actions taken by the housing policy in the time period covered by this work, we point out the new way of dealing with the problems on areas occupied by low-income population, not only in order to minimize the existing risks due to its geomorphological features, that make it unsuitable for residential construction, but mostly considering the basic public assets and services necessary to provide life quality to the families in these areas, in addition to the housing unit that becomes an element to integrate the modalities of drive and solution to housing problems, by not focusing on the traditional model of residential construction in order to reduce housing shortage. We acknowledge that the federal funds intended for the implementation of programs destined to areas inhabited by an increasing number of low-income families

are very limited, especially considering the use of these same resources by private sector construction companies.

Keywords: Social Housing, Public Policy, Poor Urban Areas, Low Income

RESUMEN

El presente estudio analiza el tema de la vivienda social en Brasil, con el objetivo de identificar las acciones políticas tomadas por el gobierno para hacer frente a los problemas de la vivienda después de la liberación de Carta Maior, entre los años de 1988 a 2002, un período que esboza el marco de tiempo de nuestra estudiar, una vez que representa una fase de lagunas y nuevas alternativas para el problema social de la vivienda popular después del final de la década de 1980. Por lo tanto, en el contexto de la crisis política que rodea el tema de la vivienda social posterior a la extinción del Banco Nacional de Habitação (BNH), hemos desarrollado nuestro objeto de estudio, centrándose principalmente en un análisis histórico de la situación política y social que implica la Política Nacional de Habitação (política Nacional de Vivienda) y sus perspectivas durante el período mencionado. Encontramos la dinámica de esta política en algunos municipios brasileños, eligiendo como ejemplo de investigación las intervenciones llevadas a cabo en la ciudad de Vitoria - ES, en los principios de las nuevas directrices de las políticas de vivienda aplicadas en el país. En Vitoria, el enfoque socio-ambiental que las políticas públicas toman representa una nueva comprensión de la forma de abordar la cuestión del uso y ocupación de las áreas urbanas. Las acciones más expresivos son Projeto Sao Pedro y Projeto Terra, que muestran las perspectivas adoptadas por las políticas urbanas para resolver los problemas de vivienda de edad y permanentes en la clase baja. En este estudio, la metodología es priorizar el método histórico-investigativo basado en un enfoque cualitativo haciendo una investigación bibliográfica de obras generales y específicos sobre el tema; y en un enfoque documental, haciendo que la investigación sobre las fuentes institucionales, que proporcionó apoyo técnico y teórico, conceptual e informativo en la elaboración de este trabajo. Entre los resultados de las acciones tomadas por la política de vivienda en el período de tiempo cubierto por este trabajo, destacamos la nueva forma de hacer frente a los problemas en las áreas ocupadas por población de bajos ingresos, no sólo con el fin de minimizar los riesgos existentes debido a sus características geomorfológicas, que la hacen inadecuada para la construcción de viviendas, pero sobre todo teniendo en cuenta los bienes públicos básicos y servicios necesarios para proporcionar una calidad de vida a las familias en estas áreas, además de la unidad de vivienda que se convierte en un elemento de

integrar las modalidades de unidad y la solución a los problemas de vivienda, por no centrarse en el modelo tradicional de construcción de viviendas con el fin de reducir el déficit de vivienda. Reconocemos que los fondos federales destinados a la ejecución de los programas destinados a las zonas habitadas por un número creciente de familias de bajos ingresos son muy limitados, especialmente teniendo en cuenta el uso de estos mismos recursos por parte de las empresas de construcción del sector privado.

Palabras clave: La vivienda social. El orden público. Las zonas urbanas pobres. De bajos ingresos

LISTA DE IMAGENS

Figura 5.3.1 – Fluxograma do Projeto Terra.....	315
Figura 5.3.2 – As Poligonais do Projeto Terra.....	318
Figura 5.3.3 – Localização das Poligonais do Projeto Terra.....	319
Figura 5.3.4 – Estrutura Gerencial do Projeto Terra 1997-1998.....	328
Figura 5.3.5 – Estrutura Gerencial do Projeto Terra 06/1998 - 2000.....	330
Figura 5.3.6 – Estrutura Gerencial do Projeto Terra 06/2001- 06/2002.....	331
Figura 5.3.7 – Estrutura Gerencial do Projeto Terra 06/2002 a 06/2003.....	332

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.3.1.....	139
Tabela 4.1.....	183
Tabela 4.2.1.....	216
Tabela 4.2.2.....	220
Tabela 4.2.3.....	227
Tabela 4.3.1.....	230
Tabela 4.3.2.....	231
Tabela 4.3.3.....	233
Tabela 4.3.4.....	235
Tabela 4.3.5.....	236
Tabela 4.4.1.....	250
Tabela 4.4.2.....	257
Tabela 4.4.3.....	263
Tabela 4.4.4.....	267
Tabela 4.4.5.....	272

LISTA DE SIGLAS

ABECIP – Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e de Poupança

AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social

BANDES – Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia sobre Tempo de Serviço

CEBs – Comunidades Eclesiais de Base

CEF – Caixa Econômica Federal

CIVIT – Centro Industrial de Vitória

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CMN – Conselho Monetário Nacional

CMPDU – Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória

CODES – Companhia De Desenvolvimento do Espírito Santo

COHAB - ES – Companhia Habitacional do Espírito Santo

CPV – Conselho Popular de Vitória

CST – Companhia Siderúrgica de Tubarão

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

EFVM – Estrada de Ferra Vitória Minas

FCP – Fundação Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia Sobre Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FICAM – Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhorias de Habitação de Interesse Social

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social

FJP – Fundação João Pinheiro

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNDAP – Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias

FUNRES – Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo

GAB/ADM – Coordenadoria de Administração Estratégica

IAPs – Instituto de Aposentadoria e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICH – Índice de Carência Habitacional

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IJSN – Instituto Jones Santos Neves

INOCOOP-ES – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo

IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

IPES – Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

LC – Lei Complementar

MAS – Ministério de Ação Social

MBES – Ministério do Bem Estar Social

MDU – Ministério de Desenvolvimento Urbano

MHU – Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente

MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia

MPO – Ministério de Planejamento e Orçamento

OGU – Orçamento Geral da União

PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PDS – Partido Democrático Social

PDU – Plano de Desenvolvimento Urbano

PHB – Política Habitacional Brasileira

PIB – Produto Interno Bruto

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNH – Plano Nacional de Habitação

PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas de Interesse Social

PROAREAS – Programa de Apoio às Reformas Sociais

PRODURB – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano

PROHAP – Programa de Habitação Popular

PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROMORAR – Programa de Erradicação da Sub-habitação

PROTECH – Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo

RM – Região Metropolitana

RMB – Região Metropolitana de Belém

RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória

RMR – Região Metropolitana de Recife

RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

SBH – Sistema Brasileiro de Habitação

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEAC – Secretaria Especial de Ação Comunitária

SEDUR -Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano

SEHAB – Secretaria de Habitação de Vitória

SEMAS – Secretaria de Ação Social

SEMFA – Secretaria de Economia e Finanças

SEMMAM – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SEMOB – Secretaria de Obras

SEPURB – Secretaria de Planejamento Urbano Brasileiro

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SETRAN – Secretaria de Transporte e Infraestrutura

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

TCU – Tribunal de Contas da União

TRANSCOL – Sistema de Transporte Coletivo da Grande Vitória

UNMP – União Nacional por Moradia Popular

UPF – Unidade Padrão Fiscal

URF – Valores de Referência de Financiamento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	24
 CAP. 1 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM QUESTÃO.....	38
1.1 A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: UMA QUESTÃO SOCIAL URBANA – EIXOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS.....	39
1.2 A TRAJETÓRIA DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL.....	49
1.3 O GOVERNO AUTORITÁRIO E A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL.....	60
 CAP. 2 A REDEMOCRATIZAÇÃO E A QUESTÃO DA MORADIA.....	89
2.1 A MUDANÇA POLÍTICA E OS NOVOS PARADIGMAS DE DESENVOLVIMENTO.....	90
2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O DIREITO À MORADIA	99
 CAP. 3 AS AÇÕES POLÍTICAS E AS INICIATIVAS EM FAVOR DA MORADIA DE INTERESSE SOCIAL NOS ANOS 1990.....	119
3.1 O PLANO DE AÇÃO IMEDIATA PARA HABITAÇÃO (PAIH).....	122
3.2 O PROGRAMA HABITAR BRASIL E O PROGRAMA MORAR PEQUENAS COMUNIDADES.....	129
3.3 A POLÍTICA HABITACIONAL DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	136
3.3.1 Pró-Moradia.....	146
3.3.2 Habitar Brasil	154
3.3.3 Programa Morar Melhor.....	159
3.3.4 Programa Carta de Crédito.....	163
3.3.5 Programa de Arrendamento Residencial (PAR).....	166
 CAP.4 CIDADES E METRÓPOLES: A QUESTÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	173
4.1 AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM ALGUMAS CIDADES BRASILEIRAS.....	177

4.2 ESPIRITO SANTO: ECONOMIA E SOCIEDADE NO CONTEXTO DE MODERNIZAÇÃO DO SÉCULO XX.....	211
4.3 A REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA: A CONFIGURAÇÃO SOCIOESPACIAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL.....	229
4.4 OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA E ALGUNS INDÍCIOS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	244

5 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA: AS EXPERIÊNCIAS COM O PROJETO SÃO PEDRO E O PROJETO TERRA.....	275
5.1 O MUNICÍPIO DE VITÓRIA E O PLANEJAMENTO COMO ELEMENTO DE INTERVENÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS URBANAS.....	277
5.2 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA	283
5.3 O PROJETO SÃO PEDRO E O PROJETO TERRA COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DA CIDADE DE VITÓRIA.....	297

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	
----------------------------------	--

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	
--	--

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS.....	
-------------------------------------	--

INTRODUÇÃO

Analisar as perspectivas assumidas pelas políticas públicas no enfrentamento do problema de habitação social no Brasil pós Constituição Federal de 1988 nos levou a um universo novo de conceitos, entendimentos e ações sobre uma área vista e compreendida ao longo de décadas como resultado de um processo de produção de unidades habitacional, que vinha desconsiderar todos os demais elementos, bens e serviços públicos fundamentais que compõem e possibilitam não apenas o acesso ao espaço urbano, mas, principalmente, à sua permanência.

O direito à cidade como imprescindível garantia à instrumentalização das instituições políticas no processo de reconhecer as ineficiências de práticas passadas e a necessidade de implementação de novas perspectivas de trabalhar o problema da habitação social se tornaram, ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, um grande desafio no intuito, não apenas de evitar a ocupação das áreas de morros e de manguezais, mas, principalmente, de encontrar alternativas para uma população de baixa renda inserida no contexto do espaço urbano por vias ilegais e informais.

As necessidades habitacionais incutidas nos programas públicos ganharam novo caráter a partir do regime de governo democrático, fixando-se novas orientações no trato da questão habitacional popular. Nesse ínterim, analisamos as políticas públicas de enfrentamento do problema habitacional no Brasil entre os anos de 1988 a 2002, construindo uma descrição das finalidades e das características dessas respectivas políticas, no intuito de reconhecer historicamente a trajetória e as orientações dos programas políticos implementados pelos municípios, que acabaram perpassando por outras questões políticas, econômicas e sociais, às quais redefinem os rumos e os resultados alcançados.

Nosso problema provém da necessidade de identificar as políticas públicas adotadas na área de habitação de interesse social e suas ações, considerando as transformações pelas quais o Brasil atravessava, num contexto de redemocratização política e de um processo de descentralização das políticas públicas sociais para os Entes Federados.

Nesse sentido, nosso trabalho surge da importância de verificar e reconhecer o novo entendimento sobre a forma de intervenção do poder público, no atendimento das necessidades básicas para a inclusão junto às famílias de baixa renda no contexto do espaço urbano.

Não fazemos uma mensuração da qualidade política das ações implementadas, nem tão pouco ousamos verificar se os resultados destas foram suficientes para a solução dos problemas enfrentados pelas famílias de baixa renda na ocupação do espaço urbano. Nosso objetivo foi desenvolver uma análise histórica do quadro político e social que envolve a Política Nacional de Habitação e suas perspectivas após a Constituição de 1988 até o ano de 2002, verificando sua dinâmica própria nos municípios brasileiros, a partir de uma amostragem na cidade de Vitória, capital do Espírito Santo.

A análise documental constitui uma fonte em nossa análise qualitativa de grande importância, seja na complementação de informações obtidas e, ou desvelando aspectos novos referentes ao tema, que nos permitiu superar entraves relativos a aspectos fundamentais nas articulações de nosso objeto de estudo, no conjunto das variáveis que constituem os objetivos do trabalho.

Com base em nosso suporte teórico metodológico, o percurso da pesquisa nos direcionou para a formulação de 5 capítulos, sendo o primeiro intitulado *Política Habitacional no Brasil: A Habitação de Interesse Social Em Questão*, subdividido em: *A Habitação de Interesse Social: Uma Questão Social Urbana – Eixos Históricos e Conceituais*, *A trajetória da habitação de interesse social no Brasil*; *O Governo Autoritário e a Política Pública Habitacional*.

No primeiro momento abordamos as discussões que antecederam historicamente e politicamente a habitação como problema público, sendo fundamental à discussão a partir das obras de Engels (1975; 1979) que apresenta a vinculação do sistema produtivo capitalista, cujas bases são provenientes da indústria, com o modo de vida da classe operária nas grandes cidades, como as inglesas. Nesse sentido o autor apresenta a precariedade do universo do trabalho pós-revolução industrial e o impacto

dessas condições no contexto habitacional das grandes cidades urbanas, considerando o caso das cidades inglesas.

Compreender as transformações e vicissitudes das cidades urbanas provenientes de um processo de modernização, ao qual a habitação popular se faz condição fundamental para sustentação e reprodução do modelo capitalista de produção, permite-nos compreender este processo como elemento inerente às condições de moradia e, conseqüentemente, as relações econômicas e sociais provenientes da mesma.

Também utilizamos Castells (1983) como instrumento de fundamentação teórica para a construção do entendimento sobre a importância do fenômeno urbano como elemento inerente e imprescindível à construção e expansão do modelo produtivo capitalista e como este sistema está interligado às orientações determinantes na ocupação e organização do espaço urbano. O autor nos permite utilizar alguns “instrumentos conceituais para verificar situações históricas específicas, bastante ricas para que apareçam as linhas de força do fenômeno estudado, a organização do espaço” (CASTELLS, 1983, p. 36).

Após uma discussão conceitual sobre os eixos históricos da questão habitacional, no segundo tópico deste capítulo, embasados em Silva e Silva (1989), desenvolvemos uma contextualização sobre a origem no Brasil das intervenções do Estado no enfrentamento do problema da habitação social.

Verificamos, a partir da autora, as primeiras intervenções do Estado como resposta à crise habitacional, servindo como elemento político de formulação de um pacto social entre governo e trabalhadores, a fim de conter manifestações e pressões populares (SILVA, 1989).

As ações adotadas na época pelo Estado tentavam minimizar o problema habitacional que só crescia mediante ao crescimento populacional da época e às medidas legais tomadas no âmbito da habitação popular.

Nessa mesma perspectiva de apresentar o cenário contraditório que envolvia a habitação de interesse social no Brasil, apresentamos, no terceiro tópico, a partir de Bonduki (1998; 2011), a trajetória da produção estatal da moradia. Discorremos sobre o surgimento das favelas nos morros circunvizinhos às áreas mais dinamizadas dos centros urbanos, alternativa para a população de baixa renda; assim como sobre a expansão das áreas periféricas, afastadas, como solução para a classe operária, mediante condição, deste, de arcar com o ônus do financiamento proveniente dos programas habitacionais do Estado, que surgem a partir dos anos de 1960.

O período histórico de formulação e implementação de uma política habitacional estruturada por fontes de recursos constituídas, em boa parte, pelo próprio trabalhador brasileiro foi também o período de governo militar. A partir da criação do BNH foi possibilitada a gestão e o controle da maior política habitacional do país até a extinção em 1986 do órgão centralizador

Em relação à política habitacional desse período, temos como fundamentação teórica a análise de Taschner (1997), que apresenta um panorama da conjuntura política, econômica e social da época.

A partir da contextualização dos graves problemas políticos e sociais enfrentados pelo Brasil na época estudada, foi possível compreender o impacto da estruturação de um Sistema Financeiro Habitacional e da sua influência na expansão da indústria e na geração de empregos e renda para os trabalhadores.

A política habitacional implementada pelo regime militar entre os anos de 1964 a 1986 teve um caráter político de servir como elemento de aglutinação dos diversos setores econômicos e sociais, sendo o eixo maior da política urbana.

As medidas políticas na área habitacional tomadas pelos vários governos militares que se sucederam no contexto histórico do Regime Militar foram tratadas de modo a situar as mudanças ocorridas e os objetivos que foram sendo traçados. Para tanto, tivemos em Schmidt e Farret (1986) uma contribuição na descrição dos períodos políticos e das várias fases que marcaram a atuação do BNH, enquanto órgão

institucional voltado para desenvolver, organizar e encaminhar, colocando em prática as propostas e as políticas na área habitacional.

Assim, possibilitamos uma compreensão das transformações das ações voltadas para o enfrentamento do problema habitacional, a partir dos novos objetivos que foram sendo inseridos nos programas públicos, abrangendo novos elementos aos quais nem sempre perpassavam pela moradia, a exemplo do estímulo a conglomerados empresariais possibilitados pelos investimentos previstos nos programas de desenvolvimento urbano.

O segundo capítulo, *A Redemocratização e a Questão da Moradia*, está subdividido em: *A Mudança Política e os Novos Paradigmas de Desenvolvimento; A Constituição de 1988 e o Direito à Moradia*.

Primeiramente, reconhecendo a importância das novas concepções sobre o papel da política de habitação de interesse social, que vão surgindo após o fim do Regime Militar no Brasil, é que construímos uma discussão voltada para o surgimento de um novo cenário político e social no país, resultado de um processo de lutas e pressões populares que contribuíram para a redemocratização política do país.

Esse processo foi legitimado pela promulgação da Constituição Federal, trazendo como reflexão a importância desse momento histórico para a política habitacional, de modo que esta passasse a assumir uma função social, a partir do Texto Constitucional que trouxe, em capítulos próprios da lei, os objetivos da política de desenvolvimento urbano e a responsabilidade de sua execução.

Desse modo, a Carta Magna transfere para os municípios a responsabilidade na formulação e na condução de programas políticos voltados para o que define como “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

Na segunda seção, entendemos que a discussão em torno das contribuições geradas pela Lei Maior de 1988 no trato do problema da habitação de interesse social foi fundamental para a verificação das novas perspectivas que a política habitacional

passa a assumir a partir desse marco. Essas novas perspectivas provêm de uma política que se torna descentralizada, na qual o Estado, a partir de então, deixa o planejamento e a execução da política habitacional para os Entes Federados, tendo nos municípios, os principais responsáveis por esse processo.

O processo de transferência de responsabilidades pode ser construído a partir de Gouvêa (2005, p. 173) que diz “[...]. Descentralizar poderes é fundamentalmente, transferir atribuições de um nível de governo para outro hierarquicamente inferior. Desconcentrar competências é deslocá-las, no âmbito da mesma instância governamental, do centro para periferia”.

A partir de Gouvêa (2005) formulamos uma discussão acerca das vantagens e das consequências do processo de municipalização das políticas públicas, tendo na necessidade do Estado racionalizar recursos, dando maior autonomia política para os municípios reconhecerem e trabalharem suas demandas específicas.

Trabalhando nessa mesma perspectiva, verificamos a importância do Texto Constitucional de 1988 como forma de, posteriormente, contribuir para a criação de instrumentos legais que especificam a função social da cidade e, principalmente, considerando nosso objeto de estudo, a função social da moradia.

Nesse sentido, a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, veio a instrumentalizar as políticas urbanas e, assim, a políticas de habitação de interesse social, embora limitada por alguns mecanismos criados pela própria Lei. Considerando a contribuição de Maricato (2003), construímos, nessa análise, uma discussão acerca das limitações do próprio aparato constitucional proveniente de sua capacidade de aplicabilidade, isso porque a utilização dos instrumentos de reforma urbana ficava dependente da elaboração do Plano Diretor de cada município e, conseqüentemente, dos objetivos e finalidades ao qual se propõe.

Também nos referenciamos em Maricato (2003) para a compreensão dos conflitos vivenciados pelos moradores das principais cidades brasileiras no enfrentamento das vulnerabilidades socioespaciais inerentes aos aglomerados precários, bem como os problemas gerados pela incapacidade das políticas locais em enfrentar as questões

da problemática urbana geradas pela situação de ocupação ilegal ou irregular desses aglomerados, no espaço urbano e nas condições precárias evidenciadas nestas áreas.

Considerando esse cenário de precariedade vivenciado pelos moradores dos morros, descampados, alagados e tantas outras áreas impróprias para ocupação, à qual uma grande parcela da população brasileira está inserida, é que ratificamos a importância da análise das perspectivas, direcionamentos e objetivos das políticas públicas de habitação de interesse social, no contexto das políticas urbanas.

Acreditamos ser de fundamental significação o processo de transferência da responsabilidade, na formulação e execução dos programas públicos, voltados a solucionar o problema da habitação previsto pela Constituição de 1988.

Desse modo, cada município torna-se responsável e assume uma autonomia no sentido de identificar e resolver suas próprias demandas. Ainda que essa autonomia possibilite um trabalho voltado à realidade local e a suas respectivas especificidades, ela é limitada por algumas dificuldades provenientes da própria capacidade fiscal e administrativas deste Ente Federado (GOUVEA, 2005).

Em *As Ações Políticas e as Iniciativas em Favor da Moradia de Interesse Social nos Anos de 1990*, terceiro capítulo da pesquisa, traçamos a trajetória percorrida pela Política Habitacional Brasileira, nos anos de 1990, a partir de uma contextualização histórica do período e desenvolvemos uma análise sobre cada programa criado, assim como seus objetivos e abrangência. Desse modo, subdividimos em: *O Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH)*; *O Programa Habitar Brasil* e *o Programa Morar Pequenas Comunidades*; *A Política Habitacional do Governo Fernando Henrique Cardoso*.

Compreendemos a partir da construção da primeira seção desse capítulo, a complexidade do contexto político e econômico vivenciado pelo país na época, demonstrando as limitações na implantação do Programa de Ação Imediata para Habitação, assim como suas finalidades.

Na segunda seção, tratamos sobre o período histórico caracterizado politicamente pela gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, no qual as ações políticas implementadas para a área de habitação de interesse social já começavam a apresentar novas perspectivas assumidas pelos programas públicos, nas suas orientações voltadas para o tratamento das áreas urbanas precárias, com obras de infraestrutura.

Ao longo dessas três partes organizadas no capítulo, que verificam as políticas desenvolvidas em âmbito nacional para a área habitacional, desenvolvemos uma compreensão que assumiu o caráter de hipótese da nossa pesquisa, na qual a partir de fontes primárias como resoluções, manuais e decretos dos programas federais implantados e discussões bibliográficas construídas a partir de Maricato (2003), Cardoso (2007), Valença (2001), Bonates (2007; 2008), Tiezzi (2004), Cordeiro (2009) entre outros, é possível verificar que as políticas de habitação de interesse social, nos anos de 1990, tiveram como objetivo maior gerar melhorias a partir de obras e serviços urbanos nas áreas precárias ocupadas pela população de baixa renda.

Desse modo, na última seção, desenvolvemos um entendimento sobre a política nacional de habitação, sobre a necessidade de proporcionar melhorias em infraestrutura e oferta de serviços básicos nas áreas urbanas precárias, ocupadas pela população de baixa renda, como propósito de estimular essa população a se fixar e evitar novas ocupações e problemas decorrentes, voltando-se a ações a fim de proporcionar condições mínimas de habitabilidade nos morros, nas favelas, nas áreas identificadas pelo poder público como inseguras e de alto risco para moradia.

Além disso, chama a atenção que, grande parte dos programas políticos para a área habitacional, que tinham como justificativa atender a função social da moradia, acabavam beneficiando a população com faixa salarial acima dos 05 salários mínimos, se contrapondo às reais carências evidenciadas no problema da moradia que abrange em sua maioria a população com renda abaixo dos 03 salários mínimos.

Destacamos como premissa dessa nova lógica política que se configura nos anos de 1990, o tratamento dado ao problema da moradia que passava a ser compreendido de modo integrado aos demais elementos que compunham o habitat como um todo.

A partir dessa concepção, convergimos para Cordeiro (2009, p. 72) ressaltando que “O Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) incorpora o discurso da moradia entendida como habitat, considerando as questões ambientais, urbanas, de saneamento e desenvolvimento institucional”.

Outro aspecto interessante abordado nesse momento da pesquisa é que a produção de unidades habitacionais, forma principal adotada pelos programas geridos pelo BNH no período histórico de Ditadura Civil-Militar, não passou mais a configurar nos anos de 1990 uma das modalidades principais de acesso à moradia. Ao contrário, a produção de moradias passou a ser compreendida como dispendiosa para o orçamento público e pouco impactante no âmbito dos resultados. Nesse sentido, o estímulo maior dado pelos programas habitacionais que estavam inseridos num contexto de políticas urbanas estava voltado à qualidade do espaço urbano ocupado pela população de baixa renda.

Após essa análise política da trajetória dos programas de habitação de interesse social, considerando a integralidade desses programas junto às demais áreas do conjunto urbano, previstos a partir de então de modo integrado a compor o habitat do cidadão, apresentamos algumas experiências vivenciadas por algumas cidades brasileiras, no enfrentamento do problema habitacional a partir dessa nova concepção de integralidade dos vários elementos que compõe a moradia.

Assim, no capítulo intitulado *Cidades e Metrópoles: A questão da Habitação de Interesse Social*, subdividido em: *As Políticas de Habitação de Interesse Social em Algumas Cidades Brasileiras*; *Espírito Santo: Economia e Sociedade no Contexto de Modernização do Século XX*; *A Região Metropolitana da Grande Vitória: A Configuração Socioespacial no Contexto da Política Habitacional de interesse Social*; *Os Municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória e Alguns Índícios da Política de Habitação de interesse Social*.

Desenvolvemos, na primeira seção desse capítulo, uma discussão acerca do processo de transformação urbana que algumas cidades brasileiras foram submetidas ao longo dos anos de 1980, 1990 e início dos anos 2000.

Através de Cardoso (2007), Costa e Tsukumo (2013), Barbosa (2003), e outras obras específicas sobre as experiências de algumas cidades brasileiras com políticas habitacionais, fundamentamos teoricamente nossa discussão. A partir desses autores foi possível identificar algumas políticas públicas urbanas voltadas ao enfrentamento do problema habitacional em sua amplitude, abrangendo os diversos elementos que compõe o habitat, como tratamento e fornecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de rios, obras de contenção de encostas, construção de escadarias nos morros, construção de unidades habitacionais para reassentamento das famílias retiradas de áreas de risco e de proteção ambiental e várias outras formas de transformar as áreas impróprias para habitação em localidades capazes de proporcionar as condições básicas de moradia.

Posteriormente, na segunda seção, ao longo de sua construção, buscamos, principalmente através de Rocha e Morandi (2012), Siqueira (2010), Silva (2010) e Bittencourt (2006), construir um quadro teórico das principais transformações políticas, econômicas e sociais às quais o estado do Espírito Santo foi submetido ao longo do século XX e início do século XXI.

A partir do processo de industrialização ocorrido no Espírito Santo é possível compreender a nova configuração no tecido espacial e social ao qual o povo capixaba, assim como das demais cidades brasileiras, foram submetidos (CAMPOS JUNIOR, 2005). Considerando a contextualização desse período vivenciado pelo Espírito Santo é que situamos a realidade no trato do problema habitacional.

A perspectiva histórica do estado e da metrópole capixaba é contextualizada a partir de Siqueira (2010), que descreve a posição periférica do estado do Espírito Santo em relação ao espaço político e econômico nacional até grande parte a implantação dos grandes projetos industriais. A partir desse momento, desenvolvemos na terceira seção, embasados na abordagem da autora (2009, 2010), Abe (1999), Silva (2010) e dos estudos do Instituto Jones Santos Neves (IJSN, 2004) uma abordagem sobre a paisagem urbana existente nos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) até os anos de 1970.

Destacamos a institucionalização da RMGV na análise do contexto político, econômico e social dos municípios, verificando suas diferenças no âmbito metropolitano e as limitações existentes na constituição de um processo pleno de integração regional.

Na quarta seção, construindo nossa discussão maior em torno do objeto de estudo, que são as perspectivas da política habitacional no município de Vitória. Apresentamos, a partir de uma análise proveniente de fontes primárias disponibilizadas pela Caixa Econômica Federal, referentes aos contratos e operações de fomento, as ações políticas acionadas no enfrentamento do problema habitacional no contexto da política urbana nos municípios que compunham a RMGV no período estudado. Nesse caso, trabalhamos com os municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana, não abrangendo na pesquisa os municípios de Guarapari e Fundão que passaram a compor a RMGV a partir dos anos de 1999 e 2001 respectivamente.

É possível verificar, a partir desses contratos de fomento da CEF realizados com os municípios da RMGV, a orientação política das ações voltadas para obras de urbanização nas áreas dessas cidades mais empobrecidas e carentes de infraestrutura e serviços públicos. Além dessa comprovação da hipótese da nossa pesquisa, verificamos a diferença dos investimentos e realizações entre os municípios, evidenciando a discrepância econômica, política e social entre as cidades pertencentes à RMGV.

Na última parte da pesquisa que trata *A Política de Habitação de Interesse Social No Município de Vitória: As Experiências com o Projeto São Pedro e o Projeto Terra*, apresentamos o cenário socioespacial existente no município de Vitória no período estudado. Organizamos o capítulo em três subdivisões que são: *O Município de Vitória e o Planejamento como Elemento de Intervenção das Políticas Sociais Urbanas; A Importância da Participação Popular na Constituição de Uma Nova Política Habitacional no Município de Vitória; O Projeto São Pedro e o Projeto Terra como Instrumentos de Intervenção da Política Pública da Cidade de Vitória.*

No primeiro momento desse capítulo, analisamos a construção de um processo de consolidação, na política municipal, de ações públicas guiadas por princípios

administrativos da gestão estratégica. Discorreremos nesse contexto sobre a importância do planejamento estratégico como instrumento de elaboração e execução de programas voltados ao trato dos problemas urbanos de modo integrado na cidade de Vitória.

Posteriormente, no segundo momento, verificamos a importância da participação popular no processo político de gestão urbana e, nesse sentido, a criação e consolidação de instrumentos legais e de órgãos capazes de propiciar o espaço de interlocução entre poder público e sociedade.

Partindo do reconhecimento das ações políticas voltadas para o enfrentamento do problema habitacional na cidade de Vitória, entre os anos de 1988 a 2002, foi possível destacar duas grandes experiências no âmbito da política urbana do município, dinamizadoras de uma transformação socioespacial, refletindo as perspectivas da política de habitação de interesse social pós Constituição Federal de 1988.

As experiências políticas na cidade de Vitória começaram a expressar tendências voltadas não apenas para a solução de problemas urbanos, como a degradação ambiental, mas também de modo inovador, entre os projetos desenvolvidos nas principais cidades brasileiras, a exemplo do Projeto São Pedro e posteriormente o Projeto Terra, que voltavam-se para o enfrentamento do problema socioambiental.

Utilizando os estudos do Instituto Jones Santos Neves (1979; 1988; 1989; 2004), das matérias publicadas pelos Jornais A Gazeta e a Tribuna e, principalmente, pelos documentos originais do Projeto São Pedro e do Projeto Terra, ambos implementados na cidade de Vitória, foi possível construir um entendimento dos conceitos, dos objetivos e do alcance social das ações voltadas para o enfrentamento do problema habitacional.

Desse modo, a partir dos dados coletados foi possível fazer uma discussão teórica a fim de ratificar as informações, considerando de grande importância as contribuições de Marchesini (2006), Carlos (2006), Portela (2002), Delanos (2011), Botechia e Borges (2014), além de vários outros autores para a construção da análise histórica

dos acontecimentos e transformações políticas, econômicas e sociais no município de Vitória.

Em Pereira (2012), Martinuzzo (2002), Coelho (2005), Bonduki (1997) e Andreatta (1987) tratamos do objeto de estudo de nossa pesquisa, que é propriamente as políticas públicas urbanas voltadas para o enfrentamento do problema habitacional na cidade de Vitória, considerando as experiências vivenciadas pelas comunidades que ocupavam áreas impróprias para habitação, identificadas pelo poder público municipal como áreas de risco e de proteção ambiental.

Assim, na última seção do capítulo, abordamos além do Projeto São Pedro, o Projeto Político Urbano denominado de Projeto Terra, implementado a partir de uma concepção de tratamento socioambiental e conjunta dos problemas enfrentados pela população urbana, compreendendo a importância da integralidade das ações e dos vários elementos que compõe o espaço físico da habitação e seu impacto no tecido social.

A metodologia da pesquisa utilizou a abordagem qualitativa como base da análise realizada, compreendendo a impossibilidade de mensurar os resultados das ações políticas praticadas de modo quantitativo, já que estas ocorreram, como já exposto, de modo integrado, em várias fases, podendo até ser iniciadas numa gestão política e serem concluídas em outro momento político. Outro aspecto limitador da mensuração quantitativa dos resultados das ações políticas implementadas no âmbito da habitação de interesse social é que esta não é mais trabalhada e compreendida a partir de uma perspectiva de produção de unidades habitacionais, como era na gestão do BNH. A nova perspectiva constituída a partir do fim dos anos de 1988 e principalmente, ao longo dos anos de 1990 é da importância das condições de habitabilidade nos espaços urbanos ocupados pela população de baixa renda.

Nessa perspectiva verificamos as ações voltadas ao melhoramento das condições de infraestrutura e da oferta dos serviços públicos coletivos, a fim de proporcionar às famílias inseridas nessas áreas precárias maior acessibilidade, segurança, saúde, higiene e educação; todos, elementos considerados integradores de uma concepção

inovadora e conjunta sobre a qualidade do espaço físico urbano e, principalmente, do espaço social constituído.

Consideramos como resultado de compreensão alcançado nessa pesquisa um entendimento de significativas mudanças nas perspectivas de desenvolvimento e execução da política de habitação de interesse social após a publicação da Constituição de 1988 e, principalmente, ao longo dos anos de 1990, mediante ao caráter descentralizador imposto.

Nesse sentido, os novos direcionamentos na formulação dessa política embasavam-se numa lógica de enfrentamento do problema habitacional da população de baixa renda, a partir do espaço urbano já ocupado, ficando, os municípios, responsáveis pela formulação e execução das ações políticas locais voltadas para as especificidades e demandas da sua população.

Percebemos, a partir da influência da Constituição de 1988 e dos programas federais formulados para a área habitacional, que os municípios brasileiros passaram a implementar programas voltados para a urbanização das áreas precárias, a partir de obras de infraestrutura e de serviços básicos para as comunidades atendidas.

Nessa perspectiva, utilizamos como amostragem o município de Vitória considerando o caráter inovador na elaboração e execução de Programas Políticos fundamentados numa lógica socioambiental e, posteriormente, consolidando essa prática a partir de uma concepção de integralidade de ações expressas pelo Projeto Terra, caracterizado por conceber a moradia numa perspectiva coletiva de bens e serviços fundamentais na garantia da qualidade de vida das famílias de baixa renda, assim como da sua inserção à cidade legal, reconhecendo a importância do papel do poder público e de suas políticas na consolidação do espaço urbano como elemento fundamental de inclusão social.

1 - POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM QUESTÃO

A habitação social não é uma questão surgida no âmbito histórico da contemporaneidade, na verdade remonta às preocupações de pensadores como Engels (1979) sobre o modo de vida das classes operárias ainda no século XIX.

As discussões se voltam para a precariedade das condições de habitação sentida por grande parte da população, composta por trabalhadores e desempregados, desde o fenômeno da Revolução Industrial na Inglaterra. Desde então, as grandes cidades urbanas vivenciam realidades as quais evidenciam um crescimento populacional vindo em sua maioria de áreas rurais e de cidades menos dinamizadas economicamente para regiões que passavam por um processo de transformação caracterizado principalmente pela implantação das indústrias.

Considerando o avanço tecnológico e científico que alcança o universo industrial, são lançadas as bases para uma revolução na organização do sistema capitalista e, conseqüentemente, no modo de produção industrial, modificando a sociedade, que passa a ser moldada em padrões estabelecidos pela prática de acumulação de capital (CASTELLS, 1983).

Desse modo, consideramos inicialmente, como instrumento metodológico, uma discussão acerca das teorias e conceitos que situam a questão da habitação como um elemento inerente ao desenvolvimento e expansão do sistema capitalista de produção. Destacamos a questão da habitação como ponto indubitável de base de sustentação e estímulo do sistema de produção capitalista, servindo como condição fundamental para geração do processo de transformação e modernização das bases produtivas e da sociedade de modo geral.

Também analisamos esse processo a partir da realidade Brasileira. Consideramos que no Brasil esse fenômeno de implantação de parques industriais, considerando

suas especificidades, também foi impulsionador de grande crescimento populacional, levando a uma demanda cada vez maior por moradia.

A moradia no Brasil passou a ser considerada como um problema público a ser enfrentado pelo Estado a partir dos anos de 1930, demarcado pelas primeiras tentativas de solucionar a carência da população trabalhadora na busca por um espaço urbano e, conseqüentemente, um espaço social.

Nesse sentido, a habitação tornou-se elemento de inclusão e exclusão do indivíduo nas cidades, tendo na valorização do espaço físico urbano pelo mercado imobiliário e pelos padrões sociais instituídos, a capacidade de receber ou não as intervenções provenientes dos programas públicos na área habitacional.

Buscando contextualizar historicamente a trajetória da habitação de interesse social no Brasil, também analisamos a maior política nessa área, no Brasil, até o século XX, na qual verificamos a importância e os impactos da política habitacional brasileira gerida pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), durante o período político de instalação de um Regime Militar, que perdurou por mais de vinte anos no país.

1.1 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: UMA QUESTÃO SOCIAL URBANA - EIXOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS.

Com a publicação, em 1845, do livro “A situação da classe trabalhadora em Inglaterra”, Engels dentre outras preocupações, destacou as condições de vida e de moradia da classe operária, quando transitava pelo universo social e urbano das cidades industriais inglesas, com suas precariedades, pobreza, insalubridades, enfermidades e a segregação, como particularidades dos espaços habitados pelos trabalhadores. Sobre essa situação, Engels (1975, p. 59), descreve:

Todas as grandes cidades têm um ou vários bairros de “má reputação” onde se concentra a classe operária. É certo ser frequente a pobreza morar em vielas escondidas, muito perto dos palácios dos ricos; mas, em geral, designaram-lhe um lugar à parte, onde, ao abrigo dos olhares das classes mais felizes, tem de se safar sozinha, melhor ou pior. Estes “bairros de má reputação” são organizados em toda a Inglaterra mais ou menos da mesma

maneira, as piores casas na parte mais feia da cidade (...)e quase sempre irregularmente construídas.

Este tema esteve presente nos escritos de Engels, marcando o século XIX, quando esse autor, em 1872¹, coloca em pauta a situação da moradia da classe trabalhadora e a precariedade urbana das cidades, que não atendiam as exigências do movimento industrial, principalmente, verificando na burguesia industrial a não preocupação no atendimento às necessidades mais fundamentais dos trabalhadores, a exemplo da habitação. Engels (1975, p. 76) entende que “[...] é aí que, simultaneamente, as consequências da indústria moderna se desenvolveram completamente e na sua forma mais pura [...]” com atenção para as cidades inglesas, a exemplo de Manchester, onde crescia a preocupação com a precariedade dos alojamentos dos operários, pelo viés da higiene e da insalubridade.

Com uma visão crítica, Engels analisou como a burguesia pensava a questão do alojamento, o papel do Estado frente a essa questão e a ausência de compromisso no enfrentamento do problema, além das relações da burguesia na reprodução e controle do espaço urbano, a partir da noção higienista.

No âmbito dessas reflexões, em tempos de uma ordem capitalista já solidificada, é importante situar que as mudanças que se processavam na dinâmica econômica capitalista se refletiam na estrutura política e social da sociedade, em que as perspectivas do movimento do capitalismo, até então em estágio concorrencial, seguiam em direção a novas estratégias voltadas para o capital monopolista. Neste contexto, a organização da classe trabalhadora também tomava vulto, colocando em evidência as precariedades do mundo do trabalho e suas implicações na vida urbana, revelando, dentre outras questões, as condições de habitação (BALANÇO; PINTO, 2007).

As condições de pobreza e seu traçado nas cidades, perpassando pelos bairros operários, sem estrutura urbana digna de condições de habitação, situando essa população num espaço sociourbano precário e a uma degradação física e moral

¹Engels escreveu em 1844 “A situação da classe trabalhadora em Inglaterra”, tendo publicado em 1845. Nessa obra, Engels buscou apresentar um panorama da vida social urbana na Inglaterra a partir de relatórios, descritos e vários tipos de documentos capazes de fornecer as impressões sobre a vida cotidiana dos operários ingleses no século XIX.

descrita por Engels (1979), revelam o quadro social da habitação e a total relação da questão urbana com a questão econômica, vista que a segunda constitui elemento fundamental no norteammento e direcionamento da organização do espaço urbano e de seus habitantes.

Na perspectiva das argumentações sobre a funcionalidade, os mecanismos e a dinâmica urbana, no âmbito da organização da cidade no desenvolvimento capitalista, Lefebvre (1999) possibilita uma reflexão sobre as potencialidades das articulações capitalistas na produção e reprodução do espaço, partindo da ordenação socioespacial com todas as estratégias para atender à expansão, à acumulação e às demandas do capital, até a construção do espaço do habitar com sua distribuição distinta, principalmente aquela destinada às classes trabalhadoras, ou seja, às aglomerações que tomam forma pelo viés das habitações populares.

O autor apresenta a forma com que o processo de produção de moradias no espaço urbano se organiza no mundo capitalista, produzido, em estratégias globais com todas as articulações socioeconômicas e de poder, as suas fragmentações e pulverizações agravadas pela dinâmica das relações de produção capitalistas, conjugada principalmente à urbanização desigual. Essa urbanização desigual é compreendida em Castells (1983, p. 79) ao lembra que “A urbanização em curso nas regiões “subdesenvolvidas” não é uma réplica do processo que atravessam os países industrializados”. E mesmo ela não podendo ser considerada um processo de iguais características em sua causa, tem em seus efeitos a capacidade de gerar grande “crescimento demográfico, bem como as formas espaciais que ela toma – profundamente expressivas e carregadas de significação política” (CASTELLS, 1983, p. 78).

Essas considerações postas em discussão, em relação à representação da industrialização e aos mecanismos do modo de produção capitalista, levam-nos a pontuar que, historicamente, o problema da habitação de interesse social² já se

² Nesse trabalho será utilizado o termo Habitação de Interesse Social por corresponder à nova função social da habitação pós publicação da Constituição Federal de 1988, sendo esse o marco temporal ao qual o objeto da pesquisa se debruça, lembrando que existem outras denominações como Habitação Popular, porém, sendo essa compreendida como uma terminologia mais genérica, envolvendo todas as soluções destinadas ao atendimento das necessidades habitacionais. Sobre essa questão, ver ABIKO, Alex Kenya. **Introdução à Gestão Habitacional**.

colocava no complexo universo da problemática urbana, no âmbito da “questão social”³, embora a dimensão desta noção ainda não estivesse posta na esfera política, permanecendo, durante muito tempo, descrita como a questão do pauperismo que caracterizava a situação de vida da classe trabalhadora (CASTEL, 1998). Questão que em tese representa, como expressa Cohn (2000, p. 386, grifo do autor):

[...] as mazelas sociais, como sinônimos, portanto, de “problemas sociais”. Estes, por sua vez, tendem a ser decodificados como expressando um fenômeno social (ou um conjunto de fenômenos sociais) que ultrapassam um determinado nível considerado “normal” a partir de determinados critérios.

Essa designação expressa no pauperismo, que toma forma mais concreta na Europa, nas primeiras décadas do século XIX, deu-se, conforme Jamur (1997, p. 183) “[...] no contexto de intensa luta político-ideológica, onde se produzem e se opõem diferentes utopias revelando-se, assim, um deslocamento significativo na compreensão do fenômeno da pobreza e nas suas representações”.

Noção que ganhou relevância em função do avanço do capitalismo internacional e suas particularidades no conjunto das relações sociais que se desdobram em múltiplas faces num processo de fragmentação social.

O processo de conscientização da classe trabalhadora e a consequente organização da classe operária na luta pela reivindicação de direitos e garantias sociais mudou o perfil da questão social na Europa a partir do final do século XIX. Os movimentos para as conquistas e garantias de direitos sociais impulsionaram as ações de intervenção do Estado em favor das questões que abrangiam a problemática social da classe trabalhadora, com as iniciativas do sistema de regulação estatal⁴ (CASTEL, 1998).

Texto Técnico. Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia da Construção Civil. São Paulo, 1995. Disponível em http://www.pcc.usp.br/files/text/publication/TT_00012.pdf. Acesso em 05 fev. 2015.

³ Nessa pesquisa compreendemos o conceito “questão social da habitação” como elemento inerente ao problema da cidade, porém, não podendo ser confundido com o então conceito do “problema social da habitação” quando este advém de condições criadas pelo mercado e que tem no Estado a primeira instância como regulador e interventor dos mecanismos de mercado na busca de uma distribuição menos desigual de um bem considerado fundamental, como é o caso da moradia. Sobre essa discussão ver: BAPTISTA, Luís V. **Cidade e Habitação Social**. O Estado Novo e o Programa das Casas Econômicas em Lisboa. Lisboa: Celta Editora, 1999.

⁴ A evolução das iniciativas iniciais de regulação estatal até ao modelo do Estado Providência (*WelfareState*), afirmou o reconhecimento e o valor do trabalho na organização da sociedade salarial. Fato que criou as bases modernas da Seguridade Social estabelecendo e fortalecendo as garantias sociais através de um conjunto de medidas contra riscos sociais e ou de existência, tendo como exemplo proteção contra doenças, desemprego, velhice, tipos de dependência, acidente ou contingências sociais. Trata-se da responsabilidade do Estado em manter o bem estar dos cidadãos como questão de direito social, no âmbito da prestação de serviços sociais e da

Tratando-se da questão social, que no caso do Brasil, especificamente, se coloca o problema da moradia a partir do início da República no final do século XIX, ocorre o que denominamos como materialização de um projeto de modernidade e civilidade seguindo o modelo europeu⁵, que vai se configurar num amplo projeto de transformações urbanas.

O movimento do progresso capitalista, que predominou na Europa entre os séculos XIX e XX, colocou as cidades como instrumento da realização da modernidade e dos princípios de civilidade, privilegiando a reestruturação urbana, segundo Ferreira (2009, p. 208), como “[...] condição necessária para se alcançar patamares cada vez mais elevados de acesso ao tão desejado progresso”.

No Brasil, nas primeiras duas décadas do século XX, a industrialização ainda não promovia significativas alterações nas estruturas socioeconômicas⁶ do país, e a urbanização⁷ ainda não se relacionava com um movimento do avanço capitalista⁸, mas o ideário de modernidade pelo viés da reestruturação urbana, enquanto um fenômeno que referenciava civilidade e progresso, ganhava uma forte expressão, sendo incorporado ao projeto das mudanças republicanas. É neste contexto que desponta e toma vulto a questão da habitação nas principais cidades brasileiras.

Pelo viés da questão sanitária, têm início as intervenções do poder público no processo de mudanças urbanas que atingiram as cidades, num combate inicial às epidemias e às doenças contagiosas, aliada às melhorias de condições sanitárias,

legislação laboral. Ver CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

⁵ As obras de renovação urbana no Brasil entre os anos de 1890 a 1930 tiveram forte influência do modelo Haussmaniano, proveniente da França, resultando num processo de demolição de formas populares de habitação como cortiços, levando significativa parcela de trabalhadores a invadir os morros, dando início a ocupação das primeiras favelas. Sobre essa questão ver TASCHNER, Suzana Pasternak. Política Habitacional no Brasil: Retrospectivas e Perspectivas. Cadernos de Pesquisa do LAP. **Revista de Estudos sobre Urbanismo, Arquitetura e Preservação**. Setembro – Outubro de 1997.

⁶ O crescimento da economia nacional até os anos de 1930 dependia principalmente da expansão da produção agrícola, tendo a sociedade brasileira um perfil predominantemente rural. Ver SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaro. **Industrialização e Empobrecimento Urbano**. O caso da Grande Vitória. 1950-1980. 2ª ed. Vitória: Grafitusa, 2010.

⁷ O processo de urbanização na sociedade e na economia brasileira, não se deflagra a partir da industrialização, porém, com a sua evolução acaba redirecionando o urbano e organizando seu espaço físico e social. Ver SILVA e SILVA, Maria Ozanira. Da. **Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

⁸ Sobre o processo de industrialização e organização do espaço urbano, ver OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço & Debates**. São Paulo, (6), 1982.

seguidas por amplas ações de obras de saneamento e de infraestrutura. A noção de modernização, aliada às intervenções urbanísticas voltadas para o embelezamento e os direcionamentos da política higienista, mudaram o perfil socioespacial das cidades, com grande impacto nas áreas que abrigavam as classes populares com suas moradias insalubres⁹.

Os problemas relacionados à habitação de interesse social, a partir deste movimento de reestruturação urbana, serão determinantes no agravamento de segregação socioespacial (BONDUKI, 1998). O grande processo de modificações urbanas afetou diretamente a situação de moradia das classes populares, reformulando o problema habitacional nas principais cidades brasileiras, que ficou colocado “[...] não tanto como uma questão da “forma da habitação popular” [...]”, mas como uma questão do “espaço da habitação popular” (LOBO et al, 1989, p. 77). Questão que se manteve ao longo do processo de desenvolvimento nacional no decorrer do século XX.

A nova realidade urbana, proveniente da noção de modernidade instituída no Brasil, predominante nas cidades, a partir do século XX, foi modificando os espaços que se reestruturavam, seguindo a legislação sanitaria e os novos padrões de ocupação e edificações tanto comerciais, públicas, quanto de moradias. Os espaços que abrigavam as precárias moradias populares, vistos como insalubres, perigosos e de riscos contagiosos, sofreram grandes transformações, passando pela erradicação e destruição, dando lugar à reconstrução em uma nova lógica urbana¹⁰.

Neste sentido, as áreas distantes dos subúrbios¹¹ ganham lugar no cenário urbano como alternativas de moradias das classes pobres, o que incluiu, conforme afirma Vaz (1994, p. 590), além da pobreza coletiva “[...] ilegalidade, insalubridade, desordem, autoconstrução e falta de infraestrutura urbana [...]”.

⁹ Sobre a política higienista e o contexto histórico relacionando pobreza, cidade e intervenção pública, ver: CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril: cortiços e epidemias na corte imperial**. São Paulo: Cia das Letras. 1996.

¹⁰ Essa nova lógica urbana organiza o espaço conforme o padrão social instituído como adequado por grupos sociais e setores econômicos, direcionando os “inadequados” para áreas urbanas mais distantes e desprovidas de uma estrutura adequada para habitar.

¹¹ Sobre o subúrbio, ver MARTINS, José de Souza. **Subúrbio. Vida Cotidiana e História no Subúrbio da Cidade de São Paulo: São Caetano, do fim do Império ao fim da República Velha**. São Paulo: HUCITEC, 1992.

Com base nessa análise é que situamos a questão da moradia como problema social, o qual permite um direcionamento para uma abordagem mais específica dos elementos que o constituem, dentro de um contexto político, econômico e social.

Essa abordagem está diretamente associada ao traçado do desenvolvimento capitalista nacional¹² e nas formas de lidar com a questão da habitação nas primeiras décadas da República.

Se de um lado temos o processo de transformação urbana, agravando a questão habitacional, de outro lado temos a ordenação das vilas operárias que marcaram o início do desenvolvimento industrial no Brasil.

As vilas operárias estabelecidas em áreas próximas às fábricas alojavam os trabalhadores de forma mais estável¹³, uma vez que o mercado de moradia, em todas as modalidades, era domínio do setor privado. Implícito neste modelo se incluía também a ideia da moralização da moradia e o controle da classe operária (BONDUKI, 1998).

Até 1930, a produção de moradia, enquanto atividade do setor privado nos mecanismos do mercado rentista, com grande ênfase na construção de habitações para aluguel, agravava a problemática habitacional no país, principalmente nos centros com maior desenvolvimento industrial, que contavam com maior concentração populacional e intensificação da urbanização, processo determinante para o

¹² A habitação não é um elemento independente de um processo capitalista de produção, mas sim, uma variável bastante significativa, tanto no aspecto da produção e oferta do bem, como instrumento de ideologia e poder. Nesse sentido, serve como variável de confluência de interesses entre Estado, empresas privadas e capital financeiro, compondo um conjunto de elementos indispensáveis para a vida de um cidadão, a moradia constitui no imaginário social, elemento de inclusão, segurança e status social, fazendo com se torne alvo de interesses políticos e privados. Sobre a moradia como elemento de interesses entre os diversos setores e segmentos, públicos e privados, ver SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Escola de engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponível/18/18142/tde-04082010...pt-br.php>, Acesso em 23 jan. 2014.

¹³ Existiam duas modalidades muito diversas de vilas operárias; uma, o assentamento habitacional promovido por empresas e destinado a seus funcionários; outra, aquela produzida por investidores privados e destinado ao mercado de locação. Ver BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998. Já sobre as vilas operárias, ver BLAY, Eva. **Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1985.

crescimento da demanda por moradias, notadamente aquela para as classes populares.

Essa escassez por moradias populares e o crescimento cada vez maior da população nas principais cidades brasileiras tomavam vulto e se agravavam à medida que o processo de industrialização evoluía, embora a economia do país estivesse bastante dependente do setor agrícola e da produção de café para exportação.

O agravamento do déficit habitacional estimulava as iniciativas encontradas pelas classes populares na busca por solucionar o problema da moradia, permitindo a expansão dos espaços urbanos inadequados para habitação. Taschner (1997, p. 3) sobre a constituição dos assentamentos urbanos lembra que estes se apoiaram “no tripé loteamento popular - casa própria - autoconstrução”.

É a partir de 1930, com o coroamento da industrialização como eixo prioritário do desenvolvimento nacional e do sistema capitalista de produção que as atividades urbanas vão expressar uma nova dinâmica socioeconômica, redefinindo o cenário socioespacial, tanto pelo viés do alargamento das oportunidades e das atividades de trabalho no meio urbano, quanto pelos novos paradigmas predominantes na regulação das relações capital-trabalho¹⁴.

Nesse contexto, muda também a forma de enfrentamento relativa ao problema da habitação, tanto no âmbito social quanto no político. Entra em cena o tema da habitação social, iniciando um novo entendimento dessa problemática no âmbito da questão social, que para Bonduki (1998, p. 73) “[...] o problema da moradia emergiu como aspecto crucial nas condições de vida do operariado, pois absorvia porcentagem significativa dos salários e influía no modo de vida e na formação dos trabalhadores”.

¹⁴Alguns autores que tratam da economia brasileira aceitam a Revolução de 1930 como um momento de transposição da predominância do modelo econômico agroexportador, para o modelo urbano-industrial, sendo porém, que só em 1956, a renda do setor industrial supera a da agricultura. Desse modo, a partir dos anos de 1930, ocorre uma redefinição do caráter da urbanização brasileira, alterando-se, também, a relação cidade e campo, em decorrência da modificação da divisão social do trabalho. Sobre essa discussão, ver OLIVEIRA, Francisco de. **O Estado e o urbano no Brasil**. São Paulo: Espaço & Debates 1982.

No âmbito dessas mudanças, tem início uma política que marca a presença do Estado nas formas de intervenção na questão da habitação no país, através da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)¹⁵, com atendimento para categorias de trabalhadores inseridos no mercado formal. Embora os IAPs não caracterizassem órgãos, cuja finalidade fosse de prover habitação, mas sim aposentadorias e pensões, além de assistência médica, constituíram mecanismos, enquanto instituições previdenciárias, para o enfrentamento do problema da moradia de interesse social.¹⁶

Com as alternativas de moradias viabilizadas através de iniciativas do poder público, desponta também a simbologia da casa própria e toda sua importância no imaginário social da classe trabalhadora. Ideário politicamente construído que marcou o imaginário coletivo da classe trabalhadora como o bem maior a ser alcançado, perpassando todos os projetos de política de moradias no século XX¹⁷.

Da atuação dos IAPs, que deu forma à Fundação Casa Popular (FCP)¹⁸, enquanto instituição nacional com uma política voltada exclusivamente para a promoção de moradias populares de uma forma mais ampla¹⁹, agentes que incluíram a questão da habitação num contexto maior, que envolvia a moradia popular no universo da questão

¹⁵ Os IAPs operavam através de carteiras prediais, sendo que já em 1930, quando criado o Ministério do Trabalho, indústria e Comércio já existiam 47 Caixas de Pensão, tendo aproximadamente 140 mil segurados. Ver TASCHNER, Suzana Pasternak. Política Habitacional no Brasil: Retrospectivas e Perspectivas. Cadernos de Pesquisa do LAP. **Revista de Estudos sobre Urbanismo, Arquitetura e Preservação**. Setembro – Outubro de 1997.

¹⁶ A partir do decreto 1.749, em 1937, os IAPs, conforme um dispositivo legal, foram autorizados a criar carteiras prediais, definindo-se o modo de operação de cada instituição no setor habitacional, além de destinar a metade das suas reservas para o financiamento das construções. Sobre essa questão ver FARAH, Marta Ferreira. **Estado, previdência social e habitação**. Dissertação de Mestrado apresentada a FFLCH-USP. São Paulo: mimeo, 1983. Além disso, também estabelecia condições de financiamento habitacional de forma a ampliar a demanda, com a redução das taxas de juros e aumento do prazo de pagamento do financiamento. Ver BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

¹⁷ Esse entendimento provém da significação da moradia no imaginário do trabalhador, representando segurança e sentimento de inclusão na cidade, tanto no âmbito espacial, quanto no social. O governo Vargas, através do Estado, assume a responsabilidade de prover a habitação, de modo a criar instrumentos legais, nunca vistos, ainda que de modo questionável pelo atendimento às classes de trabalhadores atendidas. Sobre a importância da moradia no imaginário social. Ver DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro. **A Expansão da Periferia por Conjuntos Habitacionais na Grande Vitória**. 1964-1986. Vitória: Grafitusa, 2010.

¹⁸ Criada no Governo Dutra em fevereiro de 1946, com a atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional brasileiro, foi responsável em dezoito anos de existência pela construção de 18.132 unidades habitacionais. Ver BONDUKI, 1998.

¹⁹ Sobre a Fundação da Casa Popular, enquanto órgão de política urbana voltado para a habitação de interesse social e sua abrangência na promoção de moradias e atuação em áreas complementares, assim como de sua extinção, ver AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e Poder**: da fundação da Casa Popular ao BNH. Biblioteca Virtual de Ciências Humanas. Centro Edelsteins de pesquisas sociais. 2011. Disponível em [HTTP://www.centroedelstein.org.br](http://www.centroedelstein.org.br). Acesso em 17 fev. 2014.

social, até os novos rumos implementados com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, podemos ressaltar que a moradia, enquanto um dos componentes fundamentais para a reprodução social e a força do trabalho no desenvolvimento capitalista, constituiu-se em um grave problema com ampla expressão no quadro das desigualdades sociais.

As iniciativas em forma de políticas voltadas para o enfrentamento do déficit habitacional não atingiram as bases estruturais²⁰ do problema, que diante do crescimento industrial, urbano e populacional, tomou grandes proporções, tornando-se cada vez mais complexo nas cidades brasileiras. Isto fugiu do controle do poder público, que com medidas desarticuladas e frágeis, num processo de desenvolvimento e modernização desigual²¹, não manteve mecanismos concretos²² voltados para o enfrentamento das desigualdades sociais e toda a sua dimensão, acelerando e agravando a pobreza e a segregação socioespacial.

A exclusão²³ de uma ampla parcela da população dos benefícios dos programas de moradia popular, provenientes da FCP e dos IAPs, aliada à situação de pobreza, contribuíram para a expansão das ocupações desordenadas em áreas precárias nas periferias das cidades, multiplicando as favelas que se [...] “proliferaram

²⁰ As bases estruturais do problema eram provenientes da incapacidade de instituições públicas como os IAPs e a FCP darem conta de solucionar o aumento populacional das grandes cidades e a escassa oferta de moradias para as classes econômicas menos favorecidas. Essas instituições acabaram favorecendo grupos e setores sociais com maiores recursos, a exemplo da categoria dos bancários pelos Institutos. À medida que a população dos principais centros aumentava, e ocorria um novo deslocamento dos trabalhadores em busca de áreas habitáveis, novos problemas surgiam, como a falta de infraestrutura das novas localidades habitadas, como da segregação social de significativa parte da população, gerando seus impactos no modo de ser e de viver do urbano.

²¹ Neste texto não entramos no mérito das questões do desenvolvimento pelo viés do crescimento econômico concentrador e excludente, uma vez que esta dinâmica como marca das desigualdades está implícita neste processo como característica da trajetória do capitalismo nacional. Nesse entendimento, utilizamos da análise marxista sobre o crescimento econômico no capitalismo que o percebe como um processo de contradições internas que frequentemente surge repentinamente na forma de crises (HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2005).

²² Esses mecanismos são definidos como meios de controle da utilização dos recursos públicos no atendimento a prover às categorias de trabalhadores com menor poder aquisitivo de moradia por parte das instituições responsáveis.

²³ A noção aqui estabelecida de exclusão social é proveniente do entendimento de Robert Castel (1998) que a define como elemento de marginalização, sendo este, um processo no qual o indivíduo vai se afastando da sociedade, através de rupturas e estas rupturas são tratadas aqui a partir da modificação constante na forma de organização do espaço urbano, verificas nesse caso, a partir da moradia. Ver CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998. Nesse sentido, compreendendo que o espaço urbano é uma das formas mais contundentes de exclusão, onde milhões de famílias sofrem sem ter acesso à moradia, ou sofrem por conviver em habitações precárias é que enfatizamos a forma de exclusão utilizada no processo de organização do espaço urbano.

acompanhando o crescimento industrial que se fez sem nenhuma planificação” (GOMES, 2005, p. 02), aprofundando os problemas relativos à questão social.

1.2 A TRAJETÓRIA DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

Na trajetória da habitação de interesse social no Brasil é significativo discorrer, ainda que de forma breve, sobre os primeiros tipos de construções que serviam de moradia popular, provenientes da iniciativa privada, representadas pelos cortiços.

O cortiço foi um dos principais tipos de moradia popular da segunda metade do século XIX e das primeiras décadas do século XX. Os moradores eram compostos por trabalhadores, desempregados e imigrantes. Geralmente se caracterizavam por haver coabitação, por serem mal divididos, apertados e por não propiciarem as condições básicas de moradia. Conforme Vaz (1994, p. 583),

As estalagens eram grupos de minúsculas casas térreas enfileiradas – os quartos ou casinhas –, de dimensões, compartimentos e demais elementos reduzidos ao extremo, que surgiram por volta de 1850. As casas de alugar-cômodos, ou casas de cômodos, eram casas subdivididas internamente que se multiplicaram no período republicano. Estas eram formas possíveis de aproveitamento do restrito espaço disponível nas antigas freguesias centrais. Assim, os quintais e terrenos livres foram cobertos de frágeis casinhas e, posteriormente, casas foram desocupadas e subdivididas em cômodos. Lotes e casas eram encortiçados e transformados em estalagens e casas de cômodos. Apesar de serem objetos arquitetônicos de formas diferentes, são iguais em sua essência, não apenas por serem indistintamente chamados de cortiços, nem por terem os mesmos elementos de uso coletivo – w.c, banheiro, tanque, pátio ou corredor –, mas também por serem todos produtos resultantes de um mesmo sistema de produção de moradias. [...] Construir pequenos cortiços tornou-se uma prática comum entre proprietários e arrendatários de imóveis; na virada do século estavam presentes por toda a cidade, abrigando considerável parcela da população.

À proporção que as cidades cresciam demograficamente²⁴, as condições de habitabilidade dos cortiços pioravam, aumentando o número de ocupantes de espaços comuns, reduzindo as condições de higiene no interior da habitação, levando a epidemias de varíolas, cólera e febre amarela.

²⁴ O crescimento populacional no século XX no Brasil foi extraordinário. Em 1900 o censo indicou uma população de 17.438.434 e no censo de 2000 já contabilizou uma população de 169.590.693 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, vol. 7, 2001).

As condições precárias de habitação levaram o poder público a correlacionar as habitações coletivas populares à insalubridade da cidade, levando a uma ação pública de aparato policial de combate às moradias insalubres, sendo estas apontadas como os “cortiços”. Vaz (1994, p. 584) lembra que devido ao discurso higienista propagado que considerava degradado o espaço compartilhado pela classe menos favorecida economicamente, “o termo cortiço se generalizou e foi definido pelo seu conteúdo negativo”.

Posteriormente ao fechamento e derrubada dos cortiços, inicia-se um incentivo do Estado à construção de vilas e casas econômicas e higiênicas para proletários e operários, fornecendo concessões de favores a construtores²⁵. Na mesma proporção aprofunda-se o problema de escassez de moradias, este ocorre de modo concomitante com o processo de “reforma dos centros urbanos”. Surge, porém, em números extremamente inferiores às unidades habitacionais subdivididas pelos cortiços, as vilas operárias, sendo estas, provenientes do período histórico entre as duas últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX.

As vilas operárias podem ser caracterizadas como conjuntos de moradias populares destinadas à classe operária, construídas pelas grandes fábricas para serem alugadas a baixos preços ou até mesmo podendo ser gratuitas para alguns de seus trabalhadores, principalmente os que tivessem maior participação e importância no processo de produção da empresa.

É Significativo lembrar que tal processo, oriundo da iniciativa privada na construção e oferta de moradias populares a um pequeno grupo de trabalhadores essenciais à produção, demarcava um período de implantação e consolidação das relações de produção capitalista, assim como do mercado de trabalho livre (BONDUKI, 1998).

A produção das vilas operárias, ao mesmo tempo em que serviu como instrumento de obtenção de rendimento pelo investimento privado, representou a extensão da disciplina rígida existente nas grandes fábricas para com seus trabalhadores a suas

²⁵ Sobre essa questão ver VAZ, Lilian Fessler. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos – a modernização da moradia no Rio de Janeiro. **Revista Análise Social**, vol. XXIX (127), 1994, p. 581-597.

casas e ao cotidiano familiar. Enfim, representava a continuidade do controle exercido no local de trabalho²⁶.

Desse modo, verificamos que já no século XIX, mediante a ação pública no trato da habitação de interesse social, o número de unidades habitacionais existente tornava-se insuficiente, tendo sua escassez aprofundada no século XX mediante a um processo de inchamento populacional ocorrido nas grandes cidades, proveniente de um estímulo gerado pelo crescimento das indústrias já existentes e da instalação de novas empresas transformadoras. Tal momento se deu mediante as reformas urbanas que passavam a utilizar um modelo de modernização instituído nas grandes cidades brasileiras.

A busca pelo melhoramento das condições de salubridade das cidades deu-se principalmente pela tentativa de limpeza, em que o pobre e sua casa deveriam ser alvos das práticas higienistas, processo que justificou a destruição de grande parte dos cortiços. Conforme Vaz (1994, p. 586, grifo da autora),

As obras de saneamento e embelezamento da cidade (ou “bota-abaixo” na linguagem da época) eliminaram as condições de habitação popular que havia no centro antigo, expulsando grande contingente de moradores. As classes populares se dispersaram pelos subúrbios, pelas casas de cômodos do entorno imediato e pelas favelas, que passaram a fazer parte da imagem urbana carioca num contraponto à modernização.

É nesse contexto de “reformas urbanas” que situamos o surgimento das favelas²⁷ brasileiras, ainda no século XIX, despontando com o passar das décadas como uma das principais áreas de moradia popular.

²⁶ Sobre essa questão da utilização das vilas operárias como elemento de controle e disciplina, ver BLAY, Eva. **Eu não tenho onde morar**: vilas operárias na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1985.

²⁷ As favelas brasileiras até o início do século XXI representavam uma visão depreciativa do modo de morar, levando os programas de habitação social do período militar a um entendimento de remanejamento da população ali instalada, sendo que após a Constituição Federal em 1988 ganham novas representações, um novo entendimento sobre estas áreas é construído, tanto por parte das políticas públicas, quanto no imaginário da sociedade, assim, passam a ser compreendidas como áreas de interesse social, constituídas de simbologias, representações e alternativa como meio de inserção da população mais carente no espaço urbano. Essas áreas passam, a partir dessa nova visão, a receber políticas de melhorias em infraestrutura urbana e até mesmo, de modo mais tímido, de regularização fundiária, como forma de permitir uma moradia fixa ao urbano, com condições básicas de habitabilidade, a fim de aproveitar os espaços já ocupados. Após a Constituição Federal (1988) e o Estatuto da Cidade (2001) a favela ganha um novo status no âmbito das políticas públicas de habitação de interesse social.

As favelas constituem um fenômeno proveniente do processo de “reformas urbanas”, a desocupação das áreas centrais das principais cidades brasileiras que levou grande parte da população que dependia de aluguel a buscar alternativas, sendo essas encontradas nas favelas e posteriormente, nas periferias.

O surgimento das favelas está vinculado à derrubada dos cortiços pelo poder público e, conseqüentemente, ao aproveitamento das sobras desse material na construção de barracos nos morros que circundavam as áreas centrais das cidades, a exemplo do Rio de Janeiro. Segundo Queiroz Filho (2011, p. 46),

O surgimento dos assentamentos urbanos precários, mostra as evidências, remete a conjunção de dois principais fatos: demolição do maior cortiço da cidade, o Cabeça de Porco, e a autorização para que militares construíssem barracões no morro de Santo Antônio. A denominação favela ocorreria posteriormente, com a chegada dos ex-combatentes ao morro da Providência, re-batizado de Morro da Favela. Esse nome próprio se tornou substantivo, principalmente, pela ação dos jornalistas e escritores, na qual se destaca Euclides da Cunha, que ajudaram a formar o imaginário coletivo sobre a favela.

Estas construções foram estimuladas pela ação do Estado, a exemplo do prefeito do Rio de Janeiro, Pereira Passos, que baixou um decreto²⁸ que regulava as construções e instituíra uma série de exigências de ordem técnica, arquitetônica e legal que oneravam as construções, levando boa parte da população ali interessada em se fixar a buscar alternativa (VAZ, 1994).

Os morros que circundavam as principais cidades representaram a alternativa mais barata para essa população que não tinha como se manter nos centros das cidades e também não podiam se instalar em áreas distantes, devido às novas regulamentações de ocupação e uso do espaço urbano e ao custo de mobilidade urbana, a exemplo do transporte.

No fim do século XIX e início do século XX surgiam as primeiras ocupações nos morros da cidade do Rio de Janeiro. Eram as favelas, caracterizadas pela ocupação ilegal e pela precariedade das construções feitas com sobras de material de construção²⁹, podendo ser de madeira ou de alvenaria.

²⁸ Decreto 391 de 10 de fevereiro de 1903.

²⁹ Sobre o surgimento das favelas na historiografia brasileira, ver VAZ, 1994.

No século XX as favelas se tornaram áreas cada vez mais ocupadas, constituindo a partir dos anos de 1940 um fenômeno reconhecido no país (VAZ, 1994). A favela toma forma de área inadequada, espaço ilegal, tendo estigmatizada não apenas seu espaço físico, como também seus respectivos ocupantes.

Esse modelo de modernização³⁰ proveniente de um processo de urbanização e industrialização implementado nos principais centros urbanos do país, constituiu uma verdadeira cirurgia nas grandes cidades comerciais brasileiras, a partir de uma participação estatal,³¹ cuja presença era institucionalizada a partir da polícia. Assim, verificava-se no pobre a principal razão para a questão da insalubridade.

O olhar perverso sobre as classes menos favorecidas economicamente levaria a várias ações de dicotomia entre o discurso e a prática, sendo estas ações, desde a demolição das moradias populares até a valorização dos terrenos, resultando no início de uma marcha urbana pela busca do espaço urbano, pela moradia, pelo espaço social, que vai perdurar pelas demais décadas que serão analisadas ao longo desta pesquisa³².

Quando verificamos a intervenção do Estado no trato das políticas públicas habitacionais brasileiras e suas iniciativas na produção e oferta de moradias populares, compreendemos que essas também decorreram de um longo caminho experimental, ao qual se buscou introduzir modelos, projetos e programas que

³⁰ O processo de modernização ao qual me refiro é proveniente de um modelo instituído nas cidades brasileiras a partir dos anos de 1920, proveniente de um caráter econômico e social instituído a partir de um paradoxo, onde o entendimento do embelezamento, da revitalização das ruas, das avenidas e das casas era oriundo do desmantelamento dos velhos prédios, das velhas casas e da “expulsão” dos moradores de baixa renda das principais áreas comerciais das cidades. Este entendimento que não se faz objeto de nossa discussão pode ser melhor trabalhado a partir das reflexões de SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzar. Urbanização desigual e desigualdade nacional: um descaminho no processo brasileiro. **Revista Dimensões**. Vol. 25, Universidade Federal do Espírito Santo, 2010, p. 215-234.

³¹ A finalidade da política urbana instituída na Primeira República era o embelezamento das cidades com o objetivo de atrair o investidor nacional e principalmente o estrangeiro, constituindo uma ideia de “civilidade” nos principais centros urbanos a partir das reformas instituídas. Sobre essa questão ver BOTEGA, Leonardo da Rocha. A política habitacional no Brasil (1930-1990). Revela. **Periódico de Divulgação Científica da FALS**. Ano I – Nº 02- Março de 2008. Disponível em <http://www.fals.com.br/revela9/politicahabitacional.pdf>. Acesso em fevereiro de 2014.

³² Posto que nosso objeto provém do reconhecimento das ações políticas públicas de habitação de interesse social e sua significação no âmbito da questão social urbana, focando sua implementação e impacto no município de Vitória, torna-se significativo percorrer sobre a questão da habitação de interesse social e sua problemática a partir dos vários modelos de programas públicos constituídos no país após 1988.

comumente desconsideravam as especificidades econômicas, políticas e sociais³³, dificultando o alcance dos objetivos propostos.

As experiências das principais cidades brasileiras, no trato da habitação social, demonstram uma dicotomia gerada principalmente pelo fato do nascimento da industrialização nacional ter como elemento fundamental de contribuição o processo de urbanização³⁴.

É importante ressaltar que, no Brasil, a industrialização e a urbanização são fenômenos estreitamente intrincados em um mesmo processo histórico, uma vez que as unidades de produção industrial se estabeleciam em cidades mais bem dotadas de infraestrutura, com maior disponibilidade de mão de obra e, tendo como referência um mercado consumidor em expansão.

Esse é o cenário do processo industrial das principais cidades brasileiras constituído, ainda que de modo incipiente, de um processo de urbanização que com o tempo vai estabelecendo novos padrões de ocupação do solo urbano, organizando não apenas o espaço urbano, como também determinando àqueles adequados a sua ocupação³⁵.

Significativo que todo esse processo desencadeado passou a exigir condições mais adequadas para a reprodução da força de trabalho, a exemplo de habitação, alimentação, transporte, energia, assistência à saúde, lazer, saneamento e outras condições básicas para manutenção, expansão e reprodução da força de trabalho nas cidades, levando a um aumento de conflitos, nos centros urbanos, diante das

³³Sobre o distanciamento das ações políticas implementadas no enfrentamento do problema da moradia de interesse social das reais necessidades habitacionais da população urbana no início do século XX. Ver Silva e Silva (1989); Bonduki (1998) e Taschner (1997).

³⁴Essa afirmativa tem como base o entendimento que verifica que a industrialização é proveniente de um fenômeno urbano, sendo que posteriormente, o urbano é redefinido mediante às exigências de concentração dos meios de produção e da força de trabalho num só lugar e, conseqüentemente, a força de trabalho passa a exigir certas condições de sua reprodução, tais como habitação. Ver OLIVEIRA, Francisco, 1982.

³⁵O estabelecimento de padrões sociais capazes de determinar os indivíduos como adequados ou não adequados à ocupação de um determinado espaço urbano provém de um entendimento de uma noção de modernização e civilidade oriunda do fim de século XVIII e início do século XX. Tal mentalidade pode ser reconhecida a partir das ações públicas, como a proveniente do governo do Rio de Janeiro, onde no governo de Pereira Passos (1904-1906), milhares de pessoas tiveram de deixar suas moradias, sendo estas demolidas por ordem da prefeitura. Ver SOIBET, Rachel. Mulheres Pobres e Violência no Brasil Urbano. In: DEL PRIORE (org.) **História das Mulheres Pobres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2001.

carências existentes e, que necessariamente precisavam ser enfrentadas para uma maior racionalidade sociourbana na cidade industrial.

Uma dessas carências centrava-se na questão da moradia, uma vez que a migração crescia, influenciava no contingente populacional dos centros urbanos, aumentando a demanda por habitação³⁶. É nesse contexto que surgem as primeiras iniciativas do Estado na provisão de moradias populares.

É a partir do Governo de Getúlio Vargas, no início dos anos de 1930³⁷, que o Brasil passa a adotar um modelo intervencionista no trato da moradia popular, levando a uma nova postura por parte do Estado que vai constituir num novo trato para com a produção, oferta e utilização da casa própria.

Os anos de 1930 e 1940 foram marcados por um significativo déficit habitacional³⁸, resultado de um constante crescimento populacional³⁹ nas principais cidades brasileiras e de um aumento no processo de industrialização, gerando consequências diretas na classe trabalhadora que era atingida pela falta de moradia popular, permanecendo socialmente desamparada.

Reconhecemos a moradia como componente fundamental para a vida do indivíduo, assim como um bem básico para a organização do sistema produtivo capitalista e de sua necessidade de ampliar seu exército de operários para o trabalho. Esse

³⁶ Siqueira (2010) apresenta argumentos que tratam da questão do desenvolvimento estruturado no país a partir de uma organização regional, inerente aos modelos econômicos estabelecidos no país, revelando contrastes significativos na concentração da população pelo processo migratório, acentuando-se cada vez mais com a dinâmica do processo desenvolvimentista implementado.

³⁷ Getúlio Vargas governou o país no período de 1930-1945.

³⁸ O Censo Brasileiro nesse período não calculava o déficit habitacional nas cidades brasileiras, apenas algumas características da população como número de imigrantes, número de proprietários e inquilinos de imóveis, entre outras informações que quando analisadas de modo específico permitem um levantamento sobre as moradias e seus ocupantes. Podemos exemplificar através de Bonduki (1998) que faz tal análise da cidade de São Paulo que nos anos de 1920, somente 19% das moradias eram ocupadas por seus proprietários, sendo que considerando que grande parte dessas moradias eram cortiços, habitadas comumente por mais de uma família, cerca de 90% da população era composta de inquilinos.

³⁹ A população mais que dobrou no Brasil entre os anos de 1920 a 1960, sendo que passou de 30.635.605 de habitantes para 70.070.457 em quarenta anos. Tal fenômeno foi possível pela melhoria das condições de saúde, reduzindo o número da mortalidade infantil e o aumento da expectativa de vida. Outro fator que contribuiu foi a alta taxa de fecundidade das mulheres brasileiras, sendo que no período pós anos de 1940 a imigração de europeus não tinha mais um peso significativo como o ocorrido nas últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX. Sobre essa questão, ver AGGIO, Alberto; BARBOSA, Aguinaldo; COELHO, Hercília. **Política e Sociedade no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Annablume, 2002.

entendimento pode receber como argumentos a análise constituída a partir de Bonduki (1998, p. 86), e seu entendimento de que a habitação operária,

Torna-se, portanto, área crucial para a manutenção da ordem econômica, política e social. Além de ser um bem essencial para a sobrevivência do trabalhador, a moradia deveria tornar-se instrumento de transformação do trabalhador em proprietário, desempenhando papel importante na criação de um modo de vida conservador e reproduzindo os padrões de comportamento moral e cultural burguês entre trabalhadores oriundos de vários países e longínquas regiões do país.

Tornava-se necessário para manutenção da ordem social e do sistema político arquitetado constituir um pacto social com a classe trabalhadora, tendo em vista a força do trabalho operário, servindo como elemento básico na engrenagem do sistema de produção capitalista.

Diferentemente das primeiras duas décadas do século XX, surgiu, a partir da Era Vargas, um esforço concreto na busca por medidas que contivessem o déficit habitacional que se expandia. Desse modo, é através da criação dos IAPs⁴⁰, assim como da FCP, que tanto o governo de Vargas, entre (1930-1945) como o de Dutra (1946-1951), buscaram⁴¹ encontrar alternativas para a crise de habitação que se tornava um grave problema. Segundo Nabil Bonduki (1998, p. 76),

Tanto interesse pelo tema não pode, contudo, ser explicado senão em decorrência da crise de moradia que o país atravessava e do fato de a conjuntura requerer novos modelos de moradia operária. Também foi importante o fato de a crise ter afetado não apenas a população de baixa renda, mas também a classe média – grande formadora da opinião pública-, que até então morava predominantemente em casas de aluguel. Nas reportagens e debates da época, é generalizada a crítica ao modelo produzido pelo mercado rentista, cujo resultado mais visível era a habitação coletiva e precária constituída para o mercado de locação – o cortiço – e a opinião de que era preciso uma intervenção do Estado, tanto na produção e no financiamento habitacional como na viabilização do acesso à casa própria na chamada zona rural.

⁴⁰ Entre os anos de 1933 a 1938, durante o governo de Getúlio Vargas, foram constituídos seis Institutos, sendo dos marítimos, bancários, industriários, condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo e estivadores. Sobre os IAPs, ver Bonduki, 1998.

⁴¹ A construção do entendimento sobre tentativas de implementar políticas pública na área habitacional no Governo Vargas e no Governo Dutra, provém, de que nenhum desses governos conseguiu estabelecer uma estrutura institucional bem fundamentada, voltada para a questão. Nas palavras de Nabil Bonduki (1998, p. 100), “interesses contraditórios nestes governos, descontinuidade administrativa e a falta de prioridade impediram a implementação de uma política de habitação social de maior alcance”.

Desse modo, quando a crise habitacional passou a afetar os interesses também da classe média, assim como já afetava o setor industrial, o governo não conseguiu mais se eximir da responsabilidade de ação direta na produção, financiamento e oferta de habitação popular.

A produção de unidades habitacionais, nos anos de 1940, ficou a cargo dos IAPs e nos anos de 1950 da FCP, com exceção da produção proveniente dos estados e municípios, resultando numa produção de 140 mil unidades habitacionais, sendo a maior parte produzida pelos IAPs (BONDUKI, 1998).

Os resultados foram tímidos frente a uma crise habitacional⁴² de grandes proporções, gerada pela intervenção do Estado, reorientando os investimentos na produção de casas de aluguel para a indústria.

O aumento do crescimento populacional nas principais cidades urbanas⁴³ foi uma resposta ao estímulo sofrido pelas atividades econômicas industriais nos espaços urbanos e pela falta de alternativas para o homem permanecer nas áreas rurais, gerando maior demanda por habitação popular nos centros urbanos. Este fenômeno, conciliado à escassez de novos imóveis para alugar, situação causada pelos impactos da Lei do Inquilinato⁴⁴, tornou a crise habitacional urbana um problema de grandes proporções (TASCHNER, 1997).

Nesse movimento de transformações, tanto no perfil da população brasileira, quanto da ação governamental no trato da habitação popular é que destacamos a importância da FCP, quanto dos IAPs.

A FCP foi o primeiro órgão estatal de âmbito nacional constituído para prover a população de baixa renda de moradia popular. Porém, não foi bem dotado de provisão orçamentária por parte da União, constituído de poucos recursos, além dos

⁴² A crise proveniente dos anos de 1940 foi oriunda da mudança no mercado de provisão habitacional, sendo consequência de uma intervenção do Estado proveniente da Lei do Inquilinato, desestimulando a produção privada. Ver BONDUKI, 1998.

⁴³ Nessa pesquisa, o foco é a habitação de interesse social no espaço urbano, sendo que em nenhum momento a habitação na área rural se faz objeto de análise.

⁴⁴ Lei do Inquilinato – criada a partir do Decreto lei de 1942 que instituiu o congelamento dos valores locativos e que regulamentou as relações existentes entre proprietários e inquilinos. Ver BONDUKI, 1993.

empréstimos compulsórios de pessoas físicas que comprassem terrenos grandes ou construíssem edificações com área superior que 200m².

Em agosto de 1946 foi substituído pela contribuição obrigatória de 1% sobre os impostos de transmissão, de valor igual ou superior a 100 mil cruzeiros. Posteriormente, tal imposto se mostrou ineficaz, pois as transações além de ter seu valor geralmente falseado, comumente os estados, que assumiam a competência de cobrá-lo, não repassavam à União (TASCHNER, 1997).

Antes da presença do Estado interventor, a habitação não era tratada de modo político, como um problema público, não existiam financiamentos para a sociedade adquirir uma habitação, prevalecendo alternativas caseiras como os “puxadinhos”⁴⁵ e o aumento do número de familiares numa mesma residência. Para a maioria da população das cidades restava morar em imóveis alugados, prevalecendo nos anos de 1940 os cortiços.

Apesar da grande importância desses órgãos, por constituírem um marco na história da política social no papel da provisão de habitação popular, tais medidas não possibilitaram soluções capazes de atender a grande demanda que evoluía conforme as novas características socioespaciais da população brasileira.

Outro fator significativo para compreender a política habitacional dos anos de 1930 e 1940 foi a abrangência dos IAPs, já que estavam voltados para os segmentos urbanos da população. A preocupação governamental era a de privilegiar o urbano, criando novas instituições e programas na tentativa de atrair um contingente populacional capaz de suprir a necessidade da expansão industrial prevista para as décadas futuras. Essa foi uma ação inerente ao populismo modernizador do Brasil (SCHMIDT e FARRET, 1986).

Porém, essas tentativas possibilitaram um novo papel do Estado ao assumir a questão urbana como um problema público de ordem federal. Uma intervenção direta, ainda que ineficiente perante a grandiosidade que tomava o problema contribuiu para,

⁴⁵ Os puxadinhos constituíam um modo de construção informal caracterizado como uma extensão ou anexo de um imóvel.

posteriormente, novas medidas políticas serem tomadas pelo governo, levando a uma busca por uma política capaz de amenizar o déficit habitacional no país⁴⁶, além de projetar um modelo desenvolvimentista, arquitetado num processo de incentivo aos diversos segmentos econômicos envolvidos com a produção da moradia de interesse social.

Os anos de 1950 tiveram como instrumento da política pública de habitação popular a FCP, primeiro órgão de caráter nacional a ser constituído exclusivamente com a finalidade de provisão de residências às populações de baixa renda.

A FCP⁴⁷ não estipulava um teto mínimo para atendimento, o que segundo Azevedo e Andrade (2011), poderia aparentar um perfil de atendimento social às classes menos favorecidas. Ao contrário, estipulava um teto máximo de 12,8 salários mínimos para abranger, demonstrando um alcance que se voltava também, quando não principalmente, às famílias com menores problemas de déficits habitacionais. Desse modo, aponta-se para uma abrangência das camadas sociais mais elevadas economicamente e o não foco no atendimento às mais pobres.

A estimativa de déficit habitacional existente nos anos de 1950 era de 3.600.000⁴⁸ moradias, sendo que a FCP não conseguiu, diante da sua limitação de recursos para atuação e a não visualização da política urbana como um conjunto de elementos ao qual tem na habitação um peso significativo e primordial na questão urbana, minimizar os efeitos da crise por moradias.

Houve algumas tentativas de nortear a ação da FCP, como no ano de 1953 com a criação de um banco hipotecário, porém, não alcançou êxito, sendo este projeto engavetado. Azevedo e Andrade (2011, p. 22) lembram que:

⁴⁶ No início dos anos de 1940, 75% da população morava em imóveis alugados. Sobre essa questão, ver BONDUKI, 1998.

⁴⁷ Conforme dados Fundação Casa Popular, o órgão produziu até o dezembro de 1960, entre casas e conjuntos de prédios construídos, 16.964 unidades. Ver AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao BNH**. 2011. Rio de Janeiro. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Disponível em <http://www.centroedestein.org.br>. Acesso em 10 set. 2014.

⁴⁸ Os documentos oficiais que tratavam do déficit habitacional, sendo este ainda não computado como um componente investigado e calculado no censo estatístico realizado no país, nem sempre utilizavam metodologia constante, padronizada, podendo assim ser obtidas estimativas contraditória (Ibid, 2011. Acesso em 10 set. 2014).

O projeto do banco hipotecário previa recursos de várias fontes, depósitos, lucros das operações, receitas provenientes de letras hipotecárias de sua responsabilidade e subscrição compulsória por parte dos particulares que viessem a contrair empréstimos junto ao banco. (...) conforme se pode depreender das fontes de recursos previstas, a criação do banco implicaria modelo novo de política habitacional. [...]. Embora a proposta das letras hipotecárias tivesse sido tomada de experiências internacionais, tinha-se consciência da precariedade do mercado financeiro do Brasil e da necessidade de o poder público sustentá-las.

O caráter fragmentário da política habitacional brasileira, desde as primeiras ações, privilegia o aspecto da habitação isolada, sem constituir um conjunto de elementos que compõe o problema urbano como um todo. Este entendimento equivocado, aliado a uma carência de fonte de recursos capaz de gerir e estimular a atuação da FCP, foi ponto crucial para os resultados inexpressivos do órgão.

Já nos anos de 1960 o Brasil viveu um período político conturbado, tendo como marco de significativas mudanças a eleição presidencial, e poucos meses depois a renúncia do presidente eleito, Jânio Quadros⁴⁹.

Jânio Quadros não ficou muito tempo no poder, renunciando alguns meses depois ao mandato de presidente, provocando um clima de instabilidade no país com a posse de seu vice, João Goulart⁵⁰, cujo partido, o Trabalhista, não possuía a simpatia nem das elites que detinham o poder econômico do país, e nem do Exército, que nesse momento já estava bem organizado em prol da “ameaça comunista”.⁵¹

A preocupação com a perda do poder político e econômico na América Latina, após a Revolução Cubana⁵², levou os Estados Unidos da América e os países aliados a

⁴⁹Jânio da Silva Quadros, eleito Presidente da República apoiado no partido União Democrática Nacional (UDN) tendo como vice-presidente o candidato da oposição João Goulart, foi o primeiro chefe de Estado a tomar posse na nova capital do país, Brasília. Renunciou ao cargo após um breve mandato entre 31 de janeiro de 1961 a 25 de agosto de 1961, fato que abriu e desencadeou uma grave crise política no país. ABREU, A. A. et al. (Coord.). **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV. CPDOC, 2001.

⁵⁰João Goulart só conseguiu assumir o governo após uma crise em que o país esteve próximo da guerra civil, aceitando a implementação de um regime parlamentarista, cuja essência permitia que ocupasse a presidência, porém, sem ter acesso de modo concreto o poder, que em boa parte se encontrava nas mãos dos militares. Ver GASPARI, Elio. **A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

⁵¹A ameaça comunista foi uma ideologia disseminada nos anos de 1950 e 1960 através da Doutrina de Segurança Nacional cuja implementação se fez através do estabelecimento dos regimes ditatoriais nos países latino e sul americanos, tendo sido difundida pelos norte-americanos com o intuito de manter sua hegemonia política e econômica na região.

⁵²A revolução cubana foi um movimento proveniente dos anos 50 que teve como líderes Fidel Castro, Raul Castro e Ernesto Chequevara contra o governo ditatorial de Fulgência Batista, cujo apoio provinha dos EUA. A vitória revolucionária e a tomada de poder pelos revolucionários, implementando um regime socialista em Cuba no ano

promoverem uma forte campanha, destruindo toda e qualquer perspectiva comunista nos países do continente americano, gerando uma grande instabilidade política e uma forte aversão de grande parte das instituições civis ao movimento revolucionário.

Alguns setores sociais estavam temerosos ao verificar a aproximação do novo governo com a classe de trabalhadores, assim como da sua organização, colocando em cheque os interesses elitistas predominantes, nos quais não incluíam permitir concessões, em questões como salários, condições de trabalho e nem mesmo de organização sindical. Os interesses de grupos sociais e econômicos, aliados ao medo da classe média com a “ameaça comunista” foram bastante significativos aos interesses do capital estrangeiro que vislumbrava uma ofensiva, a fim de “proteger a nação” (DUARTE, 2008).

Esse cenário de medo social e publicização de uma “ameaça à nação”, aliado as instabilidades políticas, foi propício para que os militares obtivessem apoio de alguns setores civil para instaurar o golpe e consequentemente seu novo regime que perpetuou por mais de vinte e um anos.

Nesse período histórico foi desenvolvida uma política social de financiamento da habitação de interesse social, arquitetada por um sistema de financiamento com fontes próprias, ao qual nunca antes tinha sido visto, cujo objetivo divulgado era abranger todas as categorias sociais de trabalhadores, constituindo assim a ideologia da casa própria⁵³.

de 1959, redefiniu o mapa geopolítico e a forma de exercício de poder e domínio nos países latino americanos por parte dos EUA. Ver MENDES, Ricardo Antônio Souza. Pensando a Revolução Cubana: nacionalismo, política bifurcada e exportação da Revolução. **Revista Eletrônica da ANPHLAC**. Dossiê Ditaduras na América Latina no Século XX: debates e balanços historiográficos. Ano XIII, n ° 18, jan./jul. 2015. Disponível em <http://www.fflch.usp.br>. Acesso em 29 set. 2015.

⁵³ A intervenção do Estado no problema da habitação de interesse social ajudou a construir o ideário da casa própria no imaginário do trabalhador urbano, sendo esta uma noção de realização embasada na obtenção do bem patrimonial, servindo como elemento fundamental para manutenção da ordem social e da estabilidade política. Ver DUARTE, 2010.

1.3 O GOVERNO AUTORITÁRIO E A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL

Analisar as políticas públicas brasileiras de habitação social durante o Regime Civil-Militar exige uma compreensão maior sobre alguns conceitos da política pública, de sua essência e de correlação com a política social.

Os estudos das políticas públicas têm constituído área crescente de interesse entre os cientistas sociais que buscam, a partir das análises provenientes dos autores considerados pioneiros na análise do conceito, compreender a realidade em que consistem as ações provenientes dos governos brasileiros, no trato das políticas públicas de interesse social.

Para tanto, a análise contemporânea das políticas públicas que aqui nos debruçamos vem contribuir para um maior entendimento das teorias sociais e, conseqüentemente, de suas correlações com as demandas existentes.

Importante destacar que o Brasil não apresenta um expressivo, em termos quantificáveis, campo de produção acadêmica de análises sobre conceitos de políticas públicas, sendo que tal abordagem é feita comumente a partir de estudos clássicos da literatura inglesa, e principalmente, norte americana.⁵⁴

A falta de um arcabouço conceitual é ainda vista como um grande desafio a ser enfrentado na tentativa de compreender as políticas públicas no trato das questões sociais no país. Existem abordagens⁵⁵ diferentes na orientação dos estudos sobre

⁵⁴ Esse entendimento também é compartilhado por pesquisadores com grande contribuição nas análises das políticas sociais brasileiras, como Wanderley Guilherme dos Santos, que ressalta essa dificuldade no fim dos anos de 1970, propondo-se a constituir suas análises a partir dos conceitos oriundos de autores estrangeiros, cuja tradição nesta abordagem se faz premissa nos estudos no Brasil desenvolvidos. Ver SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1979. Outra grande contribuição provém de Bobbio a partir de sua análise sobre Política que é compreendida como exercício da atividade humana que está totalmente relacionada ao poder. Desse modo, essa relação de poder do homem sobre o homem e sua capacidade de ser exercida de várias formas, constitui um argumento que ajuda na compreensão da incapacidade de definição do conceito da política pública. Ver BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola, Matteucci; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. VARRIALE, Carmem C. et al. 11ª ed. Brasília: Editora de Brasília, 1998.

⁵⁵ A outra abordagem a qual me refiro é a proveniente dos estudos europeus, mais propriamente da academia inglesa que trabalha o conceito de políticas públicas a partir do papel das Teorias do Estado. Ver SOUZA, Celina. Políticas Públicas. Uma revisão da literatura. **Revista de Sociologia**: Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez., 2006, p. 20-45. Disponível em www.scielo.br. Acesso em 10 out. 2014.

políticas públicas, porém, aqui nos guiaremos pelas análises provenientes dos pesquisadores norte-americanos, já que estes concentram seus estudos na capacidade de produção dos governos⁵⁶.

Comumente são citados pelos estudiosos brasileiros que analisam o tema⁵⁷, alguns dos considerados pioneiros na análise e conceituação das políticas públicas, pelo viés da produção do governo, sendo esses: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblome D. Easton (SOUZA, 2006).

Esses autores acima destacados iniciaram um debate, no qual apresentam uma série de definições sobre políticas públicas que combinam elementos entre si no processo decisório, entre eles a racionalidade nas decisões, o conjunto de informações existente para o processo, os incentivos existentes e também a variação do comportamento dos agentes envolvidos.

Simon (1957, apud SOUZA, 2006) verifica a racionalidade limitada por parte dos gestores públicos, defendendo a ideia de que a dificuldade de ação no processo decisório é proveniente de informações que podem estar incompletas ou imperfeitas, constituindo assim um dos fatores que mais contribuem para limitar a capacidade racional de ações dos governos no processo de decisão.

Mas é preciso ter um cuidado metodológico na análise para não confundir política pública com tomada de decisão, já que a primeira sempre perpassa pelo campo da segunda, porém, uma decisão política nem sempre resulta numa política pública. Essa diferenciação nos conceitos pode ser melhor trabalhada em Rua (2009, p. 19), ao apontar que:

⁵⁶ Considerando nossa preocupação focada na problemática da habitação de interesse social brasileiro, interesse maior provém em compreender as ações tomadas no processo decisório dos governos e sua interdependência das demandas provenientes dos agentes envolvidos neste mesmo processo, assim como do impacto no modo de vida da sociedade como um todo.

⁵⁷ Entre estes destacamos RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Especialização em Gestão de Saúde. Módulo Básico. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília): CAPES: UAB, 2009, SOUZA, Celine. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto alegre, ano 8,n.16, p.20-25, jul/dez. 2006. Disponível em www.scielo.br. Acesso em 10 de outubro de 2014 e SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1979.

Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Decisão política corresponde a uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.

Essa distinção se faz importante, já que as políticas públicas tratadas aqui nessa pesquisa são compreendidas como às ações dos governos implementadas, a fim de expressar seus propósitos, a partir de programas aos quais tendem a produzir resultados verificados como eficientes/eficazes ou ineficientes/ineficazes.

Arretche (1998) entende por análise de políticas públicas a avaliação da estrutura institucional e dos objetivos delineados nos programas acionados, podendo esta ser formulada e implementada de diversos modos. Segundo a própria autora deve-se diferenciar o produto proveniente dessas ações e os resultados alcançados pelas mesmas, ou seja, o fato de uma política pública não atingir certos objetivos não significa que ela foi ineficiente em todo o processo.

Ainda que, por questões metodológicas de avaliação, fundamental se faz analisar o produto de modo independente dos resultados atingidos, porém, essas são variáveis que estão diretamente ligadas, isso porque o alcance e a eficácia dos programas “estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos” (ARRETCHÉ, 1998, p. 04).

As políticas públicas aqui compreendidas representam a capacidade de ação dos governantes no intuito de colocar em prática as decisões tomadas, expressando os objetivos considerados pelo poder como socialmente relevantes, politicamente determinados e economicamente necessários.

Independente do conceito sobre o processo decisório no limiar do contexto das ações⁵⁸ públicas utilizado pelos estudiosos do tema, é senso comum o entendimento de que as políticas públicas afetam diretamente a vida dos cidadãos, independente da classe social à qual pertencem. As ações públicas se materializam no contexto das

⁵⁸ Essas ações podem ser várias entre elas a implementação de uma política de ajuste fiscal, execução de um programa social voltado para áreas da educação, saúde, segurança pública ou mesmo em habitação, entre outras tantas.

políticas econômicas e das políticas sociais, voltadas para o atendimento da sociedade como um todo.

No Brasil, a discussão em torno das ações políticas expressas pelos programas públicos implementados gira em torno das políticas sociais, isso porque no país ainda existe uma grande dificuldade de uma construção autônoma das variáveis acima mencionadas, produto e resultado, impedindo uma avaliação da efetividade dessas políticas.

Existe uma correlação muito forte no que diz respeito a verificação da efetividade das políticas públicas com determinados ideais de justiça social, sendo que, conforme Arretche (1998, p. 4-5) existe uma “expectativa de que as políticas implementadas reduzem os brutais índices de pobreza, desigualdade e exclusão social existentes entre nós. A correlação entre políticas e seus parcos resultados tem estado presente no discurso analítico das políticas públicas”.

Essa correlação minimiza o campo de alcance e visibilidade dos estudos brasileiros sobre as políticas públicas que, em sua maioria, volta-se para revisitar as teorias sociais em torno das ações governamentais nos diversos setores da sociedade⁵⁹.

Outro motivo, talvez até mais adequado para o estudo das políticas públicas, que prendem-se propriamente ao campo de abrangência das políticas sociais, provém da verificação de que as políticas públicas constituem uma discussão à qual obrigatoriamente exige, como exercício uma reflexão sobre o poder, os conflitos, o processo decisório e a alocação de recursos provenientes da oferta/expansão dos benefícios sociais, ao qual tratam propriamente da “temática clássica das teorias sociais” (SANTOS, 1979).

No trato da política social, cabe destacar que esta não tem, por si só, a capacidade de eliminar as desigualdades ou a exclusão. Para isso, far-se-á necessária a redução, ao longo prazo, das diferenças na distribuição da renda, assim como das diversas

⁵⁹ Outro elemento dificultador dos estudos sobre as políticas públicas no Brasil provém das poucas traduções existentes sobre a literatura em questão. Ver SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH** 39: 11-24. 2003.

vertentes da desigualdade e da pobreza de modo indissociável do processo de modernização instituído pelo nosso sistema econômico, assim como da transformação dos níveis de instrução e da qualificação da sociedade⁶⁰ (RODRIGUES, 2009).

Desse modo, as orientações de políticas sociais limitam-se a partir dos interesses que necessariamente não podem ser resumidos em individuais e de grupos atuantes no poder, mas sim, conforme Santos (1979, p. 63) “à medida em que a estrutura da escassez se modifica o mundo aparece diferentemente para os tomadores de decisão, especialmente em relação ao tipo e quantidade dos recursos disponíveis, permitindo-lhes assim, mudanças de orientação em políticas específicas”.

É no sentido destas questões que apresentamos uma breve, porém, importante análise de alguns conceitos e entendimentos sobre as políticas públicas num contexto de ações governamentais, permitindo situar a primeira política pública de habitação de interesse social instituída no país no governo civil-militar, apresentando sua importância e contribuição, assim como seus paradoxos ao longo de regime político ao qual convencionou-se chamar de Ditadura Civil-Militar⁶¹.

O golpe de Estado ocorrido em 31 de março de 1964, organizado com o apoio de camadas da sociedade civil, representações da imprensa e de instituições como a Igreja, teve como desdobramento a instauração do regime civil-militar, que de forma autoritária ficou instituído no Brasil por um período que perdurou por cerca de vinte e um anos, marcando um tempo politicamente denominado de Ditadura Civil-Militar.

⁶⁰ Importante destacar que Rodrigues (2009) utiliza de uma análise da política social no trato da população portuguesa, servindo de reflexão para a discussão de seus efeitos em outros espaços urbanos, assim como em outras sociedades. Ver RODRIGUES, Carlos Farinha. A Política Social de Combate à Pobreza e à Exclusão Social. In. Antônio Dornelas et al. **O Sentido da Mudança**. Políticas Públicas em Portugal, 2005-2009. Lisboa: Fundação Res Pública, 2009.

⁶¹ Tal conotação é discutida e polemizada por estudiosos do regime no Brasil, já que compreendem que o golpe militar ocorreu se não com o apoio, a omissão de alguns setores da sociedade civil, a exemplo da Igreja e da Ordem dos Advogados do Brasil. Ver COMBLIN, Pe. Joseph. **A Ideologia da Segurança Nacional**: o poder militar na América Latina. Rio de Janeiro – RJ: Civilização Brasileira, 1978.

O instituído Estado de Segurança Nacional tinha como suas bases estruturadas a partir de objetivos⁶² governamentais capazes de promover o controle político da sociedade civil permitindo o estabelecimento de uma nova ordem social⁶³. Alves (2005, p. 61) destaca que:

Os programas de educação, segundo a Escola Superior de Guerra (ESG), devem ocupar-se sobretudo com o treinamento de técnicos que participarão do processo de crescimento econômico e industrialização. Outros programas voltados para necessidades básicas, como habitação de baixo custo, saúde pública e educação primária, são considerados menos prioritários. Em última instância o modelo econômico destina-se a aumentar o potencial do Brasil como potência mundial.

Apesar da autora situar o setor da educação como instrumento maior de reprodução ideológica do Regime Civil-Militar, sendo a escola o principal aparelho ideológico desse processo, a habitação de interesse social acabou ganhando proporções significativas por compreender a representação do elemento de estímulo de diversos segmentos da economia, além de permitir e fortalecer a reconstrução de um ideário posto em cena a partir dos anos de 1930, no imaginário social do trabalhador; a casa própria.

Este ideário⁶⁴ traçava um difícil caminho em direção a sua concretização, uma vez que o financiamento da casa própria era inacessível ao trabalhador brasileiro, já que os programas existentes anteriormente ao período do BNH constituíam verdadeiras ilhas, cujas categorias trabalhistas⁶⁵ em boa parte não eram abrangidas.

⁶² As bases estruturadas em torno da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento visava à implantação e à manutenção de uma nova ordem social, política e econômica, a qual deveria estar submetida a Nação. Ver DUARTE, Gerson C. **Ideologia, Discurso e Educação no Projeto Brasil Potência**. Vila Velha: ABOVE, 2014.

⁶³ Surge uma nova ideologia, servindo esta como um corpo de representações que expressa o aparecer social, como se fosse um ser social que encontra sua unidade no Estado como ponto de vista particular, mas que aparece de modo universal, intuindo amenizar os conflitos. Ver COVRE, M. **A fala dos homens: análise do pensamento tecnocrático**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

⁶⁴ O ideário da habitação no imaginário social provém de um entendimento da casa como elemento maior de segurança, privacidade e realização de consumo para uma família. Esse sentimento é utilizado como instrumento de produção e consumo pela iniciativa privada e também como forma de constituição de um pacto social, onde o Estado provê formas de oferta do financiamento da moradia, enquanto o indivíduo, cidadão comum, aceita sem resistência as políticas implementadas, apoiando os governantes em suas plataformas políticas. Esse ideário buscado pelo homem comum e apropriado pelos governos pode ser compreendida através de Duarte (2010).

⁶⁵ As categorias beneficiadas pelos IAPs podem ser exemplificadas pela categoria dos Marítimos, Comerciantes, Bancários e dos Industriais, enfim, profissionais que representassem trabalhadores de áreas específicas, com grande importância no processo de desenvolvimento ao qual o país estava buscando implementar. Ver TASCHNER, Suzana Pasternak. **Política Habitacional no Brasil: Retrospectivas e Perspectivas**. Cadernos de Pesquisa do LAP. Revista de Estudos sobre urbanismo, arquitetura e preservação, outubro de 1997.

Sobre a utilização de um instrumento populista pelo regime militar, contrariando a ideologia apregoada, alguns autores, como Sachs (1999), consideram compreensível a escolha da moradia como um dos elementos de grande importância para a manutenção e a sustentação do Regime. Assim, a exemplo de Sachs (1999, p. 115-118), há um entendimento que:

O populismo teve um papel importante na elaboração da política habitacional, erigida como parte importante das políticas sociais pelo regime autoritário. Apesar de parecer paradoxal, já que o regime autoritário se define pela oposição ao populismo, o governo militar insistia no fato de que seu objetivo era restabelecer a ordem ameaçada pela subversão comunista e pela desagregação da economia, para atacar com maior eficiência os problemas sociais.

[...]

No plano econômico, as políticas sociais tinham um duplo papel instrumental a representar: por um lado, aumentar a produtividade do trabalho, reduzir o absenteísmo dos trabalhadores e garantir maior flexibilidade do emprego; por outro transferir para o Estado uma parte do custo da reprodução da mão de obra, permitindo assim às empresas o pagamento de salários mais baixos.

A política habitacional introduzida pela Ditadura Civil-Militar serviu como uma estratégia de estímulo ao sistema produtivo capitalista, aumentando a reserva de trabalhadores para suprir a demanda por mão de obra das empresas, ao mesmo tempo em que incentivava a construção civil e o setor imobiliário, a partir das produções, vendas e financiamento das moradias. Essas duas frentes foram de grande importância para o projeto desenvolvimentista lançado pelo governo militar, cujo crescimento econômico do país poderia ajudar a justificar o modelo totalitário que fora instituído.

O aumento populacional nas grandes cidades servia para formar uma reserva de mão de obra, mas de modo concomitante, aprofundava o problema da demanda por moradias, constituindo um entrave não só para o sistema produtivo, mas também para o governo, que passava a sofrer a cobrança não apenas das classes populares, como também da classe empresarial que precisava dessa reserva para manter seus custos baixos.

A alternativa encontrada foi a expansão da periferia por conjuntos habitacionais⁶⁶, atendendo aos interesses das empresas que atuavam na área de construção civil; às

⁶⁶ Sobre a forma da habitação popular se expandir nas cidades urbanas a partir da gestão do BNH, é preciso considerar todo um contexto histórico da época, cujas ações econômicas e sociais nem sempre coincidiam com as

empresas empregadoras, que mantinham seus trabalhadores morando em áreas cujos padrões habitacionais não pesavam tanto no orçamento familiar, evitando a pressão pela elevação dos salários, ao mesmo tempo em que possibilitava a massa se deslocar dessas áreas distantes, periféricas, para o trabalho nos centros urbanos sem representar perda para as empresas que necessitavam dessa mão de obra;⁶⁷ e por fim, atendia também os padrões sociais de habitabilidade estipulados pelo mercado e pela população com alto nível de renda que passava a compor essas áreas urbanas valorizadas, não querendo compartilhar destes espaços com a sociedade economicamente menos privilegiada.

A partir da Lei nº 4.380, publicada em 21 de agosto de 1964, foi instituído o Sistema Financeiro de Habitação (SFH)⁶⁸ e o BNH, sendo este último legitimado como órgão gestor da política governamental de habitação, regulando e direcionando o crédito habitacional em todo o país (SCHMIDT e FARRET, 1986). Porém, as ações do BNH só passaram a ser implementadas, de modo mais efetivo⁶⁹, a partir de 1967 contando, a partir de então, com três fontes distintas para sustentar as ações do respectivo banco, conforme Taschner (1997, p. 31):

A poupança compulsória que era representada pela arrecadação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que representa o depósito de 8% da folha salarial dos trabalhadores, em nome do empregado, cobrado e repassado pelas empresas. Essa fonte era a base principal de composição da política habitacional de interesse social do BNH; A poupança livre que era a captação de recursos depositados em caderneta de poupança. (...) É o

demandas da maior parte da população brasileira. Isso porque estava em jogo vários objetivos, sendo que entre eles, o estímulo à construção civil como instrumento de crescimento econômico do país como forma de geração de emprego, essa era uma das formas de obtenção e constituição de um pacto social do governo militar. Sobre a institucionalização da política habitacional brasileira, ver SILVA e SILVA, 1989.

⁶⁷Sobre o BNH e sua articulação com os interesses privados na constituição de um novo espaço urbanos, ver MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis, Editora Vozes, 1987.

⁶⁸ O Sistema Financeiro de Habitação era um conjunto de organismos financeiros governamentais e privados constituídos a partir da Lei 4.380/1964 que tinha como objetivo o estímulo, o planejamento e a realização de produção de habitações de interesse social, assim como a aquisição da casa própria. Esse sistema era integrado ao setor público pelo extinto BNH, Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), Caixa Econômica Federal, Cooperativas habitacionais locais (Cohabs), Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase), caixas militares e órgãos federais, estaduais e municipais de desenvolvimento regional. Já no setor privado o sistema atuava por meio de fundações, cooperativas habitacionais, associações de poupança e empréstimo e companhias de crédito imobiliário. SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. 7ª Ed. São Paulo: Editora Best Seller, 2001.

⁶⁹ Inicialmente, os recursos eram pouco significativos, sendo esses provenientes da emissão de letras imobiliárias além de recursos da União e da contribuição compulsória dos trabalhadores de 1% incidindo sobre seus salários (ROYER, Luciana. **Financeirização da Política Habitacional: Limites e Perspectivas**. Tese de doutorado defendida no Programa de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, 2009. Disponível em <http://www.teses.usp.br>. Acesso em 13 out. 2015).

chamado Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) desde 1967; Poupança induzida que são os recursos próprios dos agentes financeiros ou dos adquirentes.

Era assim, através do BNH, que o governo militar definia sua estratégia para intervir na questão habitacional. Através de Bonduki (2008, p. 73), podemos destacar que tal política era composta de:

[...] estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas.

Os recursos provenientes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) deveriam ser destinados principalmente ao mercado econômico de famílias de baixa renda, ficando o SBPE responsável por atender à chamada classe média, assim como o segmento econômico constituído por famílias com renda alta.

Esse conjunto de recursos que compunha o SFH foi fundamental para permitir que o BNH se tornasse o maior órgão voltado para a gestão dos Programas Públicos Habitacionais existentes em todo o período histórico aqui analisado da moradia popular brasileira.

A competência na arquitetura do Programa foi tão grandiosa que vários foram os setores⁷⁰ atingidos e estimulados, possibilitando o aquecimento da economia a partir da produção de unidades habitacionais pelas empresas responsáveis, pelo aumento do emprego, pela venda do imóvel e pelo financiamento pelas instituições financeiras.

Com a criação do BNH, o problema habitacional passou a ser inserido não só em um contexto político urbanístico⁷¹, mas também de desenvolvimento regional, algo até então inovador no quadro das políticas sociais voltadas para a área de habitação.

⁷⁰ Esses setores foram os da indústria da construção civil, assim como do mercado imobiliário e outros segmentos econômicos empresariais que direta ou indiretamente foram estimulados pelo crescimento da produção e venda de unidades habitacionais (SHIMBO, 2010).

⁷¹ Esse contexto provém da necessidade constituída a partir da política proveniente do BNH de todo um conjunto de elementos básicos elementares para moradia, que não apenas a casa, mas também, transporte público, escola, hospitais, segurança, saneamento básico, coleta de lixo, entre outros componentes básicos e complementares ao problema da habitação e que estão inseridos num contexto macro de política urbana.

O maior programa habitacional brasileiro do século XX foi proveniente da criação de um SFH, tendo como gestor o BNH, conseguindo alcançar resultados⁷² capazes de redesenhar a história da moradia popular brasileira, instituindo novos conceitos, novas mentalidades⁷³, interesses diversos e, principalmente, constituidor de um significativo pacto social⁷⁴ para a política ditatorial estabelecida no período.

Os programas anteriores à criação do BNH, com contribuições discretas, perderam-se no modo inicial de planejamento, geralmente sem um amparo financeiro adequado, levando a uma perda em suas diretrizes. Tal equívoco não permitiu o alcance de resultados expressivos, a fim de contemplar o atendimento de uma parcela significativa da população.

Antes do BNH, não houve nenhum órgão capaz de implementar um programa habitacional eficaz em sua abrangência, organização e captação de recursos para serem utilizados como fonte, capaz de atingir positivamente a população mais necessitada, assim como de sustentar os objetivos delineados a médio e longo prazo.

Esse entendimento é oriundo de dados provenientes não apenas dos resultados logrados na construção de habitação, mas também do aparato necessário, proveniente da infraestrutura a ela necessária. Nesse sentido, nos referenciamos em

⁷² Esses resultados são compreendidos pela estruturação constituída pelo Programa, a partir da formação de uma rede de agentes financeiros privados, fortalecendo setores como o da construção civil, o mercado imobiliário, e outros setores econômicos, ainda que privilegiando as classes médias e altas, o Programa constituiu um marco da intervenção do Estado na promoção de moradias de interesse social, sendo que em cerca de 21 anos de existência o BNH financiou 4,5 milhões de moradias, onde cerca de 33% foram destinadas às camadas salariais mais baixas, como as famílias que ganhavam de 1 a 3 salários mínimos. Ver RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. **A Crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. Mesmo considerando os desvios dos objetivos iniciais de atendimento às classes sociais menos favorecidas, a partir desta política instituída articulou-se uma política habitacional de abrangência maior, com fontes de recursos próprias capazes de poder custear o processo estabelecido.

⁷³ Essa mudança na mentalidade social provém não apenas do pacto instituído através da política entre trabalhadores e governantes, a partir da política habitacional brasileira, mas também das mudanças nos projetos em diversas áreas, a exemplo da arquitetura no trato da nova habitação, dos seus espaços, dos seus entornos, de seu novo modo de organizar a vida cotidiana de uma família, de uma comunidade, de uma sociedade de modo geral.

⁷⁴ Como regra geral, o Estado, através de suas políticas urbanas, principalmente na área habitacional, procurou legitimar-se junto aos segmentos médios e baixos da população, dentro de uma retórica que ressaltava o seu papel intervencionista. Exatamente como no seu período pós-64 (SCHMIDT, Benício & FARRET, Ricardo. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986).

Nesse sentido, verificamos a publicização da política social habitacional no período militar pós 1964 como instrumento de constituição de bases mais sólidas para o processo de governança junto ao povo.

elementos apontados por Bonduki (2008, p. 73, grifo nosso), quando verifica que mesmo com:

Malgrados as críticas ao BNH e ao sistema por ele preconizado, sua importância é indiscutível, pois este período (1964-1986) foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação. O Sistema Brasileiro de Habitação (SBH) se estrutura com vultuosos recursos gerados pela criação, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), alimentado pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros, que veio se somar aos recursos da poupança voluntária, que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Define-se, assim, uma estratégia clara para intervir na questão habitacional: estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessária na área da habitação e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas. Assim, não foi por acaso que os resultados, do ponto de vista quantitativo da ação desenvolvida por este sistema, foram muito expressivos: nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o **setor popular**, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 milhões de unidades habitacionais. Além disto, foi notável o papel do SFH no saneamento, com destaque para o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que foi decisivo na extraordinária expansão das redes de água e esgoto que ocorreu nas principais cidades brasileiras. Em 2000, mais de 90% da população urbana estava abastecida por rede de água.

Na contextualização do autor, compreendemos que as cidades brasileiras viveram na primeira metade do século XX um processo constituído pela busca permanente, através das tentativas políticas, de um padrão de modernização europeu capaz de “civilizar”⁷⁵ a sociedade, as famílias, as cidades, levando em grande parte, principalmente até o governo Vargas, a um modelo baseado na noção higienista, trazida ainda dos tempos do Brasil Imperial.

Essas políticas que antecedem o período de 1964 diferem-se do momento em que o Estado intervencionista passou a tratar o problema habitacional, a partir de uma perspectiva desenvolvimentista, fundamentada num projeto integrado como elemento de obtenção e manutenção de poder, a partir da constituição de pactos com os setores empresariais do país, setores financeiros internacionais e da sociedade civil.

⁷⁵ Este norteamento é oriundo de discussões como a proposta por Soibet (2001, p. 366) que fala do empenho das autoridades, nesse respectivo período histórico tratado, em “impedir a presença dos populares em certas localidades, no esforço de “afrancesar” a cidade para o desfrute das camadas mais elevadas da população e para dar mostras de “civilização” capitais e homens estrangeiros que pretendia atrair”.

A partir do governo civil-militar, a política urbana brasileira passa a representar ações provenientes de programas que buscavam eliminar os obstáculos existentes à ocupação do espaço urbano, levando em conta aspectos voltados principalmente para a reprodução do capital⁷⁶.

Essa política desenvolvida no decorrer do processo de modernização do governo civil-militar, principalmente com foco no avanço industrial e na urbanização, reforçou e intensificou o movimento migratório para os centros urbanos, com a noção de geração de maiores oportunidades de trabalho. Ao mesmo tempo, demonstrou uma incapacidade de atender essa mesma força de trabalho em suas demandas sociais, dentre as quais a habitação se incluía como produto de grande apelo de vários setores da sociedade⁷⁷.

Podemos destacar as principais metas do BNH como: maior produção de moradias voltadas para a classe social menos favorecida economicamente; eliminação das moradias consideradas precárias; redução do preço das moradias; fortalecimento das indústrias ligadas ao setor, a exemplo da construção civil; desenvolvimento planejado das áreas urbanas e geração de emprego e renda (IJSN, 1987).

Os objetivos⁷⁸ do Programa eram ambiciosos, só sendo possíveis com a criação do SFH e um suporte financeiro gerido pelo BNH que possibilitava a implementação de metas, tornando-as possíveis de serem alcançadas.

⁷⁶ Essa noção é proveniente do não entendimento do problema da moradia como um elemento dentro de um contexto das políticas públicas urbanas, que envolvem infraestrutura, trabalho, o valor da terra e toda uma conjuntura econômica na qual o mutuário estava envolvido, assim como o sistema financeiro de habitação. Ver SCHMIDT & FARRET, 1986.

⁷⁷ A demanda pela construção de novas moradias era proveniente não apenas das classes populares que padeciam com a falta de alternativas para aquisição de uma habitação, como também da classe média que sofria com a redução dos investimentos em produção de habitação a partir da Lei do Inquilinato, gerando uma redução drástica de unidades para locação. Setores como a indústria de base, construção civil e outros ligados à produção de casas também exigiam do governo ações no sentido de estimular o crescimento econômico e contribuir para o desenvolvimento do país.

⁷⁸ Destacamos dois principais objetivos delineados, sendo que o primeiro era a recuperação da economia pelo incentivo de investimentos significativos no setor de construções, por se constituir um dos mais importantes setores a absorver mão-de-obra, processo concomitante ao oferecimento de algum atendimento junto às massas populares a fim de gerar um sentimento de comprometimento em termos governo/sociedade, mesmo num quadro social e político de grandes controvérsias. Já o segundo objetivo era referente ao sistema político, fazendo da questão habitacional uma âncora da política urbana no intuito de angariar apoio dos setores da esfera militar. Para uma análise mais profunda dessa discussão, ver SCHMIDT & FARRET, 1986.

Esses objetivos buscavam atacar não apenas o problema da escassez habitacional, mas também estimular as atividades industriais, principalmente o setor da construção civil, grande responsável pela geração de emprego e renda.

Outro elemento significativo a ser tratado era a eliminação das moradias precárias, algo também novo a ser abrangido e tratado pelas políticas públicas sociais do Estado. Valeriano (2009), sobre a amplitude dos objetivos da política habitacional do regime civil-militar, diz que “um dos principais motores do planejamento econômico do governo militar, destinado a alavancar a economia e ao tempo mostrar sua face social, é a política habitacional”.

Nesse sentido, tanto as empresas, como o governo puderam controlar melhor seus trabalhadores e os sindicatos, já que a estabilidade⁷⁹ do emprego havia sido eliminada, podendo aumentar a rotatividade dos empregados, baixando salários e suprimindo reivindicações e possíveis motins.

A criação do FGTS⁸⁰ e a eliminação da estabilidade do trabalhador, garantida pela Legislação trabalhista, modificada a partir desse momento, têm seu caráter questionável quando analisada como instrumento de controle dos trabalhadores por meios de mecanismos legais institucionalizados através da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Valeriano (2009, p. 11-12) destaca que:

O efeito real do FGTS não foi um maior acesso dos trabalhadores à casa própria ou a formulação de um pecúlio. Muito menos ainda teve o trabalhador maior liberdade para procurar o melhor emprego, visto que a liberalização do mercado de trabalho radicalizou o tratamento da força de trabalho como uma simples mercadoria. A principal consequência, portanto, foi a alta rotatividade da mão de obra e o aviltamento salarial. (...) Existem ainda várias outras consequências da implementação do regime do FGTS como a instabilidade que provocou entre os trabalhadores acima de 40 anos (já descartados pelo intenso ritmo de trabalho e agora descartados pelo sistema que os exauriu) sendo forçados a subempregos e acelerando a precarização do trabalho, ou mesmo a incidência que teve na progressão do desemprego estrutural.

⁷⁹ Lei nº 62 de 1935.

⁸⁰ Criado em 1966 o FGTS destinava-se a substituir as normas de estabilidade no emprego provenientes da legislação anterior. Tal instrumento permitia o não reconhecimento de qualquer espécie de estabilidade, reduzindo os custos das empresas com a demissão de trabalhadores. Desse modo, eliminou-se a obrigatoriedade da especificação do tempo de serviços. Sobre essa questão, ver ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil: 1964-1984**. Bauru, São Paulo: Edusc, 2005.

Desse modo, trabalhava-se no combate não apenas de um grave problema social responsável por limitar a capacidade de crescimento do sistema produtivo capitalista baseado no processo industrial, cujo emprego de mão de obra nas grandes cidades se fazia recurso básico e fundamental, como também pela busca da redução dos custos dos empresários com as indenizações obrigatórias em caso de dispensa de empregados. Assim como também o governo tratava de eliminar os movimentos existentes em prol das melhorias das condições de trabalho e atendia às principais reivindicações do empresariado.

A organização financeira do Sistema de Habitação foi estruturada principalmente a partir de duas fontes diferentes quanto à sua natureza. A primeira era a poupança compulsória de todos os trabalhadores brasileiros, representada pelo FGTS, cuja gestão era de responsabilidade do BNH. A segunda fonte de recurso era voluntária, a poupança livre, proveniente da captação de recursos depositados em caderneta de poupança, denominado desde 1967 por Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Esta segunda fonte era mobilizada pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelos bancos privados. Além dessas fontes principais, completavam o quadro de recursos que compunham o sistema, as poupanças induzidas que eram provenientes dos próprios agentes financeiros ou dos seus adquirentes⁸¹.

Os recursos do FGTS eram repassados para as empresas que operavam dentro do SFH, esses agentes que atuavam junto ao BNH podiam ser organizados em cinco grupos em destaque, sendo o Agente Promotor, o Agente Financeiro, o Agente Depositário, o Agente para Atividades Complementares e o Agente Especial. Segundo Gonzalez (1993, p. 168-173),

O Agente promotor tinha a função de organizar, implantar, promover e acompanhar o desenvolvimento dos programas a cargo do BNH. [...]. Ex.: COHABs; Cooperativas Habitacionais; Institutos de Previdência Social; Construtoras cadastradas ao BNH; Caixas Econômicas; Associações de Poupança e Empréstimo; Sociedades de Crédito Imobiliário, Carteiras Hipotecárias dos Clubes e Associações Militares etc. Agentes Financeiros tinham a função de aplicar e recuperar os recursos emprestados pelo BNH, agindo como seu mutuário e mutuante dos beneficiários finais. [...]. Ex.: Associações de Poupança e Empréstimo; Caixa Econômica; Sociedade de Crédito Imobiliário; COHABs; Institutos de Previdência Social; Bancos Federais, Regionais e Estaduais de Desenvolvimento; Companhias Estaduais de Desenvolvimento; Bancos; Companhias Hipotecárias;

⁸¹Sobre esses recursos, ver TASCHNER, 1997.

Empresas Privadas; Instituições Financeiras (...). O Agente Depositário tinha a função de receber e manter em depósitos os recursos em nome do BNH. Ex.: Estabelecimentos bancários arrecadadores e depositários do FGTS. O Agente para Atividades Complementares tinha a função de colaborar com o BNH no desenvolvimento de atividade complementar, em especial de natureza técnica. Ex.: INOCOOPs; Companhias Seguradoras; Companhias de Habitação; Órgãos Técnicos do Sistema Financeiro de Saneamento (...). O Agente Especial tinha função definida em Lei ou pelo próprio BNH, sendo estas delimitadas em razão da forma específica de atuação. Ex.: Bancos; Caixas Econômicas; Companhias Estaduais de Desenvolvimento; Empresas Privadas ou Concessionárias de Serviços Públicos.

As Companhias Habitacionais (COHABs)⁸² e os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs)⁸³ foram agentes promotores de grande expressão e representatividade, cuja marca na provisão de habitação de interesse social expandiu-se por quase todas as cidades brasileiras. Posteriormente transformaram-se também em agentes financeiros.

Esses agentes tiveram expressão na provisão de habitação de interesse social, tendo o INOCOOPs um público cujo perfil diferenciava-se do atendido pelas COHABs, construindo moradias de melhor qualidade para famílias com renda familiar superior a quatro salários mínimos.

As limitações ao acesso à casa própria das famílias com menor renda ou, principalmente, das famílias que não conseguiam comprovar renda, era visível, ao mesmo tempo em que este grupo de cidadãos constituía o de maior carência em relação ao bem de consumo moradia. Conforme Silva e Silva (1989, p. 170) “a política habitacional brasileira inaugurada em 1964 se depara com um déficit habitacional de 600 mil habitações e, ao atingir o ano de 1985, isto é, vinte e um anos após a sua criação, esse déficit é representado por um número que vai de 4 a 15 milhões de unidades habitacionais”.

Difícil analisar tais números com base em cálculos de déficits questionáveis e divergentes a depender do órgão a estimá-lo, porém, podemos ter nos números do

⁸² Essas companhias eram constituídas sob forma de sociedades de ações. Atendendo ao público de perfil social com a faixa salarial entre 1 a 3 salários mínimos.

⁸³ Esses Institutos eram compostos por grupos de empresários da construção civil atendia a classe social com maior faixa salarial, ficando entre 5 a 10 salários mínimos, atendendo um público com maior capacidade de cumprir com as obrigações das prestações e, consequentemente, a capacidade de liquidez por parte desse Agente era maior e seu risco de inadimplência menor.

crescimento da população urbana e na expansão ocorrida do número de favelas nas principais cidades do país, provenientes dos censos da época, uma justificativa para a incapacidade da Política Habitacional do país não suprir a carência por moradias e, até mesmo, ficar bem aquém do déficit habitacional que se constituiu ao longo dos anos. Podemos, através de Taschner (1997, p. 30), apresentar um cenário do crescimento demográfico urbano no país e da expansão de áreas precárias como as favelas.

[...] Entre 1970 e 1980 o crescimento populacional nas regiões metropolitanas absorveu 41,31% do crescimento total da população brasileira, ou seja, dos 25,8 milhões de incremento no número de habitantes, 10,67 milhões se alocaram nas regiões metropolitanas (TASCHNER, 1992). As condições de vida urbanas e sobretudo as metropolitanas se tornam cada vez mais problemáticas. A crescente pobreza da população e o custo dos serviços de infraestrutura tornam as condições habitacionais precárias. Este fenômeno reflete-se no aumento de favelas nas principais cidades brasileiras. No município de São Paulo, por exemplo, o percentual de população favelada, que era de 1% em 1973, passa a 5% em 1980 (TASCHNER, 1996).

Esses números citados acima demonstram o inchamento populacional sofrido pelas principais cidades brasileiras, absorvendo quase metade de todo crescimento demográfico ocorrido no país no período entre os anos de 1970 a 1980. Isso se torna mais problemático quando essas cidades não apresentam condições físicas de absorver esses números, tendo as favelas como alternativas de ocupação de grande parte dessa massa populacional composta por pobres, migrantes, desempregados e trabalhadores subempregados.

Ao longo dos anos, o BNH passou por várias mudanças, sendo estas provenientes de vários fatores, como o arrocho salarial sofrido pelos trabalhadores num contexto de inflação⁸⁴ crescente da segunda metade dos anos de 1970 e dos anos de 1980, tornando as prestações dos imóveis não cabíveis dentro da renda orçamentária de grande parte dos trabalhadores brasileiros⁸⁵. A crise econômica que se aprofundou nos anos de 1980 impactou de várias formas a vida do trabalhador, sendo que seus

⁸⁴ Nos anos de 1974-1978 enquanto o PIB cresceu na média anual de 6,7%, a inflação subiu em média 37% no mesmo período, chegando a atingir o patamar anual de 110,2% em 1980. Ver FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

⁸⁵ Apesar do crescimento dos salários entre 1973 a 1982, este acabou sendo inferior ao crescimento das prestações de moradia. Sobre essa questão ver SILVA e SILVA, 1989.

salários sofriam reajustes abaixo da inflação⁸⁶, fazendo que com o passar do tempo, grande parte dos mutuários não conseguissem pagar suas prestações.

A evolução das etapas pelas quais passou o BNH indica as dificuldades encontradas no desenvolvimento do Programa Habitacional num contexto político e econômico turbulento, ao qual o Brasil estava inserido, cuja inflação se fazia elemento maior da capacidade de depreciação do poder aquisitivo das famílias e do país de modo geral.

As principais mudanças do Banco referiam-se, primeiramente, ao período de 1975-1978, com uma reorientação da Política Habitacional, sendo que entre suas principais medidas, destacava-se, a criação do Decreto-lei nº 1.358 que consistia num benefício fiscal representado no subsídio dos pagamentos das prestações futuras, sendo proporcional quanto menor fosse a renda do mutuário⁸⁷.

A partir desse momento, o BNH teve suas diretrizes modificadas. Suas principais ações tornaram-se mais entrelaçadas ao retorno do capital investido nos programas habitacionais, ampliando sua abrangência de atendimento às classes com maiores faixas salariais, deixando para as classes menos favorecidas economicamente alternativas de programas de baixa qualidade⁸⁸, contribuindo para uma expansão da periferização do espaço urbano, assim como da busca pelos espaços alternativos precários em morros e áreas alagadas.

Neste período compreendido entre 1975-78, houve a criação e a reformulação de vários programas, a exemplo do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

⁸⁶ Em 1983 o salário cresceu 109,3%, resultando num índice menor que a inflação que era de 130%, sendo que em 1984, a alta do salário foi de 179,4% e da inflação de 190%. Ibid.

⁸⁷ A partir do Decreto de Lei 1.358, ficava estabelecido que a partir de 1975 as pessoas físicas mutuárias do Sistema Financeiro de Habitação, mediante preenchimento de formulário próprio, gozariam, a título de benefício fiscal, como ressarcimento de encargos para aquisição da casa própria, de um crédito equivalente a 10% do total dos pagamentos correspondentes ao ano base e efetivamente realizados até data da apresentação da declaração de rendimentos, nos prazos fixados pelo Ministério da Fazenda (BRASIL. **Decreto de Lei nº 1.358** de 12 de novembro de 1974. República Federativa do Brasil, Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10 abr. 2015).

⁸⁸ Esta baixa qualidade da moradia não diz respeito simplesmente ao número de moradias produzidas em determinado espaço, também não se resume ao seu tamanho ou a questão da salubridade, mas principalmente aos fatores de localização da moradia, à ausência de saneamento, à dificuldade de transporte, ao atendimento à saúde e todos os demais elementos que compõe o conjunto habitacional. Sobre essa questão ver MARICATO, 1987.

(PROFILURB)⁸⁹ de 1975, posteriormente, substituindo o PROFILURB; foi criado o Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR)⁹⁰ de 1979; e em 1984 o João de Barro⁹¹, na tentativa de retomar as expectativas iniciais as quais a política de habitação se destinava. Porém, tais programas não traçaram diretrizes no sentido de evitar a produção de unidades habitacionais com péssimo padrão de qualidade⁹². O estímulo à iniciativa de autoconstrução não possibilitava alternativas às famílias de baixa renda, assumindo assim o ônus para a obtenção de uma moradia (ROYER, 2002).

Mas o período que evidencia a mais significativa transformação do BNH na condução dos programas habitacionais foi o de 1979-1985, momento de reformulação das linhas de ação. A partir de um aprofundamento da crise no SFH, gerado principalmente pela incapacidade dos mutuários pagarem suas prestações, os agentes financeiros do BNH foram estimulados a aplicar os recursos captados em programas com menores riscos e maior expectativa de retorno dos investimentos realizados. Nesse momento, conforme as pesquisas do IJSN (1987), o Governo Federal determinou que até o ano de 1984, fosse construído um número de cinco milhões de novas moradias.

Essa determinação levou os agentes promotores a construírem conjuntos superdimensionados, com problemas de localização, área distante dos centros urbanos e das principais malhas urbanas, levando a uma necessidade posterior de conduzir toda uma infraestrutura para possibilitar algum retorno do investimento realizado⁹³. Além disso, os agentes financeiros passaram a aplicar os recursos do

⁸⁹O Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, proveniente de 1975, tinha como objetivo o financiamento de moradias para famílias de condição econômica instável, com renda de até três salários mínimos.

⁹⁰Programa de Erradicação de Sub-habitação, implementado em 1979, visava à melhoria das habitações populares em favelas, buscando erradicar as habitações insalubres.

⁹¹O Programa João de Barro é proveniente ao ano de 1982, consistia em financiar o terreno e o material para construção por mutirão.

⁹² O critério econômico é tão significativo, mediante o risco de inadimplência que os custos da habitação popular em muito foram minimizados com a utilização de terrenos distantes e precários, com a produção de unidade denominadas casa-embrião de até 20m², com a utilização de material de construção de baixa qualidade, além de péssima qualidade dos serviços, onde muitos foram provenientes da autoconstrução. Ver SILVA e SILVA, 1989 e INSTITUTO JONES SANTOS NEVES. IJSN. Coordenação Estadual do Planejamento. Estudos para Definição da Política Habitacional para o Estado do Espírito Santo. **O Dimensionamento do Déficit Habitacional Urbano do Estado do Espírito Santo**: Vitória, 1987.

⁹³ Com os programas reformistas, o Estado não consegue prover a moradia para o público mais carente, grupo este que representa maioria no déficit de habitação apresentado nas principais cidades do país. Desse modo, passa a admitir pelos novos programas, modelos alternativos de produção que reduzem os custos e desqualificam as condições de habitação pelas precárias formas em que estas são viabilizadas (ROYER, 2002).

sistema em programas voltados para as classes sociais com maior renda, no intuito de obterem um retorno com maior segurança, fugindo desse modo, da proposta inicial divulgada de atender às classes sociais que mais necessitavam de moradia, as famílias com renda entre 01 a 03 salários mínimos.

Programas estimulando a construção em áreas distantes e sem infraestrutura passaram a configurar a política habitacional brasileira, levando milhões de brasileiros a se encaminhar para regiões precárias de serviços urbanos, a exemplo de transporte público, água, luz, escola, comércio entre outros. Com a inviabilidade de obtenção de retorno com a produção de unidades habitacionais produzidas⁹⁴, começou-se a estimular programas de urbanização de favelas e, posteriormente, a autoconstrução em lotes nem sempre urbanizados (TASCHNER, 1997).

Com o passar dos anos, com a crise econômica estabelecida e com as várias falhas na condução da política nacional de habitação, entre elas a incapacidade de atender o público que mais demandava de habitação, ocorreram algumas transformações na forma de gestão por parte do BNH, que deixou de se colocar na linha de frente das ações, passando a descentralizar a execução para as agências criadas tanto em âmbito estadual, como municipal. O Banco passou a se caracterizar como uma instituição de segunda linha⁹⁵, evitando assim as críticas diretas pelas falhas no desenvolvimento e execução da política habitacional⁹⁶.

A dificuldade do sistema financeiro habitacional de superar as limitações geradas pelo contexto inflacionário, que aumentava o valor das prestações das moradias junto aos mutuários, a deterioração dos salários e do aumento do nível do desemprego, que

⁹⁴ Diante da crise econômica que marcou os anos de 1980 e a crise do SFH, houve uma queda significativa o desempenho do setor de construção residencial que pode ser aferida, entre 1980 e 1987 pelo tamanho da área licenciada que caiu 44,33%. Ver FARAH, Marta Ferreira Santos. Estratégias de adaptação à crise: tendências de mudança no processo de trabalho na construção habitacional. In. RIBEIRO, Luiz César de Queiros e AZEVEDO, Sérgio. (orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

⁹⁵ Tornando-se o maior Banco de segunda linha do país, atuava diretamente, tornava-se encarregado de arrecadar recursos financeiros para em seguida transferi-los a agentes privados intermediários. Ver ROLNIK, Raquel; CYMBALIOSTA, Renato e NAKANO, Kazuo. Solo Urbano e Habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF** – Ano VII – nº 13 – Nov. 2011.

⁹⁶ Esse quadro de críticas à gestão do BNH era aprofundado com a crise econômica que tomava maiores proporções no país, aumentando consideravelmente o custo de cada unidade produzida, chegando o metro quadrado da área construída em 1987 a sofrer um aumento de 110%. Ver ROYER, 2002.

restringia a contribuição do FGTS, assim como da caderneta de poupança como fonte de recurso para o desenvolvimento dos programas habitacionais, se expandia de forma contínua ano a ano.

O público atingido modificava-se. A fórmula de provisão de habitação distanciava-se da forma original, sendo que a partir dos anos de 1970 e 1980, estimulava-se a prática de autoconstrução, tornando o trabalhador responsável direto pela provisão de sua habitação. Nas COHABs, em 1974, quase 70% dos mutuários estavam com prestações atrasadas, sendo que 1/3 registravam mais de três meses de atraso (MARICATO, 1987).

O Ministério do Interior, na passagem de 1979 para 1980, buscando dar conta da nova meta quantitativa estipulada, passa a investir em Projetos que oficialmente direcionavam a ocupação populacional de áreas informais, como das favelas⁹⁷.

Construções a partir de mutirão, ocupação de favelas, financiamento de lotes precários com a finalidade de autoconstrução e outras formas de levar o trabalhador a construir sua própria casa e atingir a meta numérica anunciada pelo governo, resultaram numa série de problemas, caracterizando-se desde a qualidade dos imóveis construídos pelas famílias, cujo conhecimento na área de construção civil era praticamente nulo, até a precariedade das áreas encaminhadas à população de baixa renda, levando os poderes públicos de âmbito estadual e municipal a trabalhar com as novas e cada vez maiores demandas da população urbana mal alocada. Sobre essa questão, Maricato (1987, p. 31, grifo da autora) revela:

A ilegalidade das ocupações de terra, a irregularidade de loteamentos e construções chegaram a índices tão altos nas cidades brasileiras (à exceção de Brasília) que superam na maior parte dos casos, em muito, as ocupações regulares. Se o Estado faz “vistas grossas” a esse universo de clandestinidade, é porque é a forma que encontra de oferecer uma válvula de escape para as necessidades objetivas e concretas que a massa de trabalhadores urbanos, e a massa pobre, desempregada, recém-chegada do campo, têm de habitação. É uma forma ainda de viabilizar o corte entre a

⁹⁷Um exemplo de tal iniciativa pode ser analisada a partir do Projeto Rio, conhecido como “Plano de Urbanização das Favelas da Maré”, cujo objetivo era fixar na área, aproximadamente, cerca de 75 mil residentes de seis favelas (MENDES, Izabel Cristina Reis. **Programa Favela-Bairro: uma inovação estratégica**. Estudo do Programa Favela Bairro no Contexto do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. São Paulo, 2006. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16136/tde-03052007 - 144846/.../dissertação.pdf>. Acesso em jun. 2015).

provisão capitalista de habitações e a não capitalista, assegurando para a primeira os recursos financeiros disponíveis. É uma forma ainda, também, de viabilizar a reprodução barata, da força de trabalho. Raras foram as realizações de governos municipais ou estaduais na área de habitação, independente do BNH, tal o acentualmente da centralização de recursos e decisões nas mãos do governo federal, durante o período que vai do início do regime militar, 1964, até seus últimos anos, 1982 a 85 (quando novas experiências são tentadas, principalmente através da institucionalização de construções com mutirões).

Durante a gestão do BNH, houve uma expansão periférica levando grande parte da população a sair em busca de novos espaços físicos que permitissem a sua inserção nas grandes cidades. Mesmo os antigos moradores de áreas, que passaram a sofrer com a valorização do mercado imobiliário, foram sendo, com o passar dos anos e dos novos padrões econômicos estipulados, incentivados a deixar suas casas e buscar novas áreas, agora mais condizentes com seu padrão social⁹⁸.

Sobre essa questão, é significativo destacar que outro aspecto desse processo refere-se às crescentes proliferações de loteamentos periféricos, sendo esses legais e clandestinos. Sem infraestrutura urbana, esses assentamentos passam a constituir o lócus por excelência da habitação da classe trabalhadora brasileira (SCHMIDT e FARRET, 1986).

Fosse através dos lotes clandestinos ou dos loteamentos legalizados pelos programas, registrados em cartório, providos de escrituração, o modelo de provisão de habitação popular perdeu-se em suas próprias diretrizes. Porém, os governos militares entendiam que tais mudanças faziam parte de um processo comum ao grau de objetivos pretendidos⁹⁹. Assim, esclarecem Schmidt e Farret (1986, p. 31):

Os problemas urbanos, dramatizados pela existência das cada vez mais numerosas favelas e outros tipos de desenvolvimento negativos, haviam sido historicamente definidos como “fenômenos de transição”, típicos de certos estágios do progresso econômico.

Esse entendimento de “um mal necessário” na justificativa das falhas e equívocos da Política Habitacional demonstra muito da ação governamental desenvolvida entre os anos de gestão do BNH. Este fenômeno de transição fez com que a maior parte da

⁹⁸ Sobre essa questão ver KOWARICK, Lúcio. **A espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

⁹⁹ Conforme Silva e Silva (1989), os objetivos mencionados dizem respeito a intenção inicial da Política Habitacional Brasileira introduzida no Governo de Castelo Branco, (1964-1968) que era de reduzir a crise econômica existente no período, através do crescimento econômico, sustentado pela expansão da indústria de construção civil e do controle inflacionário, principalmente pelo viés dos salários dos trabalhadores.

população, com o passar do tempo e com as transformações ocorridas no cenário econômico e social, fosse encaminhada para regiões distanciadas dos principais centros urbanos, localidades, estas, desprovidas, em sua maior parte, de sistema de água, esgoto, transporte entre outros. Demonstram melhor tal quadro, Schmidt e Farret (1986, p. 51) quando destacam que:

No setor da habitação, o quadro recessivo durante o governo Figueiredo levou a aceleração do processo de periferização das áreas urbanas, particularmente das regiões metropolitanas. Estima-se que, em 1982, cerca de 40% da população do Rio de Janeiro, 45% da população de São Paulo e 63% da de Recife, para só citar as maiores, vivem em assentamentos precários: favelas e cortiços. O quadro não é diferente para as demais regiões metropolitanas e capitais de Estados.

As periferias eram as áreas que a população era estimulada a ocupar, dada como principal alternativa pelos programas públicos de habitação, assim também como pela iniciativa privada. Pela ação governamental, essa era uma forma de reduzir os custos com os terrenos nas áreas mais distantes dos centros urbanos, desprovidas de infraestrutura, além de permitir a continuidade dos programas, a fim de estimular os setores econômicos envolvidos e manter a credibilidade da política governamental.

Quanto ao setor privado, estimulava a valorização cada vez maior pelo mercado imobiliário dos centros urbanos e a necessidade do governo investir em benfeitorias nas novas áreas constituídas, do mesmo modo que contribuía para a expansão da produção proveniente da indústria de construção civil¹⁰⁰.

Importante ressaltar, que mesmo com tantos equívocos, o BNH teve grande importância para a política social de habitação brasileira, considerando como uma das maiores e mais significativa política na área, tanto no âmbito de planejamento e estruturação, quanto no aspecto de representatividade no imaginário¹⁰¹ da sociedade.

A produção habitacional proveniente do período de gestão do BNH não conseguiu atender ao grande aumento populacional e, conseqüentemente, ao grande déficit de

¹⁰⁰Shimbo (2010) desenvolve em sua tese uma discussão complexa sobre os interesses que permeiam os objetivos do Estado, estando Este, no que diz respeito à produção da moradia popular, em confluência com os interesses das empresas construtoras e do capital financeiro.

¹⁰¹No que diz respeito ao imaginário social, desenvolvemos um entendimento sobre a ideologia da casa própria e a sua utilização para constituição de um pacto social entre governo, sistema de produção e trabalhadores.

moradias no qual as principais cidades brasileiras mergulhavam, nem tão pouco privilegiou as classes sociais mais carentes de habitação.

No primeiro momento, quando da sua criação, o BNH tinha como objetivo o direcionamento dos recursos para obras que complementavam a provisão de moradia, como transporte, saneamento básico, sendo que, posteriormente, com o aprofundamento da crise econômica, outras áreas passaram a consumir a aplicação anual dos recursos destinados pelo Banco gestor. Nesse sentido, as novas funções que o BNH absorveu demonstram uma ampliação de suas metas, sendo que Silva e Silva (1989, p. 110-111) lembra que,

Com a ampliação de funções, o BNH/SFH passam a ostentar uma estrutura complexa de cuja leitura fica evidente a distância considerável do modelo inicialmente proposto¹⁰², que apresentava, como espinha dorsal, metas voltadas para o interesse social. Nessa ampliação, à habitação popular são acrescidas áreas de saneamento, infraestrutura e planejamento urbano e comunitário, transporte, apoio nas áreas técnicas e financeira, de estudos e pesquisa, apoio à indústria de construção, assessoria a Estados e municípios, treinamentos desenvolvimento urbano, infraestrutura de serviços industriais de utilidade pública, fomento ao artesanato, comércio e pequena indústria, recuperação urbana e inúmeras outras. Com esta complexidade, a casa própria, para a população de baixa renda, dá lugar a um conceito de habitação mais amplo, que abrange não só a posse do imóvel, mas também os serviços habitacionais daí resultantes e todo um complexo de serviços complementares, desde infraestrutura e equipamentos urbanos até o desenvolvimento das cidades.

Diante desse quadro acima exposto, a casa deixa de figurar, após alguns anos de programas desenvolvidos, como elemento principal¹⁰³ no quadro de atividades do BNH. É compreensível e coerente o desenvolvimento de atividades que constituem elementos componentes da condição básica de habitação, transporte, tratamento de água e esgoto, infraestrutura. Porém, o que ocorreu foi uma ampliação de funções que desviaram o BNH das atividades básicas no trato da moradia, abrangendo áreas econômicas que não compunham diretamente a área social da habitação.

¹⁰² Os objetivos iniciais do BNH podem ser resumidos na maior difusão da casa própria às famílias menos favorecidas; eliminação das sub-habitações; aumento da oferta de moradia e respectivamente a queda do preço; fortalecimento da indústria de construção civil e de indústrias correlatas; desenvolvimento harmônico das áreas urbanas e oportunidade de emprego (IJSN, 1987).

¹⁰³ Diante do exposto, em 1984, 50,5% das aplicações do BNH são destinadas a habitação, 30,6% para o desenvolvimento urbano e 26,9% para o saneamento. Mesmo consideramos a importância do conjunto de serviços básicos necessários para compor o quadro habitacional, questionamos os valores investidos no desenvolvimento urbano, já que este também passou a representar o estímulo a empresas nem sempre envolvidas no setor habitacional (SILVA e SILVA, 1989).

Num estudo realizado a partir dos próprios relatórios desenvolvidos pelo BNH, foi revelado que em 1985, menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais estava situado dentro da malha urbana ou próximo a ela, dotado de acesso de transporte e serviços como o abastecimento de água e energia elétrica (SILVA E SILVA, 1989).

Entre os anos de 1964 e 1986, períodos de gestão dos recursos do SFH pelo BNH, foram financiadas, aproximadamente, cerca de 4,4 milhões de habitações, havendo um aumento de moradias no Brasil da ordem de 24%. Porém, apesar desses números expressivos, somente 1,5 milhão, ou seja, representando um número de 33%, foi destinado a setores populares. E para completar a informação, entre as classes de baixa renda entre 01 a 03 salários mínimos, somente 250 mil unidades foram ofertadas¹⁰⁴ (TASCHNER, 1997).

A incapacidade de obtenção de retorno dos investimentos por parte do BNH, os interesses dos setores envolvidos com a produção de moradia, a crise econômica de âmbito internacional e a política salarial adotada nos anos de 1970 e 1980 foram fundamentais para a falência do sistema. Além disso, outros fatores contribuíram para perpetuar uma imagem negativa à instituição, como a perda dos objetivos iniciais traçados de beneficiar a população mais pobre, voltando-se posteriormente para o favorecimento às classes sociais com maiores rendas; a condução, o modo de desenvolvimento da política de habitação articulado com os interesses privados do mercado; e a incapacidade do sistema de administrar as limitações financeiras das classes trabalhistas frente a um cenário político e econômico conturbado.

Nos últimos anos de atuação do Banco, quando as diretrizes originais da política desenvolvida foram revistas, a expansão dos assentamentos informais, as invasões e as autoconstruções já demonstravam a incapacidade da política social de âmbito nacional de atingir resultados eficazes.

¹⁰⁴ Assim, apenas 5,9% do total das unidades, sendo estas provenientes principalmente de programas alternativos do BNH, foram encaminhadas para a população que mais necessitava de habitação, estas abaixo dos 3 salários mínimos (TASCHNER, 1997).

O SFH não conseguiu reverter a crise habitacional brasileira¹⁰⁵ e grande parte da população brasileira teve que buscar alternativas de provisão de moradias. Conforme Silva e Silva (1987, p. 171),

O acesso das classes populares à PHB, além do critério exclusivamente econômico, é dificultado pelo elevado preço da terra urbana e da própria habitação, que é encarecida pelas intermediações e pela cobrança de sobretaxas. Além disso, a instituição do FGTS, como mecanismo de captação de recursos para construção da casa do trabalhador, tem gerado situação contraditória de rotatividade da mão-de-obra, principalmente dos trabalhadores não especializados, consequentemente dos de menor salário. Enquanto isso, o pagamento da casa financiada pelo SFH tem de ser feito ininterruptamente, durante 20 a 30 anos, através de elevado comprometimento de renda, e sem considerar os outros gastos que incidem sobre a habitação. Assim, sob a justificativa de garantir o acesso à moradia, representado pela casa própria, símbolo do regime capitalista, o trabalhador perdeu a estabilidade do seu emprego, enquanto o acesso à moradia torna-se cada vez mais distante.

Esse distanciamento da casa própria é proveniente não apenas das falhas da Política Habitacional Brasileira (PHB), em não prever a contradição dos interesses privados dos agentes envolvidos no sistema de produção da habitação popular, mas também de não tratar a habitação como dimensão da questão urbana, não sendo possível uma política habitacional desarticulada, não compreendendo a questão urbana como um todo.

A correlação dos diversos setores urbanos e a forma com que estão intrincados na vida do urbano, a exemplo do trabalho e da moradia, geram um impacto profundo e muitas vezes perverso na vida cotidiana do cidadão.

No ano de 1985, após tentativa do governo¹⁰⁶ de reverter o quadro de inadimplência e de déficit existente no SFH, decidiu-se, enfim, pela extinção do Banco. Podemos resumir os principais fatores responsáveis pela extinção do BNH como: forte inflação,

¹⁰⁵Em São Paulo, assim como em outras cidades brasileiras, o percentual da população favelada atingiu números expressivos, sendo na cidade paulista de 8,92% em 1987. No Rio de Janeiro, entre 1970 e 1980, a população total aumentou 19,7%, e a população favelada 32% (TASCHNER, 1997).

¹⁰⁶Nesse período, cedendo a várias pressões provenientes de grupos envolvidos na discussão do déficit do SFH e na correção das prestações, a exemplo dos Mutuários, da Associação Brasileira das COHABs (ABC), da Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e de Poupança (ABECIP) entre outros, o governo decide que todos os mutuários teriam um reajuste de 112%, desde que optassem pela semestralidade das prestações, para os que desejassem manter as indexações anuais teriam um aumento de 246,3% (AZEVEDO, Sérgio de. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio. (orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996).

a incapacidade de pagamento das prestações por parte dos mutuários do Banco frente à correção das mesmas, a diferença entre a periodicidade e a taxa de correção do saldo devedor dos financiamentos, entre outros que vão desde a perda de competitividade das cadernetas de poupança mediante a viabilidade no retorno de outras aplicações financeiras.

Todos esses elementos contribuíram para perda da capacidade de desenvolvimento dos programas financiados, sendo que um dos mais questionados provém da incapacidade¹⁰⁷ do BNH, como órgão decisório das políticas de habitação social.

Com a extinção do BNH, que passou para responsabilidade da Caixa Econômica Federal, algumas propostas de âmbito municipais começaram a ser articuladas em prol de programas habitacionais alternativos, minimizando as dificuldades geradas pela carência de moradias nas principais cidades brasileiras e a todas as problemáticas com ela trazidas.

Um aspecto importante verificado com o fim das operações do BNH provém da demonstração de perda de importância da PHB na “Nova República” e, principalmente, de uma desestruturação pela qual era mergulhada¹⁰⁸.

A impossibilidade do SFH em controlar as oscilações e instabilidades pelas quais a economia passava, assim como os mercados, onde a inflação, a recessão, o desemprego e a falta de substituição dos principais meios de geração das fontes de recursos para a PHB, como a inadimplência dos mutuários mediante a impossibilidade de pagar suas prestações, levaram a um aumento cada vez maior dos déficits do

¹⁰⁷ Tal incapacidade pode ser compreendida pelos diversos interesses políticos contraditórios da política habitacional brasileira proveniente do governo militar, onde a partir de objetivos abrangentes, buscava tratar a problemática habitacional, não apenas desconsiderando toda a questão urbana à qual ela compunha, mas também os diversos interesses setoriais e mercadológicos aos quais a classe social mais carente por habitação não correspondia, deixando esta, com o passar dos anos por sua própria conta e risco. Este entendimento é oriundo da expansão de programas que estimulavam a autoconstrução como alternativa e solução para o problema habitacional das classes sociais menos abastadas, a exemplo do Programa João-de-Barro.

¹⁰⁸ Nos quatro anos da Nova República, a Política Habitacional Brasileira foi tratada por três ministérios, o Ministério de Desenvolvimento Urbano, o Ministério de Habitação e Meio Ambiente e o Ministério de Habitação do Bem Estar Social e Habitação, sendo que este último foi extinto após quatro meses de criação, durante o Plano Verão de Máilon da Nóbrega. Lembrando que com este novo plano econômico que tentava estabilizar a economia através do controle inflacionário, houve uma suspensão de todos os financiamentos para imóveis, através do SFH, por tempo indeterminado (SILVA e SILVA, 1987).

sistema¹⁰⁹ e, conseqüentemente, a um agravamento do problema habitacional nas principais cidades do país.

Apesar de tais resultados distanciados das demandas reais¹¹⁰, às quais as diretrizes originais da política se propunham, não podemos desconsiderar a importância dos programas implementados pelo BNH ao longo de mais de duas décadas de atuação e a sua significação como elemento norteador da política pública habitacional, construindo uma estrutura inédita de obtenção de recursos, a qual teve continuidade mesmo após seu fim. O BNH foi extinto, mas grande parte da sua contribuição na constituição das principais fontes de recursos para o financiamento de moradia se manteve.

Desse modo, o modelo político habitacional implementado no âmbito do Banco Nacional de Habitação, permaneceu representando uma contribuição¹¹¹ às políticas sociais de habitação, influenciando modelos adotados posteriormente, tratando de suas características em termos de estrutura institucional, sua concepção de política habitacional enquanto uma política pública de abrangência nacional, bem como de demonstrar que o Estado é sim responsável pelo conjunto de elementos que representam a moradia, sendo estes bem mais abrangentes que meramente a “casa”.

¹⁰⁹ A dívida do Fundo de compensação de variação salarial (FCVS), proveniente do extinto BNH, girava em torno de Cz\$ 180 bilhões. Ver LOBATO, Elvira. Crédito para casa própria está fechado há 16 meses. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 de maio de 1987.

¹¹⁰ Essas demandas reais dizem respeito a produção de moradias populares para população com faixa salarial entre 1 a 3 salários mínimos.

¹¹¹ Principalmente no sentido de constituir de modo inédito no país a capacidade de geração de fontes de recursos próprios capazes de proporcionar o desenvolvimento dos programas almejados.

2 A REDEMOCRATIZAÇÃO E A QUESTÃO DA MORADIA

O fim do regime político de Ditadura Civil-Militar no Brasil representou um importante momento ao qual teve nos movimentos de luta pelos direitos sociais uma grande contribuição. Esses direitos tinham sido suprimidos ao longo de mais de vinte anos de repressão proveniente do Regime Político de Ditadura.

A Constituição de 1988 foi o grande marco histórico de transformação política e social no país, expressando a partir da Carta Magna a responsabilidade do Estado na garantia de vários direitos aos quais representavam uma conquista da sociedade civil como um todo.

Toda representação proveniente da Constituição Federal de 1988 não conseguiu gerar por um longo tempo um sentimento de segurança e liberdade, pois o Brasil estava mergulhado numa crise econômica marcada por uma aceleração inflacionária, por um alto nível de desemprego e por um endividamento do Estado.

Apesar da grande importância desse novo momento político, representando uma grande conquista da sociedade na luta pela participação na formulação e condução das políticas públicas, o país ainda vivenciava as marcas de um passado tão recente. As práticas clientelísticas ainda caracterizavam as ações dos políticos no cenário brasileiro. Desse modo, mesmo com a conquista da promulgação da Carta Magna, o país passou por um longo caminho na busca por tornar esses direitos sociais garantidos pela Lei num instrumento claro, contendo as formas concretas de implantação.

Nessa perspectiva trabalhamos esse processo de transição política da sociedade brasileira, considerando os novos modelos de desenvolvimento da economia e da sociedade, situando o problema da habitação de interesse social. Dessa forma, analisamos a importância do arcabouço jurídico para a garantia do direito à moradia, sendo este constituído a partir de 1988 e ao longo dos anos de 1990, atingindo seu auge no ano de 2001.

2.1 A MUDANÇA POLÍTICA E OS NOVOS PARADIGMAS DE DESENVOLVIMENTO

Os anos de 1970 registraram momentos difíceis para a sociedade brasileira no âmbito político, econômico e social, mas marcaram também um período no qual se construíram as bases para o processo de redemocratização no país. A perda do ritmo de crescimento do modelo econômico predominante fragilizava um dos principais pilares de sustentação do sistema político, no caso a economia, configurando um tempo de crises, que a partir de meados desta década aliou tendências do esgotamento econômico com sinais do esgotamento político.

Esse processo gerou movimentos de vários segmentos da sociedade civil, como dos trabalhadores, e intensificou-se a partir dos anos de 1980 com o surgimento de um sindicalismo, representado pela formação de um partido político de oposição, o Partido dos Trabalhadores (PT), além da criação de duas centrais sindicais nacionais¹¹², que contribuíam para delineação de uma nova conjuntura política.

O ano de 1984 foi marcante pelo sentimento de euforia que envolvia não apenas sindicatos, estudantes e trabalhadores, mas também como tomava as ruas, assumindo proporções que se manifestavam nos comícios¹¹³ em prol das “Diretas Já”¹¹⁴. Um tempo que traçava novos caminhos no cenário político brasileiro com a visibilidade de “[...] novos atores sociais que, em consonância com movimentos da classe trabalhadora, tornam-se expressão máxima da luta brasileira pela (re)democratização” (MEDEIROS, 2010, p.10).

¹¹²Em 1983 foi fundada a Central Única de Trabalhadores e em 1986, formaram a Central Geral dos Trabalhadores. Ver FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 2^o ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

¹¹³ Estima-se que um comício em São Paulo no ano de 1984 tenha reunido mais de um milhão de pessoas. Tais manifestações transformavam-se em festas cívicas com a participação de vários setores da sociedade civil a exemplo da OAB, participavam ainda representantes de partidos de oposição, celebridades e outros na tentativa de atrair a massa e juntos fazer pressão em prol das diretas. Ver CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 15^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

¹¹⁴ Movimento político democrático de 1984 que contou com o apoio da sociedade civil e de representantes políticos que apoiavam a Emenda do Deputado Dante de Oliveira a fim do restabelecimento das eleições diretas para Presidente da República no Brasil. Esse movimento é compreendido como uma das maiores manifestações populares já ocorridas no país.

Esse movimento vai dar forma a novos paradigmas na construção de uma nova ordem política diante do esgotamento do Regime Civil-Militar e do desmonte de um modelo autoritário que durante duas décadas impactou a sociedade em amplas dimensões. Sobre esta questão Medeiros (2010, p. 10) diz que prevalecia na sociedade civil,

O desejo por liberdade, de se desvencilhar do autoritarismo imposto pelo regime militar, se arraigava no imaginário político da população como algo para além da dimensão do direito civil e político do voto, mas também era expressão de um desejo de democracia protegida, através da ampla dimensão do conceito cidadania, também respaldo social.

Em meio a um grande embate político, mobilizações sociais, incertezas, lutas partidárias e ideológicas, transitou o processo de redemocratização do país marcando um período de mudanças entre meados da década de 1970 até 1984 com a derrota dos militares e o início de um caminho para a consolidação democrática. Caminho de difícil traçado, para Padrós et al, (2009, p. 44),

[...] que esbarrou no Congresso Nacional quando a Emenda Dante de Oliveira, que previa diretas para a Presidência da República, foi derrubada, apesar de ter recebido a maioria dos votos a favor. A votação – 298 votos a favor e 65 contra – não atingiu o quórum de dois terços necessários para efetivar uma alteração constitucional.

Neste cenário político, de não obtenção de êxito na alteração Constitucional, a eleição para presidente se deu pela via do Congresso Nacional num movimento partidário que foi representado pelo partido de situação, o Partido Democrático Social (PDS), com seu candidato Paulo Maluf¹¹⁵, enquanto que o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) lançou o nome do candidato de oposição, sendo este Tancredo de Almeida Neves e como vice, José Sarney¹¹⁶, embora este último não representasse nenhuma expressão de luta pela redemocratização no país, mas sim uma manutenção das relações de poder provenientes do regime ditatorial.

¹¹⁵ Paulo Salim Maluf surge politicamente no Arena, que posteriormente recebeu a nomenclatura de Partido Democrático Social (PDS) pelo qual o político saiu candidato nas eleições presidenciais de 1985. A sua escolha como candidato do partido na corrida presidencial gerou uma dissidência à qual fez surgir o Partido da Frente Liberal (PFL), responsável pela indicação de José Sarney como vice do PMDB, numa aliança que tinha como intuito a derrota do PDS.

¹¹⁶ José Sarney foi lançado candidato a vice- presidente pelos dissidentes do PDS, responsáveis pela formação do PFL. Ele não expressava a luta pelas “diretas já” porque era uma das principais figuras políticas do PDS, tendo sido por este partido eleito senador, além de tê-lo presidido. Ver FAUSTO, 2012.

Na eleição, o PMDB venceu o PDS, representando significativa vitória em prol do retorno do regime democrático que só foi concretizado quando da aprovação em maio de 1985 das eleições diretas para a Presidência da República pelo então presidente José Sarney, que assumiu o cargo de presidente após falecimento do então eleito, porém nunca empossado, Tancredo de Almeida Neves, que adoeceu gravemente, saindo de cena sem tomar posse do cargo de presidente eleito.

Esse processo de eleição, mesmo tendo sido realizado com a participação indireta do povo, representou um marco inicial nas mudanças que reconduziram o Brasil para um movimento democrático, que se abriu com a “Nova República”, sendo esta “[...] marcada mais por continuidades do que por rupturas” (PADRÓS et al, 2009, p.45), determinante para as realizações políticas seguintes, que conduziram o país às eleições democráticas, à uma liberdade mais ampla e à uma nova Constituição, que representou o coroamento da democracia no país.

A “Nova República”¹¹⁷ encontrou uma realidade nacional de grande complexidade em amplas dimensões. No campo econômico, o processo acelerado de inflação superava 200% ao ano e um arrocho salarial deteriorava a capacidade de consumo e de pagamento das obrigações por parte do trabalhador, além, de um aparato legislativo que expressava a reminiscência do longo período ditatorial (SILVA e SILVA, 1989).

O cenário social vivenciado estava caracterizado pelo desemprego, pobreza e concentração de renda, problemas que não eram novos na sociedade brasileira, mas que se agravavam e ganhavam novas configurações ao longo do período do Regime Militar.

Nesse contexto, com o fim do Regime¹¹⁸, no momento de transição tão esperado pela sociedade para um processo de redemocratização política do país, o BNH foi extinto, impedindo a possibilidade de uma reestruturação do órgão e de uma retomada dos

¹¹⁷ Essa denominação é proveniente de um clima de euforia social propagado pela promessa de um resgate da dívida social por parte do bloco político, inspirando a campanha das “Diretas já”, representando o início de um novo tempo, capaz de contribuir para uma transição democrática.

¹¹⁸ O Regime Militar no Brasil perdurou por vinte anos, entre o período de 1964 a 1984. Sobre essa discussão ver ALVES, Maria Helena Moreira. Estado e Oposição no Brasil. 1964-1984. Bauru – SP: Edusc, 2005; DREIFUSS, René Armand. 1964: **A Conquista do Estado**. Ação política, poder e golpe de classe. 3º Ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

objetivos iniciais voltados para o atendimento das classes sociais menos favorecidas economicamente no trato da habitação.

Apesar do resgate dos direitos políticos por parte da sociedade, o Brasil ainda estava longe de proporcionar melhorias concretas no âmbito econômico e social, como redução da desigualdade social e o do desemprego gerado pelo processo inflacionário. Os vínculos com o passado governista¹¹⁹ também podiam ser notados a partir de favoritismo a grupos econômicos, configurando em novos tempos, velhas práticas de clientelismo¹²⁰.

Com os fatos que se sucederam até a implementação do Plano Cruzado em 1986, comprovou-se a incapacidade da política econômica de ajuste fiscal adotada conter a inflação e gerar a estabilidade econômica fundamental para o país materializar de modo seguro o processo de transição para a democratização. Os avanços nos direitos sociais¹²¹ e a retomada dos direitos políticos não resultaram, no entanto, em grande evolução dos direitos civis¹²².

Com o Plano Cruzado¹²³, em fevereiro de 1986, o governo tentou controlar o acelerado e contínuo processo inflacionário mediante políticas recessivas de congelamento de preços e salários.

Desse modo, a crise institucional que o Brasil estava sofrendo fez com que o gasto federal nos setores sociais, a exemplo da habitação, diminuísse após a extinção do BNH. Assim, Royer (2002, p. 28) lembra que: “Este fato, somado à aceleração da

¹¹⁹ Um exemplo pode ser visualizado a partir da não só manutenção do Serviço Nacional de Inteligência (SNI), como da realização de significativas remessas de recursos para esta instituição (FAUSTO, 2012).

¹²⁰ Após algum tempo depois de assumir o poder e do Plano Cruzado começar a demonstrar que não iria resolver os problemas econômicos, a população começou a perceber que a democratização não resolveria de modo rápido os velhos problemas do passado que afligiam a sociedade, a exemplo da corrupção. Logo, o governo começou a ser acusado de favorecer a grupos econômicos e a buscar alianças com representantes do poder na época da ditadura (CARVALHO, 2012).

¹²¹ Avanços garantidos pela Promulgação da Constituição Federal de 1988.

¹²² Apesar dos direitos terem sido restituídos com a abertura política, continuaram a privilegiar uma parcela reduzida da população, sendo esta formada por cidadãos ricos e educados. O grande problema da desigualdade social ainda continuava a servir com um grande obstáculo no processo de justiça social. Ver CARVALHO, 2012.

¹²³ O Plano Cruzado foi um conjunto de medidas tomadas em 1986 por meio de decreto lei com o objetivo de controle da inflação, essas medidas foram caracterizadas pelos economistas como um choque heterodoxo, tendo como principais ações a alteração da unidade do sistema monetário que passa a ser denominada Cruzado, correspondendo a mil unidades de cruzeiros, congelamento de preços de bens e até de serviços. Ver SANDRONI, 2001.

inflação com o fim do congelamento de preços do Plano Cruzado, conduziu a uma paralisa completa do Sistema Financeiro de Habitação em 1987¹²⁴.

Ministérios foram criados e extintos, assim como secretarias voltadas para o setor habitacional do país. Essas ações demonstravam desarticulação entre o discurso e a prática, enquanto o cenário político apontava para uma falta de estrutura organizacional na área, capaz de permitir atitudes consistentes e concretas no trato dos problemas destacados.

Em 1987, o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU) foi transformado em Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), ficando responsável pela política urbana e habitacional, como também por outras políticas como a de transportes urbanos. Esse Ministério teve pouco tempo para implementar uma política concreta, já que perdurou pouco.

Em 1988 ocorreu mais uma mudança política na área, sendo então criado o Ministério da Habitação do Bem Estar Social (MBES), o qual estava incumbido de gestar o que seria a nova política habitacional brasileira.

Em março de 1989 o MBES foi extinto, criando-se a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), agora sob a responsabilidade do Ministério do Interior, porém, mantendo as atividades financeiras do sistema, assim como da CEF sob a tutela do Ministério da Fazenda (DIAS, 2008).

Essa estruturação da política habitacional estava totalmente atrelada à política econômica em vigor, inserida numa conjuntura de crise, na qual o aumento da inflação ficou bem acima do aumento dos salários, gerando um descompasso, com o passar do tempo, entre o pagamento das prestações do financiamento e o saldo devedor remanescente, proporcionando um déficit cada vez maior no SFH.

¹²⁴ Depois do período de um ano da extinção do BNH, em 1987, as COHABs ainda financiaram aproximadamente 113 mil casas populares, sendo que após as mudanças provenientes da Resolução 1.463 que criava medidas restritivas ao acesso a créditos por parte das COHABs, já no primeiro semestre de 1988, o número de financiamentos realizados por estas Companhias foi reduzido para aproximadamente 30.500 unidades (AZEVEDO, 1996).

Além disso, o SFH estava estruturalmente ligado à política desenvolvimentista de incentivo ao emprego, a partir da expansão das indústrias, ficando fragilizado quando estas, a partir de um cenário recessivo e inflacionário como o existente no período, passavam a demitir trabalhadores e reduzir drasticamente seu ritmo de investimento e produção, levando a um clico virtuoso de queda de poupança e de fontes de manutenção da PHB, que tinha na caderneta de poupança e no FGTS fontes essenciais de sustentação.

Após o fim das atividades do BNH¹²⁵, mesmo com tantos Ministérios sendo criados, extintos e se tornando gestores da política habitacional no país, a CEF continuou a ser a grande responsável pelo Sistema Financeiro de Habitação. Porém, a partir de então, a preocupação do Banco estaria focada no controle das dívidas de estados e municípios, levando, segundo Azevedo (1996, p. 81-82), a criação de:

Medidas restritivas ao acesso a créditos por parte das COHABs. Do mesmo modo a Caixa Econômica Federal, ao criar novas formas para se adaptar à citada Resolução e a outras que lhe sucederam, terminou, na prática, não só por transferir à iniciativa privada os créditos para a habitação popular, como também diminuiu a capacidade dos estados e municípios de disciplinar a questão habitacional.

Conforme a capacidade de atuação das COHABs tornava-se cada vez mais limitada, foi verificada, de modo concomitante, a diminuição da participação nos programas tradicionais à população de menor renda.

Essa estrutura de órgãos constituída para a condução da PHB pós-extinção do BNH demonstrava não apenas uma falta de planejamento e conhecimento do novo governo com o problema habitacional do país, mas, e principalmente, uma desconsideração por toda a experiência anteriormente constituída pelos diversos setores e grupos envolvidos no processo.

¹²⁵ A Nova República representou mais que um novo momento gerado por perspectivas e esperanças de grandes e significativas mudanças do BNH que trazia consigo uma simbologia das ações políticas provenientes do regime militar e por isso não era bem vista pela sociedade que clamava por mudanças, porém, com a extinção do BNH, em novembro de 1986, houve uma perda de uma identidade da política habitacional que pôde ser vista a partir da fragmentação institucional, onde passava a ser comandada por Ministérios, secretarias e instituições que não tinham uma familiaridade com o problema habitacional, a exemplo da CEF que tratou o problema de modo setorizado. Essa perda na capacidade decisória e a gradativa redução do volume de recursos provenientes de equívocos políticos no trato da questão econômica e também das questões sociais, a exemplo da habitação podem melhor ser analisadas em CARDOSO, Adauto Lúcio. **Política Habitacional no Brasil: Balanço e Perspectivas**. Observatório das Metrópoles. IPPUR/UFRJ, 2008. Disponível em http://web.observatorioidasmetrolopes.net/index.php?option=com_content. Acesso em 04 mar. 2015.

Desse modo, a PHB encaminhada após o ano de 1987 gerou poucos resultados concretos capazes de apontar para uma efetividade e eficácia nas medidas adotadas no trato da política habitacional de interesse social¹²⁶. Entretanto, podemos destacar algumas tentativas de amenização do problema do déficit habitacional, a exemplo do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais da SEAC, o qual nos remete, em alguns momentos, às tentativas de programas alternativos que o antecederam, a exemplo do PROFILURB, do PROMORAR e do João de Barro, todos estes, ainda da gestão do BNH (AZEVEDO, 1996).

Um Programa alternativo que merece destaque, instituído no governo de José Sarney, foi o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais,¹²⁷ destinado a atender às populações entre a faixa salarial de 01 a 03 salários mínimos. O modelo institucional adotado pela SEAC, que visava implementar programas alternativos a partir de mutirão e da urbanização de lotes, tinha como linha de financiamento os recursos orçamentários, trazendo, em seu caráter, a iniciativa de implementar parcerias com estados e municípios, a fim de tratar a questão de modo mais próximo e específico.

Esse aspecto de articulação entre os poderes, chamando estados e municípios para uma atuação conjunta, já demonstrava uma característica das ações que iriam integrar o marco regulatório da política de urbanização e habitação proveniente da Carta Magna.

A falta de uma identidade¹²⁸, assim como de uma efetividade e transparência de propostas e de propósito na política social de habitação implementada pela SEAC, que também passa por vários ministérios, antes de ser extinta, demonstrava que, apesar de alternativas políticas de atingimento de uma população mais carente,

¹²⁶ Esse entendimento sobre a falta de solução para o problema habitacional do período provém da incapacidade das ações políticas de resolverem ou atingirem um dos mais graves entraves do SFH que era seu alto nível de endividamento, limitando e fragilizando qualquer operação no trato do problema.

¹²⁷ Instituído pelo governo de José Sarney em novembro de 1987 com a meta de construir 550 mil unidades num período menor que dois anos, o Programa foi uma iniciativa real. Porém, estima-se que cerca de um terço das unidades financiadas não tenham sido construídas pelas razões do baixo financiamento que não estimulava as construtoras (NCz120,00 por unidade), forte inflação e má alocação dos recursos. Ver AZEVEDO, 1996.

¹²⁸ Tal falta de identidade pode ser demonstrada nas mudanças e transferências de responsabilidade no trato da área sem considerar critérios técnicos e resultados alcançados, já que esses órgãos eram criados e extintos sem nem mesmo ter um tempo hábil para avaliação de resultados. Ver ARRETCHE, M. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? **Espaço e Debates**. São Paulo, SP. Ano 16, nº 39, 1996, p. 75-86.

através dos mutirões, esta ainda desviava-se da realidade e da demanda social desta mesma classe. Nesse sentido, destaca Azevedo (1996, p. 83),

A experiência histórica brasileira mostra que sempre que um programa habitacional altamente subsidiado permite um grau muito alto de liberdade na alocação de recursos, as regiões menos desenvolvidas e os estados com dificuldades políticas junto ao governo central terminam altamente prejudicados, como ocorreu com a Fundação Casa Popular durante o período populista (Azevedo e Andrade, 1982). Assim, por exemplo, enquanto o Nordeste abriga aproximadamente 35% da população brasileira, somente 15,6% dos recursos do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais (85.914 unidades) foram alocados na região [...].

Embora contando com recursos provenientes de verbas orçamentárias a fundo perdido, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais apresentava uma grande fragilidade, ficando à mercê das instabilidades políticas e econômicas que tornavam as receitas de estados e municípios mais limitadas, não possibilitando o empreendimento de resultados significativos.

Mesmo com a tentativa da SEAC e suas ações na área habitacional, a exemplo do Programa Nacional de Mutirões Comunitários, não podemos esquecer que esta não se fazia uma forma de resolver o problema do déficit habitacional, mas sim de adoção de medidas paliativas que não geravam resultados efetivos¹²⁹. Para Dias (2008, p. 2) “o fato de a questão habitacional ser tratada por uma secretaria, e não por um ministério de ação comunitária, denota a característica assistencialista a ela atribuída na agenda de reformas da Nova República”.

Independente das medidas e dos resultados demonstrados pela política habitacional¹³⁰ do governo José Sarney na Nova República, estas não foram

¹²⁹ A falta de uma regulamentação clara sobre as políticas urbanas e de habitação já demonstrariam a fragilidade desta e de outros programas, cujas orientações ainda não possibilitavam um norteamento maior sobre as diretrizes a serem priorizadas e sua forma de alcançá-la. Outra questão sobre o Programa de Mutirões que pode demonstrar a fragilidade da política implementada na época era o modo com que tal processo era organizado, onde a prefeitura oferecia o terreno e a infraestrutura, sendo que a população entrava com seu trabalho, isso num momento em que a política habitacional começava a ser vislumbrada como parte integrante de uma política urbana. Sobre essa questão ver AZEVEDO, 1996. Outra questão que demonstra ainda o modo paliativo com que a moradia de interesse social era tratada, a falta de estudos sobre a regularização do solo urbano era ainda bastante presente e por isso, inevitavelmente, dificilmente atingiria os resultados desejados para diminuir o quadro de déficit e precariedade habitacional. Para termos uma ideia sobre o desenvolvimento de pesquisas e estudos realizados pelos municípios sobre loteamentos clandestinos e irregulares a partir da obrigatoriedade de criação do Plano Diretor previsto pelo Estatuto da Cidade. (ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2011).

¹³⁰ Estima-se que foram construídas pelo Programa Nacional de Mutirões, cerca de 350 mil unidades habitacionais para a população de baixa renda (BLANCO JUNIOR, Cid. **As Transformações nas Políticas Habitacionais Brasileiras nos anos de 1990: O Caso do Programa Integrado de Inclusão Social na Prefeitura de Santo André.**

suficientes para reduzir o endividamento do sistema¹³¹, contribuindo para o aumento do déficit habitacional¹³², junto a um pessimismo na condução de novos programas para a área e da certeza de um futuro duvidoso sobre a política habitacional brasileira.

Apesar desse momento de grande perda¹³³ de uma estrutura já constituída ao longo de uma experiência de mais de 20 anos da Política Nacional de Habitação em sua gestão por parte do BNH, os anos de 1980 representaram não apenas a vitória pela democratização no país, mas também o avanço nos princípios básicos referentes ao problema da moradia, a partir da promulgação da Carta Magna em 1988,¹³⁴ que legitimou o reconhecimento constitucional do direito à moradia.

Nos anos de 1980, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o processo de democratização foi acompanhado de alguns progressos¹³⁵ no trato da política urbana, na forma de compreender a moradia como elemento básico no conjunto de bens e serviços a serem tocados pelo Estado Jurídico de Direito.

Mesmo que naquele momento, ainda não estivesse estabelecido de modo absoluto como um Direito Fundamental, estava posto na forma de permitir a construção de um novo olhar a partir da criação de um capítulo próprio sobre o uso do solo e sua função social nesse contexto, denotando uma nova significação no entendimento da habitação de interesse social e, conseqüentemente, de sua importância.

Dissertação de Mestrado apresentada na Escola de Engenharia de São Carlos, 2006. Disponível em <http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca>. Acesso em 20 jan. 2014).

¹³¹ As informações sobre o rombo do SFH não são muito exatas, porém, estima-se que em 1986 ele tenha alcançado um valor em torno de U\$ 7 a U\$ 25 bilhões. Sobre essa discussão, ver Ribeiro e Azevedo, 1996; Silva e Silva, 1989.

¹³² Em 1990, 55,2 % das famílias que se encontravam em déficit habitacional recebiam até 2 salários mínimos. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE. **Censo Demográfico do Brasil – 1991**. Rio de Janeiro, 2000).

¹³³ Nesse caso compartilhamos do entendimento de Rolnik, Cymbalista e Nakano, (2011), em relação ao número de financiamentos realizados nas décadas de 1980 e 1990, onde os investimentos estavam limitados em função de um ajuste estrutural que não permitia investimentos significativos em políticas sociais, nem tão pouco o endividamento público. Ainda, compartilhando dos argumentos dos autores, não foi formulada uma estratégia territorial para o país. Ver ROLNIK, CYMBALISTA E NAKANO, 2011

¹³⁴ O texto original da Carta Magna de 1988, art. 6º do Capítulo II que trata dos direitos sociais sofreu duas alterações ao longo das novas redações proporcionadas pelas Emendas Constitucionais (BRASIL, 1988).

¹³⁵ O reconhecimento do direito à moradia pela Constituição esteve articulado a um processo de participação cidadã. Sobre esse processo ver ROLNIK, CYMBALISTA E NAKANO, 2011.

Assim, o direito à moradia e o direito à cidade passam a constituir, de modo que ainda seriam regulamentados, em capítulo próprio do texto Constitucional, instrumentos voltados para a função social da terra e consequentemente da propriedade. Desse modo, o uso individual até então determinante do processo de utilização do solo urbano, ganha um caráter coletivo, social e bem mais humano.

2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O DIREITO À MORADIA

O texto original da Constituição de 1988, no capítulo II, dos Direitos Sociais, Art. 6º¹³⁶ não incluiu a moradia no conjunto das necessidades básicas para o bem estar do cidadão. Logo, este direito foi introduzido ao texto no disposto da Emenda Constitucional de nº 26, de 14 de fevereiro de 2000¹³⁷.

Na Constituinte original, percebemos que o artigo que trata da garantia dos direitos sociais não toca em moradia, destacando outras áreas sociais como a educação, a saúde, o trabalho, além de outros elementos considerados básicos para permitir uma vida digna ao cidadão.

Já no texto da Emenda Constitucional dos anos 2000, o termo foi acrescido ao parágrafo Constitucional, demonstrando um entendimento de que não seria possível ao Estado garantir alguns direitos sociais compreendidos como básicos, a exemplo da infância, desconsiderando a habitação como bem propiciadora da inclusão social.

Desse modo, mesmo compreendendo a grande significação e o avanço da promulgação da Constituição de 1988, o direito à habitação ainda não estava claramente regulamentado de modo a ser garantido e respaldado pelo Estado. Ainda não era tratado de modo a ser compreendido em suas especificidades como um elemento básico e fundamental dentro da política urbana, assim também como por

¹³⁶ Texto Original, art. 6º “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, p.20).

¹³⁷ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000. Art. 6º “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” (BRASIL, 2000, p. 20, grifo meu).

constituir um quadro de elementos fundamentais para qualidade de vida do indivíduo e de sua família, a ser garantido pelo Estado de Direito¹³⁸.

Lembramos, porém, que antes mesmo da criação da Emenda Constitucional nº 26/2000, o texto original da Constituição de 1988 já fazia em sua redação menção à moradia em outros dispositivos¹³⁹, porém, como acima já verificado, sem discorrer sobre como as esferas de poder efetivamente promoveriam tais ações.

Compreendemos que o texto original, apesar de não citar a moradia como elemento básico a ser garantido pelo Estado de direito, permitiu um progresso na construção de novas diretrizes a serem aprovadas, a fim de regulamentar a participação da União, assim como dos estados e municípios, na garantia da promoção e da melhoria das condições de vida do urbano.

Destacava também, na referência à política salarial do trabalhador, presente no art. 7º, inciso IV, do Capítulo II da Constituição Federal, a condição desta permitir arcar com o ônus da moradia, levando ao entendimento, ainda que indiretamente, da habitação como elemento significativo no modo de vida do cidadão e da sociedade como um todo.

Nesse sentido, houve uma contribuição que permitiu, ao longo dos anos, a busca¹⁴⁰ por uma participação mais efetiva dos governos estaduais e municipais, através das políticas sociais de habitação de interesse social.

¹³⁸ No artigo 23 da Constituição de 1988, o texto estabelece uma relação de competências comuns aos três níveis de governo, mas a regulamentação que trata do papel específico de cada uma dessas esferas dependia de uma legislação complementar que somente foi elaborada anos mais tarde. Ver GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

¹³⁹ Artigo 23, inciso IX, que dispõe sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988, p. 31); além do artigo 7º, inciso IV, que define o salário mínimo como aquele “capaz de atender as suas necessidades, vitais básicas e às de sua família como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim” (BRASIL, 1988, p. 20).

¹⁴⁰ Os movimentos sociais, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, foram personagens fundamentais na luta pelo processo de redemocratização brasileira, assumindo um papel de extrema relevância nas negociações e aprovação de várias regulamentações para a política urbana que surgiram posteriormente (ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2011).

A Constituição de 1988 representou uma grande conquista tendo permitido a extensão dos direitos sociais e políticos aos cidadãos de modo geral. Concomitantemente, garantiu um estabelecimento legal de uma nova realidade tanto no campo político, social, como também econômico¹⁴¹.

O direito à moradia passou a ser reivindicado no Brasil com mais veemência nos anos de 1990 por movimentos sociais¹⁴² que passaram a lutar, não apenas pela regulamentação do capítulo próprio no texto Constitucional, mas também por uma concretização do direito à cidade, à cidadania, aos serviços de infraestruturas básicos e a tantos outros elementos que compõe o quadro elementar da moradia urbana a partir de um arcabouço jurídico.

Os movimentos sociais que lutavam pelo direito à cidade e, mais especificamente, pelo direito à moradia, entenderam que o urbano tem em seu cotidiano múltiplas necessidades, sendo essas não apenas materiais, indo além das demandas básicas por bens e equipamentos de consumo imprescindíveis para sobrevivência. A vida do urbano, conforme Lefebvre (1991, p. 103-104) afirma, não pode ser resumida a um sistema de produção capitalista cujo mercado de compra e venda atenda toda e qualquer perspectiva, esta vai muito além porque,

Acrescentam-se necessidades específicas, que não satisfazem os equipamentos comerciais e culturais e que são mais ou menos parcimoniosamente levados em consideração pelos urbanistas. Trata-se da necessidade de uma atividade criadora, de obra (e não apenas de produtos e de bens materiais consumíveis), necessidades de informação, de simbolismo, de imaginário, de atividades lúdicas. Através dessas necessidades especificadas vive e sobrevive um desejo fundamental, do qual o jogo, a sexualidade, os atos corporais tais como o esporte, a atividade criadora, a arte e o conhecimento são manifestações particulares e momentos, que superam mais ou menos a divisão parcelar dos trabalhos.

¹⁴¹ As várias Emendas Constitucionais logo trataram de minimizar a responsabilidade do Estado com setores que anteriormente seriam de sua responsabilidade exclusiva, como a área de telecomunicação. Tais mudanças acabaram refletindo o interesse de grupos econômicos, além de minimizar um custo grandioso com investimentos em áreas das mais diversas. Ver FAUSTO, 2012.

¹⁴² Podemos destacar entre os movimentos surgidos entre os anos de 1980 e 1990 a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN). Sendo que o UNMP foi criado em 1989 e o segundo, o MNLN foi criado em 1990 e busca integrar os vários movimentos nacionais que lutam pela moradia, incluindo “sem-teto”, inquilinos, mutuários e ocupantes. Ver FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Movimento de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil:** do acesso à moradia ao direito à cidade. 2º Fórum de Sociologia “Justiça Social e Democratização”. Buenos Aires, 01 a 04 de agosto de 2012. Comitê de Pesquisa sobre Habitação Construída da Internacional Sociológica Association (ISA). Disponível em <http://www.observatordasmetroles.net>. Acesso em 17 mar. 2015.

Enfim, a necessidade da cidade e da vida urbana só se exprime livremente nas perspectivas que tentam aqui se isolar e abrir os horizontes.

Esse entendimento da importância dos elementos simbólicos, a exemplo da rede de relacionamento estabelecida entre os moradores de uma comunidade, como elemento incentivador de satisfação, vai além dos elementos contidos nas estruturas econômicas e políticas e comumente escapam ao campo de análise dos pesquisadores, expressando muitas vezes no habitat, elemento físico, a representação da conquista do direito à cidade.

Independente da amplitude da discussão e que nos leva a um entendimento maior das contradições no modo de ser e de viver do cidadão, conforme discorre Lefebvre (1991), compreendemos a importância da moradia no contexto de segurança e inclusão social, principalmente, quando a correlacionamos a um ideário reproduzido no imaginário¹⁴³ da sociedade.

Essa luta dos movimentos sociais após a aprovação da Constituição de 1988 foi em prol pela renovação dos instrumentos de regulação urbanística, da política urbana e do planejamento territorial. A busca para regulamentação da política urbana¹⁴⁴, já apontada pelo capítulo da Carta Maior, fez com que vários setores, inclusive os movimentos já mencionados, contribuíssem para o surgimento do Projeto de Lei nº 5.788/90 ao qual posteriormente resultou no Estatuto da Cidade¹⁴⁵.

Importante atentar para o fato da regulamentação dos artigos que tratam propriamente da função social do solo urbano e da moradia como elementos de interesse social só virem a ser sancionados no ano de 2001, deixando, nesse período, os municípios desenvolverem experiências no trato da habitação de interesse social às quais não traziam em seus dispositivos, diretrizes e objetivos claros, permitindo muitas vezes soluções e experiências meramente paliativas e desconectas de toda uma estrutura.

¹⁴³ Sobre a habitação como ideário reproduzido no imaginário social pelo Estado, ver DUARTE, 2010.

¹⁴⁴ A Política Urbana já estava prevista pelo texto original da Constituição, onde no título VII, capítulos II e III já previam o uso do solo urbano e sua função social (BRASIL, 1988).

¹⁴⁵ O Estatuto da Cidade foi aprovado no Congresso sob a Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Esse documento tinha como responsabilidade instituir as diretrizes e os instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e da gestão democrática das cidades. Sobre os instrumentos provenientes do Estatuto da Cidade, ver ROLNIK, 1999.

Na realidade, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, veio a regulamentar os artigos 182¹⁴⁶ e 183¹⁴⁷, já existentes no Texto Constitucional, a fim de estabelecer as diretrizes gerais da política urbana. O Plano Diretor compreende um instrumento significativo capaz de contribuir para a delimitação de um quadro dentro do qual quaisquer outras experiências de governança de caráter mais desagregado vão se desenvolver. É de responsabilidade dos municípios, constituindo-se num elemento obrigatório no trato do desenvolvimento das políticas públicas urbanas, exigido em forma de Lei, prevendo as punições para quem não se adequasse (BOSCHI, 1999).

Desse modo, é a partir dessa regulamentação que os municípios passam a ser o locus, por excelência, das ações de enfrentamento aos problemas urbanos, inclusive o habitacional, ficando responsável pela aprovação do Plano Diretor e consequentemente pela condução da política habitacional local. É significativo destacar, conforme Neves e Paes (2001, p. 08) que,

Além da Lei Municipal referente ao plano diretor, a Lei 10.257 impõe leis municipais para a aplicação das penalidades à terra urbana ociosa, para circunscrever as áreas onde incide o direito preempção, para cada uma das operações urbanas consorciadas, para autorização da transferência do direito de construir e para definição dos empreendimentos e atividades que demandam estudo de impacto de vizinhança.

O Plano Diretor passou a ser um mecanismo imprescindível e obrigatório para que os municípios, não apenas com mais de 20 mil habitantes, mas também compondo regiões metropolitanas e aglomerados urbanos; ou ainda considerados como integrantes de áreas de especial interesse turístico; ou as que estavam inseridas em áreas de influência de empreendimentos, ou atividades com significativo impacto ambiental de caráter regional ou nacional, pudessem implementar ações concretas e específicas às demandas locais de sua sociedade (BRASIL, 2001) .

¹⁴⁶ Título VII – Da ordem Econômica e Financeira. Capítulo II – Da Política Urbana, Art. 182. “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixados em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes”

Parágrafo 1º - O plano diretor, aprovado pela câmara municipal, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes é o instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana.

Parágrafo 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor” [...] (BRASIL, 1988, p. 112-113).

¹⁴⁷ Art. 183. “Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (BRASIL, 1998, p. 113).

A partir desse instrumento legal os municípios passaram a ter a responsabilidade prevista por Lei de constituir e aprovar de modo democrático seu Plano Diretor, sendo este considerado o principal instrumento proveniente do Estatuto da Cidade no cumprimento da função social do direito à cidade e também à propriedade. Esse elemento constituiu importante mecanismo jurídico para a política habitacional que passa a contar com regulamentos capazes de especificar de modo mais objetivo as ações do poder municipal na condução dos programas voltados para habitação de interesse social.

A partir da Constituição de 1988, da Emenda Constitucional do ano 2000 e da Aprovação da Lei 10.257/2001 ocorreu uma grande e importante mudança na característica da política habitacional brasileira, que antes desse momento histórico e desse arcabouço jurídico era tratada de forma centralizada como planejamento, execução e responsabilidade maior de proveniência do Estado, tendo outras parcerias de fórmulas alternativas de ação desenvolvidas por estados e municípios como não obrigatoriedade. A partir dessa transformação, os entes federados, principalmente os municípios, passam a ser acionados e responsabilizados pelo planejamento, execução e pelos respectivos resultados provenientes da implementação da política habitacional local.

As mudanças foram de tamanha importância ao citar a Constituição em seu artigo 183 que passaram a adotar a usucapião urbano, gerando a construção de um novo conceito sobre o uso da terra urbana, proporcionando uma função social à qual a terra urbana cumpre, ampliando a noção do direito à moradia e levando a um sentido maior relativo ao direito à cidade e tudo aquilo que dele implica.

Assim, consideramos que a criação de um capítulo próprio na Constituição relativa à política urbana, ainda que a princípio não tenha apresentando elementos suficientes para uma delimitação clara do campo de atuação de cada Entidade Federada no trato das suas competências nas políticas urbanas, permitiu a busca pela sua regulamentação¹⁴⁸, resultando, posteriormente, na inclusão do direito à moradia como

¹⁴⁸ Essa regulamentação foi proveniente a muitas reivindicações, tendo se dado em grande parte em torno do Fórum Nacional da Reforma Urbana. Sobre essa luta em prol do Estatuto da Cidade ver ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2011.

um Direito Fundamental básico a ser garantido pelo Estado de Direito, em capítulo próprio que trata dos Direitos Sociais e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, sendo esses instrumentos jurídicos, verdadeiros aportes na promoção do direito à moradia em toda sua significação.

Porém, apesar de tais avanços alcançados pela promulgação da Carta Maior e de suas respectivas Emendas, essas ainda não representam uma garantia¹⁴⁹ dos poderes promoverem ações concretas e consecutivas no desenvolvimento e implementação da política de habitação de interesse social, no contexto das políticas urbanas, sendo que como prevê Gouvêa (2005, p. 66).

Algumas administrações municipais, notadamente as mais importantes, quando diante de uma possível redução de autonomia – caso façam a opção de participar de forma compartilhada do processo de implementação de determinada política de corte metropolitano – do que com a possibilidade de algumas políticas estratégicas saírem do controle dos estados para uma instituição regional, que, por estar mais próxima da realidade local, deve proporcionar, pelo menos a princípio, mais eficiência no atendimento das demandas coletivas.

A Constituição de 1988 impôs a descentralização do poder do Estado na condução da política pública habitacional. Porém, naquele momento, ainda de modo pouco esclarecedora, a Carta Magna estabeleceu a participação e a integração entre os níveis do governo, devendo esta ser promovida pela União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de modo separado ou em parceria¹⁵⁰.

Fortaleceu, ainda, o planejamento urbano, a partir da obrigatoriedade da elaboração¹⁵¹ de Planos Diretores nos quais Rolnik; Cymbalista; Nakano (2001, p. 131) destacam que, na prática, o Plano Diretor “ganhou a missão de estabelecer os conteúdos para definição dos direitos de propriedade no município e as sanções por

¹⁴⁹ Algumas normas constitucionais não consentem que os cidadãos ou quaisquer cidadãos as invoquem junto aos tribunais e o seu cumprimento só por si, onde para alguns juristas tem mais natureza de expectativas que de verdadeiros direitos subjetivos. Ver GONÇALVES, Fabiana Rodrigues. Direitos Sociais: direito à moradia. Revista Âmbito Jurídico. **Revista Âmbito Jurídico**. Nº 110, ano XVI, março de 2013. Disponível em <http://www.ambitojuridico.com.br>. Acesso em 03 out. 2014.

¹⁵⁰ A Constituição não definiu as competências, não destacando naquele momento o que cabia a União e aos Entes Federados, a exemplo da não descrição de como seriam estabelecidas e quais seriam as sanções para o não cumprimento do que seria estabelecido pelo Plano Diretor regulamentado posteriormente pela Lei 10.257/2001.

¹⁵¹ Tal obrigatoriedade de elaboração de um Plano Diretor já presente no texto da Constituição Federal foi redefinida a função do Plano Diretor Municipal, obrigatória para as cidades com mais de 20 mil habitantes e aquelas integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos.

seu não cumprimento”, permitindo uma maior autonomia do município para estabelecimento da sua política urbana própria¹⁵².

Esse entendimento é proveniente da capacidade dos estados e municípios de conhecerem e trabalharem suas especificidades de modo articulado e próprio.

A articulação entre os poderes públicos, no desenvolvimento de políticas urbanas, foi capaz de constituir um planejamento mais real e mais próximo das verdadeiras carências provenientes das camadas sociais de menor poder aquisitivo, ainda que em alguns momentos pudesse sofrer limitações provenientes das diferenças existentes entre as realidades locais e a capacidade de obtenção de recursos junto à União.

Além disso, essas legislações responsáveis pela regulamentação da política urbana e habitacional eram também limitadas em sua capacidade de estabelecer critérios comuns e efetivos, no sentido de proporcionar as ações necessárias, já que como lembrado por Maricato (2003, p. 160),

Tanto a Constituição Federal de 1988 em seus capítulos dedicados à política urbana (nº 182 e 183), como o Estatuto da Cidade não resultaram textos de fácil aplicação. A primeira porque o adversário da chamada Reforma Urbana preconizada pelos movimentos sociais conseguiram incluir na redação alguns detalhes que remeteram à aplicação de alguns instrumentos, como o IPTU progressivo para imóveis não utilizados ou subutilizados, para lei complementar. O segundo porque remeteu a utilização dos instrumentos de reforma urbana à elaboração do Plano Diretor. Isto é, com exceção dos instrumentos de regularização fundiária, os demais, que dizem respeito ao direito a habitação e a cidade, ficam dependentes de formulação contida no Plano Diretor. O que parece ser uma providência lógica e óbvia resultou em um travamento na aplicação das principais conquistas contidas na lei.

Tais elementos de limitação provêm, no caso dos Artigos da Constituição, da falta do estabelecimento de instrumentos importantes, a exemplo do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo que ficou a cargo de uma lei complementar, a fim de serem aplicados como punição para os que detinham imóveis não utilizados, servindo de obstáculos à manutenção e ao crescimento do mercado especulativo de imóveis.

¹⁵² Alguns autores entendem esse processo de descentralização, proveniente do texto original da Constituição de 1988, ser na verdade uma estratégia para um afastamento do governo federal do processo de formulação e implementação de política urbana. Ver GOUVÊA, 2005.

Essa é uma das questões que representam um grande desafio à criação de alternativas e implementação de políticas sociais concretas e efetivas de Reforma Urbana. No caso do Estatuto da Cidade, deixava para os municípios estabelecerem a partir do Plano Diretor, os instrumentos necessários para a implementação de ações voltadas para garantia do direito à moradia.

Nesse segundo caso, deveria haver algum elemento comum, central, de competência federal, capaz de exigir alguns parâmetros na criação de ações, a fim de evitar políticas clientelistas. Mesmo assim, compartilhando do entendimento de Maricato (2003, 162), “[...] não se pode negar que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 constituem paradigmas inovadores e modernizantes no que diz respeito às relações de poder sobre a base fundiária e imobiliária urbana”.

Outro ponto importante, no que tange à nova orientação jurídica da política urbana e habitacional, foi o processo de descentralização sofrida por esta, existindo um entendimento claro sobre o processo de municipalização de algumas das mais importantes políticas sociais do país, a partir da Carta Magna de 1988. Particularmente, nos referimos ao objeto de nosso estudo, a política habitacional que compõe a política urbana.

Essa importante mudança no processo de formulação e condução da política social de habitação foi compartilhada por parte alguns autores¹⁵³ compreendendo que esse processo de descentralização podia gerar uma tendência para uma ação política mais clara e próxima, por parte dos gestores municipais, da realidade da população e de suas demandas específicas.

Não podemos, entretanto, esquecer as limitações e fragilidades que a política habitacional formulada e executada no campo local possa sofrer. Devemos lembrar que a ação dessa intervenção local, na qual o processo de descentralização nem sempre resulta em práticas democráticas de participação, dependia do nível de comprometimento político dos gestores com a sociedade.

¹⁵³ Alguns autores defendem o processo e sua perspectiva positiva de ação a longo prazo. Ver ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011.

Sobre esse questionamento da capacidade de abrangência e a eficácia da política urbana municipal sobre setores como a habitação, entendemos que não pode ser tratado de modo generalizado, utilizando modelos a serem tomados como padrão, isso não é possibilitado pelas próprias especificidades existentes no perfil diferenciado e único de cada município. Nesse sentido, o reconhecimento das realizações políticas, suas abrangências e respectivos resultados devem ser considerados caso a caso.

Um ponto importante de reconhecimento que diferenciava a nova política habitacional encaminhada após a Constituição da política gerida pelo BNH foi a sua capacidade de ação localizada, tendo na descentralização das ações e na maior autonomia do poder municipal o reconhecimento de suas prioridades.

Mesmo assim, podemos questionar a prática descentralizadora da PNH como mecanismo de redução do papel do Estado mediante as demandas sociais. Nesse sentido, Arretche (1996, p. 02) apresenta uma importante análise sobre a vinculação dos termos centralização e descentralização a conceitos nem sempre adequados, nos quais “as expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas descentralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais do governo”.

Ocorre que nos anos de 1980, mediante as crises econômicas, a forte inflação e o endividamento do Estado, houve uma busca por um enxugamento de ações, em que a prática descentralizadora se fazia elemento bastante conveniente e propício, principalmente em um cenário político e social de redemocratização, aliando a descentralização, a uma maior participação popular. Sobre tal contexto político, econômico e social brasileiro da época, Arretche (1996, p. 16) lembra que:

[...] ao longo da década de 80 assistimos a um esvaziamento progressivo dos recursos de que dispunha o governo federal para o exercício das suas funções tradicionais, vale dizer, aquelas sob as quais erigiu-se como grande protagonista do Estado Desenvolvimentista. Este quadro tem implicado que o processo de descentralização das políticas sociais seja caracterizado por desigualdades de toda ordem: no ritmo de formulação e decisão entre as distintas políticas setoriais; no interior de uma dada política, desigualdades entre o ritmo e os resultados da implementação e, sobretudo, na qualidade dos serviços prestados. A superação destas dificuldades não pode ocorrer somente por iniciativa dos governos locais, dada exatamente sua heterogeneidade na capacidade de mobilizar recursos próprios e dada a

escala local de sua atuação. Apenas o governo central pode desempenhar esta tarefa, sob pena de que se aprofundem as desigualdades regionais. [...]

Conforme o quadro acima descrito pela autora na ação política do Estado, em transferir suas responsabilidades para os demais entes federados¹⁵⁴, assim como das limitações dos gestores municipais em implementar ações concretas, contínuas e de significativa abrangência foi que se colocou em evidência dúvidas pertinentes aos resultados práticos que esse processo de descentralização tem proporcionado.

Apesar desse questionamento acima apontado sobre os reais resultados do processo de descentralização da política nacional de habitação e do entendimento de que os anos de 1980 e de 1990¹⁵⁵ representaram uma perda da estrutura instituída pelo BNH¹⁵⁶, reconhecemos algumas significativas vitórias no âmbito jurídico, no sentido de permitir a construção de um texto legal que possibilitasse, posteriormente, a implementação das regulamentações necessárias para dar sentido ao capítulo que trata da política urbana e, conseqüentemente, da política habitacional vistas a partir de então, como elementos interligados e indissociáveis, ainda que isso não representasse um processo eficaz na implementação das ações políticas.

¹⁵⁴Na organização política administrativa brasileira compreendem os “Entes Federados”, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal que se integram em um equilíbrio político-administrativo nas territorialidades que compõe a federação. Os “entes federados” contam com autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e, principalmente, com poder constituinte decorrente. Essas unidades federadas possuem personalidade jurídica de direito público interno e se relacionam entre si com autonomia, dentro dos limites de suas competências. Ver GONZALES, Douglas Camarinha. **Competências legislativas dos entes federados: conflitos e interpretação constitucional**. São Paulo; Universidade de São Paulo, 2011. Dissertação de Mestrado/ Faculdade de Direito. USP-SP. Disponível em <http://www.teses.usp.br>. Acesso em 04 fev. 2014.

¹⁵⁵ Os anos de 1990 vão apresentar um aprofundamento de práticas neoliberais no sentido de diminuir a participação do Estado na promoção de políticas de habitação popular em detrimento à produção de habitação para classe social média e alta, tal processo tem início no ano de 1987, quando o número de unidades habitacionais lançadas é inferior ao de 1986, caracterizando uma tendência que perdurou por toda a década (FERRAZ FILHO, Galeno Tinoco. Considerações sobre a oferta de imóveis novos na década de 80. Rio de Janeiro/São Paulo/Porto Alegre. In. RIBEIRO, Luiz César de Queiros & AZEVEDO, Sérgio (orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades**. Da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

¹⁵⁶ Não questionamos as falhas do BNH apresentadas em forma de números que expressam o equívoco dos recursos destinados, sendo que nos seus mais de 20 anos de atuação, somente 1,5 milhão (33.3%) atendeu aos setores populares entre a faixa salarial de 1 a 3 salários mínimos (AZEVEDO, 1996), mas sim, compreendemos a importância das experiências desenvolvidas ao longo dos vários programas implantados, a fim de evitar os mesmos equívocos, como também de aproveitamento de toda uma estrutura constituída desde as fontes de recursos, como também, da gestão de um órgão sem outras atribuições, que não a da Política Social de Habitação Brasileira, posto que isso não se enquadra no perfil da CEF, ficando este de modo setorizado.

Além disso, propiciou uma descentralização¹⁵⁷ de ações, que embora questionável, era ponto de discussão e cobrança no período de gestão do governo militar, permitindo uma possibilidade, a partir da formação dos Conselhos Populares, de uma aproximação maior das comunidades, no sentido de fiscalizar o poder público no planejamento da política urbana habitacional, assim como da alocação dos seus recursos.

Mesmo com a manutenção de grandes obstáculos à política urbana e habitacional, a exemplo da questão da ocupação ilegal e predatória que ocorria no Brasil, principalmente pela falta de alternativas em ocupar outras áreas que eram impossibilitadas pelo interesse do mercado privado, as legislações provenientes da Constituição e de sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade vieram a contribuir para a construção de uma nova fase na implantação de políticas públicas no trato da habitação de interesse social nas cidades brasileiras.

Esse entendimento trazido pela Carta Magna e a maneira com que expressava o conceito de moradia adequada se originaram na compreensão que este não se apresentava somente na forma com que se dava a ocupação, podendo ser esta legal ou não, assim como dos espaços urbanos planejados, mas também na melhoria e possibilidade de adequação destes espaços, sem necessariamente exigir sua substituição.

Após a Constituição de 1988 houve mudanças no entendimento sobre a adequação do espaço urbano para moradia. Os paradigmas provenientes da moradia “ilegal”, geralmente correlacionados à favela, ao morro, e aos aterros próximos às principais rodovias passaram a adotar novos parâmetros de uso e de modus.

Esses novos parâmetros provinham, em boa parte, de um arcabouço jurídico que transferia às políticas públicas locais a responsabilidade pelo planejamento e execução de políticas públicas urbanas setoriais como a habitação. Maricato; Gonçalves; Sevcenko (1995) justificam a política local de urbanização de áreas precárias para moradia, adotada pelos governos municipais no Brasil, pelo seu baixo

¹⁵⁷ Processo questionável no sentido de que nem sempre representa transparência e maior participação da sociedade nas ações políticas. Sobre essa questão ver ARRETCHE, 1996.

custo, em média seis vezes mais econômica que a construção de novos edifícios, fora o custo com a aquisição do terreno. Além disso, os autores entendem que existe até certo incentivo a essa prática destacando que,

A maior tolerância e condescendência em relação à produção ilegal do espaço urbano vêm dos governos municipais aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo. A lógica concentradora da gestão pública urbana, não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, demandatária de serviços públicos. Seu desconhecimento se impõe, com exceções de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou períodos pré-eleitorais. Essa situação constitui portanto, uma inesgotável fonte para o clientelismo político.

A Constituição Federal de 1988 constituiu um aporte legal através dos seus artigos 182 e 183 e de suas respectivas regulamentações com o Estatuto da Cidade, que trouxe consigo instrumentos jurídicos a serem utilizados no planejamento das cidades, permitindo maiores esclarecimentos sobre a questão da irregularidade urbana, ratificando o já expresso no texto original da Constituição Federal em seu art. 23, inciso X, que impunha a necessidade de “combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (BRASIL, 1988, p. 31).

Desse modo, a função social da cidade passava a ser inserida no Texto Constitucional e também passava a fundamentar o planejamento político, a fim de propiciar a organização do espaço urbano já ocupado, garantindo o bem estar da sociedade como um todo.

A regulação urbanística das cidades passa, principalmente, pela função social da propriedade urbana, permitindo, de modo descentralizado, a adoção de meios jurídicos necessários para possibilitar o processo de urbanização e legalização de áreas até então renegadas a um estigma “social” de ilegalidade e precariedade.

A Constituição Brasileira e seus instrumentos reguladores¹⁵⁸ estabelecem uma política fundiária¹⁵⁹, descentralizadora, permitindo maior autonomia dos estados e municípios na implementação de uma política concreta, que com base em processos de planejamento possam ampliar o acesso à terra urbana para a moradia, quebrando a expansão da periferia em condições cada vez mais precárias, ampliando o problema habitacional, além do grau de dificuldade dos governos em implementar ações que resultem em melhorias na condição de vida do urbano.

Nessa nova perspectiva trazida à luz do arcabouço jurídico, os loteamentos clandestinos, irregulares¹⁶⁰ e precários passaram a receber um novo olhar das políticas públicas, sendo estes locais não vistos mais, exclusivamente, sob uma ótica da “ilegalidade”, mas sim como espaço a demandar por ações públicas, de modo a intervir nas condições de vida dos cidadãos e a propiciar condições mínimas para uma moradia digna.

A regularização fundiária¹⁶¹, na prática, objetiva modificar ou reverter o processo histórico de reassentamentos populares pela expansão de áreas desprovidas de serviços urbanos e infraestrutura, transformando a irregularidade na ocupação do solo

¹⁵⁸ Quanto à utilização de tais instrumentos, fazemos menção aos jurídicos de acesso à moradia, listando alguns destes, como os definidos pelo Estatuto da Cidade (10.257/2001) que prevê a concessão de uso especial para fins de moradia, assim como também a concessão de direito real de uso, usucapião especial urbano, direito de superfície. Outra Lei é a Regularização Fundiária de Terras da União (11.481/2007) que prevê o aforamento de imóveis pela União, abandono de imóveis pela União ocupados, concessão de uso especial para fins da moradia, abandono de imóveis concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real pelo uso. O Código Civil (Lei 10.406/2002) também serve como instrumento onde prevê o abandono de imóveis vazios e usucapião. Outra Lei é a parcelamento do solo (6.766/1979) que dispõe sobre o uso do solo urbano e dá outras providências), anterior à Constituição que prevê a cessão de posse de áreas em desapropriação, além da Lei de Registros Públicos (6.015/1973) que prevê a concessão do direito à posse do bem (CARDOSO, Patrícia. & ROMEIRO, Paulo (orgs.). **Sistema nacional de habitação de interesse social à luz de um novo marco legal urbanístico**. Subsídios para implementação nos estados e municípios: lei federal nº 11.124/2005. São Paulo: Instituto Pólis, 2008).

¹⁵⁹ Existe uma grande dificuldade gerada na regulação da propriedade privada que é proveniente ao desafio de reverter a lógica de produção de moradias de interesse social nos espaços urbanos já equipados e infraestrutura. Sobre essa questão, ver ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011.

¹⁶⁰ Quando o loteamento não atende aos preceitos legais proveniente da Lei Federal 6.766/79 torna-se irregular ou clandestino, onde o primeiro é identificado como aquele que possui algum tipo de registro no Município, porém, que ainda não atendeu a todas, ou a alguma das especificações previstas pela Lei que dispõe sobre a regularização do lote. Já o loteamento clandestino é aquele que não atende nenhuma norma instituída pela Lei Federal que regula o processo, estando totalmente à margem da intervenção jurídica e consequentemente pública.

¹⁶¹ Um dos conceitos mais utilizados de regularização fundiária é proveniente do entendimento desta ser o processo que inclui instrumentos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais no intuito de constituir a integração dos espaços irregulares à cidade legal, capaz de incluir e não expulsar. Nesse sentido a regularização fundiária tem se dado por meios jurídicos e sociais que, estão ao longo dos anos e por força dos movimentos em torno da luta pelo direito à moradia, instituindo mais e específicos elementos de orientação no processo de propiciar ao uso do espaço, do solo urbano sua função social.

em posse legítimo, a fim de assentar a população, inclusive a mais carente, em espaços já contemplados de uma rede de serviços urbanos propícios à moradia e, principalmente, à permanência do cidadão.

Mesmo com tal transformação na condição de tratamento da utilização dos espaços urbanos e a função à qual se destina, ainda é muito pequeno o número de estudos desenvolvidos pelos municípios em torno dos loteamentos urbanos em que, conforme Rolnik; Cymbalista; Nakano (2011, p. 139) “[...] no Brasil, somente 36,15% dos municípios pesquisados elaboraram estudos sobre loteamentos clandestinos e 41,19% realizaram estudos sobre loteamentos irregulares”.

A União, pós Constituição de 1988, passou a se valer de meios jurídicos para desenvolver ações que incentivavam, ainda que conforme os dispositivos iam sendo criados¹⁶², uma maior autonomia por parte dos estados e municípios na promoção de políticas regionais e localizadas de habitação de interesse social.

O texto original da Carta Magna que posteriormente foi reformulado com a inserção das regulamentações que vieram a orientar a política urbana e a política habitacional permitiram aos municípios, através do Plano Diretor, definir suas prioridades e a desenvolverem seus programas locais e específicos.

O que estamos pontuando na análise dos aspectos positivos e negativos da Política Brasileira de Habitação de Interesse Social pós Constituição de 1988, observando elementos que contribuíram para uma mudança da política, no sentido de gerar maior liberdade dos estados e municípios no trato da sua política de habitação social, também constituíram um paradoxo, considerando a realidade desses entes federados. Essa realidade se assenta na diferença existente entre os municípios, inclusive daqueles que integram uma mesma Região Metropolitana, e na capacidade existente de obtenção de recursos e de alocação dos mesmos.

Nesse sentido, há uma impossibilidade de avaliar a política de habitação social sob uma ótica generalista, global, exigindo um exercício difícil, mas necessário de verificar

¹⁶² Considerando os artigos da Lei que tratam do uso do solo e de suas posteriores regulamentações.

as ações específicas de cada região e de cada município, evitando tanto os excessos provenientes de experiências locais fracassadas, quanto o contágio de um otimismo proveniente de uma determinada experiência local que tenha gerado resultados eficazes.

O trabalho de verificação da trajetória tomada pela Política Nacional de Habitação de Interesse Social se faz, mais do que nunca, obrigatório dentro de um contexto regional, permitindo tratar das questões específicas, das ações articuladas no âmbito local, reconhecendo experiências e comparando com outras realidades que propiciam um quadro de reflexões proveniente desse processo de descentralização, ao qual podemos denominar de municipalização da política habitacional brasileira, característica maior das ações implementadas a partir dos anos de 1990.

Porém, antes de desenvolver essa análise detalhada dos programas provenientes da Política Nacional de Habitação instituídos na década de 1990, é preciso reconhecer algumas limitações provenientes dos aspectos metodológicos de cálculo e obtenção de informações que resultaram no planejamento e execução das ações públicas.

Nessa perspectiva, faz-se necessário compreender a importância da metodologia de obtenção do déficit habitacional no Brasil e a sua implicação no trato da política de habitação de interesse social, no intuito de compreender o déficit brasileiro não como um elemento pontual proveniente de algumas conjunturas políticas, econômicas e sociais, mas como componente de um quadro histórico estruturado nas bases das desigualdades sociais existentes no país em todos seus tempos.

A dificuldade de se destacar os números dos períodos históricos citados provém da dificuldade em mensurar os dados específicos relativos ao déficit habitacional que não eram verificados de modo objetivo, pois não se tratava o elemento moradia de modo direto.

O déficit habitacional não pode ser compreendido como um elemento proveniente de um processo conjuntural na história social brasileira, evidenciada por questões pontuais, mas como um processo estrutural presente em todos os tempos, marcado

por uma sociedade desenvolvida sob os moldes da desigualdade¹⁶³ e das diferenças sociais.

O cálculo do déficit habitacional é proveniente dos Censos Demográficos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que possibilita o levantamento de variáveis capazes de permitir a utilização de metodologias para análise e interpretação dos dados em questão. Sendo que a medida que a sociedade evolui e respectivamente suas demandas, as variáveis levantadas pelos questionários do Instituto também são modificadas¹⁶⁴.

A análise do déficit habitacional no Brasil representava um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento de políticas públicas no trato da habitação de interesse social até os anos de 1990, isso porque, a depender dos conceitos e da metodologia utilizada para cálculo, poderia propiciar uma análise demasiadamente flexível, impossibilitando a real verificação do problema existente e, conseqüentemente, das ações a serem implementadas.

Prova maior da dificuldade de uma exatidão na obtenção de números exatos pelos órgãos e instituições que analisam tais dados foi verificada pela diferença das informações apresentadas entre os anos de 1980 e 1990, podendo estas, variar entre 5 a 10 milhões de moradias¹⁶⁵ (COELHO, 2002).

¹⁶³ Essa desigualdade desde o período do Brasil Colônia tem por natureza uma feição proveniente da região e da raça ao qual o indivíduo compõe. Sobre essa discussão vasta ver CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

¹⁶⁴ Em 1960 foram levantadas 13 variáveis, sendo que no ano de 2000 foram observadas 23 variáveis. Ver ALVES, José Eustáquio Diniz. **As características dos domicílios brasileiros entre 1960 e 2000**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências e Estatísticas, 2004.

¹⁶⁵ Considerando as diferentes cifras, destacamos alguns exemplos como os dados provenientes da SUDENE (1989) que estimava o déficit brasileiro de 1989 em 6,47 milhões de unidades. Já a CEF (1992) estimava o déficit brasileiro de 1991 na ordem de 8,9 milhões de residências. A CEPAL (1993), entre os anos de 1985 e 1992 estimou o déficit habitacional brasileiro como sendo de 15,4 milhões de unidades. Sobre tais dados e outras informações diferenciadas sobre o déficit habitacional no Brasil (COELHO, Robson Will. **O Déficit das Moradias: instrumento para avaliação e Aplicação de Programas habitacionais**. Dissertação de Mestrado defendida na Escola de Engenharia de São Carlos no Curso de Tecnologia do Ambiente Construído, 2002).

Desde o ano de 1995 vem sendo utilizada uma metodologia¹⁶⁶, desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP)¹⁶⁷, que permite o estabelecimento de um padrão na análise do retrato da realidade do problema habitacional brasileiro. Essa fórmula de trabalho vem sendo aprimorada não apenas em função das mudanças das demandas sociais, mas também a partir das sugestões dos estudiosos que se debruçam sobre o assunto.

A metodologia utilizada pela FJP vem sendo revista¹⁶⁸, porém mantém como base a metodologia original (FJP, 1995) que considera as necessidades habitacionais a partir de dois segmentos distintos, sendo o primeiro o déficit habitacional, e o segundo a inadequação de moradias. Assim, a Fundação João Pinheiro (2013, p. 15) explica que:

O déficit habitacional é calculado como a soma de quatro componentes: domicílios precários (soma dos domicílios improvisados e dos rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguéis urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados. Os componentes são calculados de forma sequencial, na qual a verificação de um critério está condicionada à não ocorrência dos critérios anteriores. A forma de cálculo garante que não há dupla contagem de domicílios, exceto pela coexistência de algum dos critérios e uma ou mais família conviventes secundárias.

A Fundação João Pinheiro ao analisar as necessidades habitacionais a partir desses dois segmentos, sendo que o primeiro, o déficit habitacional, considera como “a noção mais imediata intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento” (FJP, 2009, p. 15). Já, através do segundo segmento, a inadequação de

¹⁶⁶ A metodologia utilizada para o cálculo das necessidades habitacionais é originalmente desenvolvida no primeiro volume da série “Déficit Habitacional no Brasil”, publicado em 1995. Nesse estudo foram identificados dois segmentos de análise que são: o déficit habitacional e as inadequações dos domicílios. Utiliza como base os dados da Pesquisa nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE, sendo que os primeiros resultados retratavam a situação do setor habitacional em 1991 (FUNDAÇÃO JOAO PINHEIRO. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de habitação. **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Brasília. 2009).

¹⁶⁷ A Fundação João Pinheiro é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado e Planejamento e Gestão de Minas Gerais, tendo sido criada em 1969, tendo como atividades o desenvolvimento de estudos sobre a realidade econômica e social do estado e suas regiões; planejamento regional, municipal e metropolitano; elaboração de projetos e estratégias de desenvolvimento setorial e regional; proposição, análise e avaliação de políticas públicas; apoio ao desenvolvimento organizacional e institucional público e privado; pesquisas e projetos relacionados à preservação da memória e do patrimônio histórico e cultural e atividades de extensão e apoio ao desenvolvimento dos municípios, Ver site da Fundação João Pinheiro. <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em 19 de out. 2015.

¹⁶⁸ Tal mudança provém de ajustes metodológicos e das variáveis disponíveis. Ver Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2013. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em 02 mar. 2015.

moradias, “reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo” (FJP, 2009, p. 15).

O conceito de Déficit Habitacional utilizado pela FJP diz respeito às deficiências do estoque de moradias, podendo ser referente tanto às habitações sem as mínimas condições de moradia por razões estruturais, devendo ser repostas, como também podendo ser proveniente da condição de coabitação familiar ou da moradia em locais precários ou em locais sem finalidade residencial.

Este conceito deve ser diferenciado da Inadequação de Domicílios, que é compreendida como moradias que não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de habitabilidade, não implicando, contudo, na necessidade de novas unidades a serem construídas, em que seu “dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios existentes” (FJP, 2009, p.15).

Desse modo, verificamos que alguns dos conflitos conceituais que se dão em torno da mensuração do déficit habitacional provêm, principalmente, da capacidade de confusão e avaliação inadequada entre a demanda demográfica¹⁶⁹ versus construção de moradias (COELHO, 2002).

Também se faz imperativo destacar que o déficit habitacional é uma questão de todas as épocas, consequência principal do crescimento urbano e não específica de fases governamentais e políticas, preexistindo a sua capacidade de ser assumido pelo Estado como problema. A partir desta afirmação, percebemos que o período de redemocratização contribuiu para evidenciar esse problema de modo menos coercitivo, assim como de permitir uma participação maior dos movimentos sociais na luta dos direitos básicos e fundamentais garantidos ou a serem garantidos pela Constituição.

¹⁶⁹ Demanda demográfica é o incremento ao estoque num determinado intervalo de tempo, sem levar em consideração o déficit habitacional acumulado nem a inadequação do estoque no ponto inicial. Ver COELHO, 2002.

Variáveis como acesso à tecnologia, equipamento eletroeletrônicos, infraestrutura e tantas outras condicionantes¹⁷⁰ se fazem elementos fundamentais para verificação da qualidade da moradia e da condição de inclusão dos respectivos residentes às políticas urbanas e habitacionais. Só com o reconhecimento destas variáveis é que se torna possível compreender o quadro habitacional do país e, conseqüentemente, desenvolver um plano de ação e intervenção junto ao problema habitacional.

¹⁷⁰ Entre essas condicionantes destacamos a renda salarial dos membros familiares que habitam a moradia, nível de instrução, quantidade de filhos entre outros elementos fundamentais para análise das condições de vida e da capacidade de acesso ou não às políticas públicas setoriais urbanas.

3 AS AÇÕES POLÍTICAS E AS INICIATIVAS EM FAVOR DA MORADIA POPULAR NOS ANOS 1990

A década de 1990 representou significativas transformações no modo do Estado intervir nos setores econômico e social através das políticas públicas. O Estado passa a reduzir sua participação transferindo parte de suas funções¹⁷¹ no setor econômico, assim como reduzindo¹⁷² seus investimentos no resguardar dos direitos sociais garantidos pela Lei Maior.

Essa redução de participação se dá a partir das recomendações provenientes do Consenso de Washington¹⁷³ na orientação dada a países como o Brasil, com problemas estruturais oriundos de um histórico de grande comprometimento do orçamento, com gastos públicos em saúde, educação, habitação, infraestrutura e outros, gerando um grande nível de endividamento, assim como de comprometimento da capacidade de pagamento das obrigações junto às agências de financiamento

¹⁷¹ Essas funções do Estado junto ao setor econômico podem ser compreendidas como de planejar e conduzir a política econômica a fim de obter um nível de crescimento e desenvolvimento compatível com as expectativas do governo. Essa transferência de funções é reconhecida a partir do estímulo ao processo de privatização das empresas estatais com a justificativa de torna-las mais eficientes. Para melhor entendimento ver FORNAZIER, Armando; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. O Ideário Neoliberal no Brasil na década de 1990 e suas implicações no trabalho e nos setores produtivos. **Revista OIKOS**. Rio de Janeiro. Vol. 12, nº 1, 2013, p. 87-111. Disponível em <http://www.revistaoidos.org>. Acesso em 02 de novembro de 2015.

¹⁷² Difícil estimar os valores em sua totalidade, quando temos uma descentralização da política habitacional nacional e quando os recursos, em boa parte, deveriam ser provenientes de verba a fundo perdido proveniente de estados e principalmente de municípios. Desse modo, podemos de modo geral afirmar que a diminuição dos recursos foi proveniente não só a uma recomendação dos principais organismos econômicos internacionais, mas também proveniente de uma conjuntura econômica e política vivida pelo país, onde já no governo Collor as investigações de processos fraudulentos de licitação que envolvia empreiteiras levou a suspensão pelos anos de 1993 e 1994 de qualquer contratação de recursos junto a CEF, outro fator da diminuição dos recursos públicos no setor social e suas diversas áreas como habitação como oriunda do Plano de Estabilização que buscava controlar a inflação e diminuir os gastos públicos do Estado, além disso a não institucionalização de alguns fatores importantíssimos na nova condução da política descentralizada como participação popular, com a criação de Conselhos e a constituição de Fundos estaduais e municipais para o setor habitacional, ficou no campo da expectativa.

¹⁷³ O Consenso de Washington foi o conjunto de recomendações provenientes dos países desenvolvidos a partir de diversas reuniões formadas por economistas do FMI e de outras agências financeiras internacionais que foram realizadas em Washington D.C. no início dos anos de 1990 para os demais países para que adotassem a abertura de mercado e o Estado Mínimo. Ver SANDRONI, 2001.

internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI)¹⁷⁴ e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)¹⁷⁵,

Segundo Orso (2007), a defesa do Estado mínimo, o enfraquecimento dos sindicatos e o estímulo aos programas de privatização, assim como a eliminação dos direitos sociais ganharam força com a eleição de Margareth Thatcher na Inglaterra em 1979 e com Ronald Reagan em 1981 nos Estados Unidos da América. Já no Brasil, Orso destaca que (2007, p. 172-173),

Essas políticas ganham força com a eleição de Fernando Collor de Melo e nas duas gestões do governo Fernando Henrique Cardoso. O Estado passou a ser demonizado; os direitos trabalhistas passaram a ser estigmatizados como privilégios e sua defesa passou a ser tida como corporativista; as empresas estatais passaram a ser vistas como dispendiosas, perdulárias, improdutivas e ineficientes; os servidores públicos como vagabundos; os direitos sociais e trabalhistas como barreiras ao progresso, ao desenvolvimento econômico e ao aumento do emprego. Os trabalhadores, que são os produtores da riqueza, passaram a ser taxados como causa do atraso do país. Tudo isso contribuiu para a justificação da reestruturação produtiva, da reengenharia, das privatizações, da desregulamentação, da flexibilização dos direitos trabalhistas e sociais, enfim, para a defesa do Estado mínimo.

Essas orientações provenientes dos países desenvolvidos¹⁷⁶ e das agências internacionais de financiamento e recuperação serviram de paradigmas para os governos e suas agendas políticas de vários países como o Brasil. Tentava-se a partir de uma nova visão sobre a intervenção do Estado nos diversos setores econômicos e sociais e a necessidade de aumentar a participação do mercado, a busca pelo aumento da eficiência na satisfação entre a oferta e a demanda.

¹⁷⁴ É uma “Organização financeira internacional criada em 1944 na Conferência Internacional de *Bretton Woods* com a finalidade de promover a cooperação monetária entre os países capitalistas, além de coordenar as paridades monetárias, de levantar fundos entre os diversos países membros [...] (SANDRONI, 2001, p. 246).

¹⁷⁵ É uma “instituição financeira internacional ligada à ONU e conhecida também como Banco Mundial. Criada em 1944” [...] tem como finalidade “fornecer empréstimos diretos a longo prazo (15 a 25 anos) aos governos e empresas (com garantias oficiais), para projetos de desenvolvimento e assistência técnica” (Ibid., p. 56).

¹⁷⁶ Terminologia utilizada nos anos de 1990 para classificação dos países ricos, diferenciando-os dos países em via de desenvolvimento como na época eram reconhecidos países com problemas econômicos e sociais estruturais como o Brasil.

A doutrina político-econômica denominada de neoliberalismo¹⁷⁷ marcou a ação do Estado nos anos de 1990 e consequentemente, o governo de maior consistência¹⁷⁸ e continuidade desse período foi o governo Fernando Henrique Cardoso.

O chamado neoliberalismo no Brasil surge como perspectiva de mudança e solução para a crise econômica brasileira dos anos de 1980, caracterizada com alta inflação, desemprego, baixo nível de investimentos, alto grau de endividamento interno e externo e falta de credibilidade para refinanciamento e obtenção de novas linhas de crédito junto às instituições internacionais.

Essa doutrina passava a ser defendida por alguns partidos conservadores e grupos da sociedade como a cura para todos os males. A forte influência das premissas oriundas do FMI sobre o Brasil é reconhecida por Negrão (1996) a partir do governo Fernando Collor de Melo, dando início ao processo de privatização das estatais e abertura da economia ao capital estrangeiro.

Esse ideário caracterizado principalmente pelo papel de um Estado mínimo não enfraqueceu como o impeachment do então presidente Fernando Collor de Melo. Pelo contrário, ele se fortaleceu com a vitória do então candidato Fernando Henrique Cardoso, cujo projeto estava assentado numa proposta de minimização da atuação do Estado e do aumento da participação do mercado, principalmente nas áreas produtivas e financeiras.

A derrota do candidato Luis Inácio Lula da Silva, que teve como proposta de governo um aumento da intervenção do Estado em setores fundamentais como o social, abrangendo e incluindo uma grande massa de indivíduos que viviam à margem do sistema de consumo, marca a ascensão de uma nova gestão política que passa a caracterizar a atuação do Estado na condução de uma nova política social de habitação para o país, a qual veremos detalhadamente abaixo.

¹⁷⁷ O Neoliberalismo é uma doutrina político-econômica compreendida de modo geral como uma reinvenção da doutrina liberal que assume configurações diferentes, adaptando-se aos movimentos históricos e consequentemente às novas necessidades do capitalismo moderno. Sobre o neoliberalismo e sua significação e entendimento ver LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luis (orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, Histedbr, 2007.

¹⁷⁸ Compreendemos essa consistência pela capacidade de executar em duas gestões consecutivas um programa de estabilidade econômica que permitiu o país retomar a capacidade de crescimento sustentado.

3.1 O PLANO DE AÇÃO IMEDIATA PARA HABITAÇÃO (PAIH)

A década de 1990 representou um momento histórico na transição da Política Nacional de Habitação de Interesse Social no país, com o esgotamento do modelo político centralizador na área habitacional que chegou ao fim com a extinção do BNH e com o governo militar.

Após a Constituição Federal de 1988, foi verificada uma significativa transformação na condução da política habitacional do país, já que esta, a partir do arcabouço jurídico, demonstrava fortes tendências a se transformar, estimulada por um processo de descentralização, passando a ser implementada a partir de ações provenientes da esfera estadual e municipal. Arretche (1996, p. 15), sobre esse processo de descentralização explica que,

[...] a extinção do BNH (Banco Nacional de Habitação) e a desarticulação da sua burocracia, a turbulência institucional dos anos mais recentes, o “fiasco” dos esforços de reforma e a crise do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) implicaram uma ausência progressiva do governo federal, seja no sentido da capacidade de manter os níveis anteriores de financiamento à promoção pública de habitação, seja no sentido de responder às demandas crescentes derivadas do processo de democratização, seja no sentido da capacidade de formulação e implementação de reformas estruturais de sistemas que dão sinais crescentes de esgotamento. É nesse sentido que se afirma que o governo federal perdeu força, vale dizer que o governo federal demonstrou progressivamente sua incapacidade de desempenhar as funções que lhe eram afetas no sistema anterior, sob a égide do BNH e sua incapacidade de propor inovações institucionais que correspondam às demandas da situação presente. Paralelamente, governos estaduais e municipais vêm, na prática, assumindo um papel crescente na oferta pública de programas de habitação e saneamento básico: seja no financiamento dessas políticas com recursos próprios, seja captando diretamente no exterior; quer desenhando e implementando programas habitacionais próprios, quer assumindo o controle na fixação de tarifas de saneamento ou até mesmo privatizando serviços, etc.

Esse processo de transferência pública da política social nas diversas áreas prevista pela Carta Magna de 1988 caracterizou a descentralização das ações do Estado, transferindo para os entes federados a responsabilidade pelo planejamento, execução de programas públicos de habitação de interesse social que podem ocorrer de várias formas, de várias fontes e de vários tipos, conforme acima descrito a partir da autora.

Para exemplificar, só no quesito financiamento, teve como fonte para o financiamento das ações nos programas e projetos os recursos próprios do ente federado, recursos

do exterior a exemplo do Habitar Brasil/Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)¹⁷⁹, seja proveniente do Orçamento Geral da União (OGU) ou do FGTS. Os recursos da União, sejam provenientes do OGU ou do FGTS, tiveram como instituição responsável a CEF.

A partir da análise de alguns dos principais Programas Nacionais de Habitação de Interesse Social implementados a partir dos anos de 1990 até o final do ano de 2002¹⁸⁰, tornou-se possível compreender os vários tipos de programas existentes e a abrangência destes no atendimento ao público mais carente. Alguns programas sociais na área de habitação tiveram continuidade, ainda que em gestão governamental diferente, porém, geralmente com novas denominações e novas diretrizes.

Nesse sentido, a partir da verificação de algumas fontes documentais desses programas, oriundas de resoluções, é que apresentamos características capazes de revelar as mudanças sofridas no contexto da Política Nacional de Habitação de Interesse Social ao longo das gestões políticas que se deram ao longo dos anos de 1990.

Importante considerar que os resultados alcançados por esses programas só puderam ser mensurados a partir de uma investigação das ações implementadas no âmbito dos estados e municípios, diferentemente do modelo político anterior orientado do governo militar gerido pelo BNH, responsável por planejar toda a política nacional de habitação de modo centralizado.

Com a descentralização prevista pela Carta Maior, os entes federados assumiram essa responsabilidade, sendo preciso, a partir desse momento, considerar as especificidades dos estados e dos municípios no planejamento e na execução de seus

¹⁷⁹ O BID é uma “instituição internacional, criada em 1959, com o objetivo de prestar ajuda financeira aos países da América Latina e do Caribe” (SANDRONI, 2001, p. 54). O BID é a principal fonte de financiamento para projetos de desenvolvimento e redução da pobreza na América Latina, ajudando a melhorar a saúde, a educação e a infraestrutura através do apoio financeiro e técnico aos países que trabalham para reduzir a pobreza e a desigualdade. Disponível em <http://www.iadb.org/ptq...bid/sobre-o-banco-interamericano-de-desenvolvimento>. Acesso em 28 fev. 2015.

¹⁸⁰ Essa data limite provém do recorte temporal do objeto de estudo que é estabelecido pelo fim do mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso.

programas locais implementados, não podendo assim fazer generalizações de experiências.

Entre os programas¹⁸¹ implementados, o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), lançado em maio de 1990 através da Lei Federal 8.036, no Governo Fernando Affonso Collor de Mello¹⁸² como política do então criado Ministério de Ação Social¹⁸³ (MAS), tinha o objetivo de propiciar o acesso de famílias de baixa renda à moradia, priorizando a faixa com renda de até 5 salários mínimos. Esse programa tinha em suas diretrizes estimular ações que visavam ao desenvolvimento da comunidade e à melhoria da qualidade de vida da população¹⁸⁴, porém, o que se viu foi o favorecimento da população com maior poder aquisitivo.

Na prática, a maioria dos programas atendeu a uma população que não se caracterizava com a de faixa de renda considerada de interesse social.¹⁸⁵ Através de Bonates (2007, p. 66) é possível confirmar esse entendimento, no qual a autora afirma,

Assim como muitas políticas implementadas anteriormente, a maioria dos programas dessa gestão baseou-se na busca por uma maior eficácia do sistema financeiro e, portanto, automaticamente excluiu a parcela da população que não tinha capacidade de pagamento, ou seja, aquela de menor poder aquisitivo.

Conforme a Resolução do CCFGTS¹⁸⁶ demonstrava, o PAIH tinha uma programação para investimento baseado num volume da ordem de 140 (cento e quarenta) milhões

¹⁸¹ Algumas ações recebem o nome de Programa, outras recebem o nome de Projeto, como se ainda tivesse em fase de construção. No âmbito federal, utiliza-se o termo Programa, que na ciência administrativa é verificado como a execução de um planejamento. Em alguns casos que serão analisados, a denominação do planejamento executado foi mesmo Projeto.

¹⁸² Presidente da República de 1990 a 1992.

¹⁸³ Constituído no Governo Collor em 1990, O Ministério de Ação Social era dotado de três secretarias, a de Planejamento, a de Habitação e a de Saneamento Básico.

¹⁸⁴ O Governo de Fernando Collor implementou outras ações no trato da habitação, porém, o maior Programa Habitacional foi o PAIH. Entre os demais programas implementados, focando a área de interesse social, podemos destacar o Programa de Habitação Popular – (PROHAP) Público, o PROHAP Privado, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (PRODURB) e o Programa de Apoio às Reformas Sociais (PROAREAS), todos utilizando recursos do FGTS.

¹⁸⁵ População compreendida na faixa de renda de 0 até 3 salários mínimos. Esse grupo é reconhecido por o mais necessitado por habitação, sendo também o que menor tem capacidade de arcar com um financiamento e por isso resulta em maior risco para o mercado e menor interesse em investimento na produção de moradia.

¹⁸⁶ O Conselho Curador, criado pela Lei 8.036 tinha como responsabilidade gerir o FGTS que foi criado pela Lei 5.107/66. O Conselho é um colegiado tripartite composto por entidades representativas dos trabalhadores, dos empregadores e dos representantes do Governo Federal, tal participação foi modificada por força do Decreto 6.827/09 que aumentou o número de conselheiros de 16 para 24. O Agente Operador do Fundo é a CEF. (Conselho Curador – FGTS. Quem Administra. 2009. Disponível em <http://www.fgts.gov.br>. Acesso em 14 jun.2015.

de Valores de Referência de Financiamento (VRF) ou 77 bilhões de Cruzeiros, a preço de abril de 1990, tendo como meta viabilizar o atendimento de duzentas mil famílias, mediante contratação de operações através das três modalidades de programas:

Conforme a Lei (BRASIL, 1990¹⁸⁷. Acesso em 20 de mai. 2014), são elas:

- a) Lotes urbanizados e cesta básica de materiais de construção ou módulos pré-fabricados com valor máximo de investimento de unidade de 500 VRFs;
- b) Moradias populares com valor máximo de investimento por unidade de 720 VRFs e;
- c) Ação municipal por habitação popular com valor máximo de investimento de 500 VRF.

O programa previa a adoção das diretrizes provenientes do então criado CCFGTS. O PAIH seria implementado a partir das três modalidades de atuação já destacadas e do combate ao problema da moradia habitacional, sendo elas, conforme Azevedo (1996, p. 84, grifo do autor) destaca,

“[...] programa de moradias populares” (unidades acabadas), “programa de lotes urbanizados” (com ou sem cesta básica de materiais) e “programa de ação municipal para habitação popular” (unidades acabadas e lotes urbanizados). Enquanto para os dois primeiros programas os agentes promotores são variados (COHABs, Cooperativas, Entidades de Previdência, Carteiras Militares, etc.), para o último, este papel cabe exclusivamente à prefeitura. A coordenação geral fica a cargo do Ministério de Ação Social/Secretaria Nacional de Habitação; atuando como gancho de segunda linha a Caixa Econômica Federal, isto é, com a responsabilidade de implementar os programas através de agentes promotores.

Porém, depois de algum tempo, com o conturbado cenário político e econômico¹⁸⁸ ao qual o país apresentava o plano¹⁸⁹, este não conseguiu atingir seus objetivos, tendo a

¹⁸⁷ Resolução nº 18 de 28 de jul. de 1990 que aprova o PAIH e o valor necessário para sua viabilização. **Diário Oficial da União de 09 de julho de 1990**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 mai. 2014.

¹⁸⁸O conturbado cenário político diz respeito às denúncias de corrupção no Governo que acabaram levando a um processo de renúncia e impeachment, quanto ao econômico, destaca-se a alta inflação e o crescimento do desemprego, afetando de sobremaneira o FGTS.

¹⁸⁹Podemos diferenciar plano de programa, considerando que “Plano é o documento mais abrangente e geral, que contém estudos, análises situacionais ou diagnósticos necessários à identificação dos pontos a serem atacados, dos programas e projetos necessários, dos objetivos, estratégias e metas de um governo, de um Ministério, de uma Secretaria ou de uma Unidade. Programa é o documento que indica um conjunto de projetos cujos resultados permitem alcançar o objetivo maior de uma política pública” (TEIXEIRA, Joaquina Barata. **Formulação,**

necessidade de aumentar os custos por unidade, aumentar significativamente o prazo para financiamento, além de reduzir o número de unidades oferecidas pelo programa¹⁹⁰. Segundo Azevedo (1996, p. 84),

Os resultados do PAIH não foram animadores, sendo não cumpridas as metas estabelecidas, entre elas o prazo que inicialmente de 180 dias chegou a atingir mais de 18 meses, o custo médio da cada unidade ultrapassou o previsto em mais de 100 VRFs e a quantidade de unidades produzidas não ultrapassou o número de 210 mil casas.

Tudo isso, aliado a uma conjuntura política complexa, e decisões equivocadas¹⁹¹ fizeram com que as tentativas de minimizar o déficit¹⁹² do SFH não surtissem efeito, pelo contrário, aprofundou ainda mais a crise¹⁹³.

Com o MAS os governos dos estados e municípios, assim como organizações e empresas privadas, foram convidados a fazer parte da execução dos programas provenientes do PAIH, que consistiam em formas diferentes de ofertar habitação para a população menos favorecida economicamente, a depender do agente responsável pelo programa. Desse modo, havia um objetivo de utilizar agentes¹⁹⁴ diversos, assim como programas variados que poderiam propor, desde a oferta da moradia acabada, passando pela oferta somente do lote urbanizado, até a oferta da moradia e do lote urbanizado, conjuntamente, sendo que neste último caso, caberia somente à Prefeitura.

administração e execução de políticas públicas. Serviço Social. Direitos Sociais e Competências Profissionais. UFPA, s/d., p. 04. Disponível em <http://www.cressrn.org.br>. Acesso em 20 fev. 2015).

¹⁹⁰Esses números são questionáveis já que a quantidade de unidades produzidas é também apontada como sendo de 100 mil unidades. Ver FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. 2013. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em 23 de agosto de 2014.

¹⁹¹ As decisões equivocadas, às quais nos referimos são provenientes do governo em 1991 que tentou facilitar a quitação da casa própria permitindo que fosse feito pela metade do saldo devedor ou pelo pagamento das mensalidades restantes sem correção e nem juros. Mesmo o governo tendo conseguido aumentar momentaneamente o fluxo de caixa para financiamentos habitacionais, tal medida representou maiores subsídios por parte do governo e consequentemente aumento do déficit existente. Sobre essa discussão, ver AZEVEDO, 1996.

¹⁹² Nesse momento o déficit do Sistema Financeiro Habitacional era estimado em 20 bilhões de dólares (AZEVEDO, 1996).

¹⁹³ Sobre o financiamento dos programas e o modelo privatista de participação da iniciativa privada e sua intenção de obtenção de lucro, ver VALENÇA, Márcio Moraes. Política Habitacional Brasileira. Verso ou Reverso? In. **Forum América Latina – Habitar 2000**, Salvador, 2001a.

¹⁹⁴ Para o Programa de Moradias Populares e o Programa de Lotes Urbanizados, os agentes promotores eram variados, sendo eles COHABs, Cooperativas, Entidades de Previdência, Carteiras Militares e outros, já para o Programa de Ação Municipal para Habitação Popular, o agente seria exclusivamente às prefeituras das respectivas cidades (VALENÇA, 2000).

Com esses programas, o governo criava algumas condições favoráveis na intenção de atrair novos investimentos, tentando convencer os empreendedores privados de que a habitação social era um negócio rentável.

Com a rapidez do uso e do esgotamento do FGTS, a fonte para novos financiamentos foi se reduzindo, impossibilitando a continuidade de novas contratações e consequentemente, de novos financiamentos.

Também foi importante destacar a inadequação das unidades contratadas, com a demanda do mercado consumidor, já que cerca de 200 mil unidades não haviam sido vendidas. Tal distorção gerou a instalação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito no Senado Federal, levando à questão da participação de iniciativas privadas nos financiamentos de habitação de interesse social a um processo de investigação que analisava a liberação de recursos do FGTS para empresas que nem haviam participado de licitação (FERNANDES e RIBEIRO. Acesso em 10 abr. 2014).

A distorção acima destacada provinha da liberação de recursos do FGTS para construção das unidades habitacionais sem licitação, prática à qual infringia as diretrizes do CCFGTS¹⁹⁵, gerando a suspensão de novas aplicações dos recursos oriundos do FGTS pelos próximos dois anos que se seguiram, 1993 e 1994.

Além da suspensão, a política econômica do governo Fernando Collor resultou numa retenção das Cadernetas de Poupança¹⁹⁶ levando a uma diminuição na captação dos recursos, além de uma diminuição nos depósitos das contas de FGTS provenientes da política de privatização e de salários, gerando desemprego e queda do poder aquisitivo do trabalhador com a expansão inflacionária dos preços.

¹⁹⁵ O estabelecimento dos recursos para os programas alternativos e para os programas populares convencionais eram provenientes do CCFGTS através da Resolução 25 de 26/10/1990.

¹⁹⁶ O Plano Collor foi um Programa de estabilidade instituído no primeiro dia do governo de Fernando Collor de Mello que previam mudanças nas áreas monetário-financeira, fiscal, de comércio exterior, câmbio e de controle de preços e salários (SANDRONI, 2001, p. 466).

Considerando as iniciativas no setor social na área de habitação no governo Fernando Collor¹⁹⁷, foi verificada uma ineficácia na formulação e execução das Políticas de Habitação de Interesse Social, em que pesa, nesse período, houve uma desvinculação dos programas habitacionais dos de saneamento e desenvolvimento urbano, contrariando o consenso estabelecido a partir da Constituição, da importância de integração dos programas como forma de obtenção de resultados mais eficientes (SANTOS, 1999). Além disso, também houve uma inversão na distribuição dos recursos públicos, já que os agentes públicos receberam 21% das verbas do FGTS, enquanto o segmento privado, para rendas médias, recebeu cerca de 70% dos recursos (BOTELHO, 2007).

Em síntese, podemos discorrer, conforme Valença (2001b, p. 49) que o,

O programa habitacional do governo Collor não custou a desabar, mas isso não se deveu apenas às suas próprias falhas. As severas medidas recessivas impostas pelo governo à economia deixaram os cofres do FGTS, financiador do programa, sem o aporte necessário de recursos. Quanto às unidades comercializadas, dada a fórmula adotada para a «correção monetária» que incidia sobre os contratos de financiamento habitacional, em particular sobre o reajustamento das prestações, baseada na recém-criada TR, que, de novo, crescia mais do que os salários, o índice de inadimplência dos novos mutuários do sistema passou a crescer logo após o primeiro reajustamento das prestações. Por vários motivos, mas principalmente porque o FGTS se encontrava com excesso de comprometimento e com arrecadação em baixa por conta da recessão, em 1992 não foram mais aprovados projetos para habitação, saneamento e desenvolvimento urbano com recursos do FGTS, muito embora os já aprovados tenham tido continuação. Nenhum novo projeto foi aprovado no âmbito do MAS - CEF após Dezembro de 1991.

É como uma “política social às avessas”,¹⁹⁸ já que os recursos públicos pagos pelos trabalhadores, a exemplo do FGTS, acabavam direcionados às mãos de grupos sociais e econômicos que menos necessitavam, enquanto à classe de trabalhadores ficava o ônus de prover sua habitação através de mutirões, autoconstrução ou algum programa nessa linha.

Num cenário político social conturbado, com grandes reflexos da mobilização da sociedade civil, na dinâmica dos movimentos que geravam fortes pressões para o

¹⁹⁷Em 1990 primeiro presidente eleito pós-ditadura militar pelo voto direto, responsável pelas políticas brasileiras assumirem forte orientação rumo ao neoliberalismo, prática que contribuiu para um aprofundamento do quadro de crise da área habitacional, em 1992 sofreu impeachment. Sobre essa discussão, ver BOTEGA, 2008.

¹⁹⁸ Expressão utilizada por Azevedo, 1996.

impeachment do então presidente, se estabeleceu uma grande instabilidade política no país abrindo caminho para a ingovernabilidade do então presidente que, em 1992 após a decisão da Câmara de abrir processo de impeachment executivo, renuncia¹⁹⁹ ao cargo deixando para a sociedade um sentimento de derrota na primeira experiência de eleições diretas, após um longo processo de lutas travadas em torno das “Diretas Já”, demonstrando que ainda tínhamos um longo caminho a percorrer na expectativa de alcançar uma democracia forte e concretamente participativa.

3.2 O PROGRAMA HABITAR BRASIL E O PROGRAMA MORAR PEQUENAS COMUNIDADES

Com a renúncia do governo Fernando Collor, no fim de 1992, verificamos uma limitação do novo governo de Itamar Franco em implementar ações concretas no sentido de mudança na área habitacional social, diante do quadro complexo em que se encontrava este setor, considerando-se especialmente a suspensão das verbas provenientes do FGTS para financiamento de unidades habitacionais e no déficit do SFH.

Aliados a estes problemas prevalecia a desconfiança dos vários setores²⁰⁰ de que, depois da renúncia do presidente Fernando Collor de Mello, pairavam inseguranças nos direcionamentos das ações governamentais que estavam por vir.

Itamar Franco, o vice-presidente que assumiu o poder após a saída de Fernando Collor de Mello, iniciou o governo enfrentando um cenário sociopolítico muito

¹⁹⁹ A abertura do processo de *impeachment* foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 29 de setembro de 1992. Afastado do cargo após a votação na Câmara, Fernando Collor de Mello foi substituído interinamente pelo vice-presidente Itamar Franco. Em 29 de dezembro do mesmo ano renunciou à presidência da República, horas antes de ser condenado pelo Senado por crime de responsabilidade, perdendo seus direitos políticos por oito anos. Itamar Franco assumiu, assim, definitivamente a presidência da República. BRASIL. Câmara dos Deputados. 2012. **Abertura do processo de impeachment de Collor completa 20 anos**. Disponível em <http://www.camara.gov.br>. Acesso em 18ago. 2014.

²⁰⁰ As instituições financeiras internacionais suspenderam os empréstimos realizados ao Brasil pela crise econômica e política existente e a dificuldade do país em cumprir suas metas e o pagamento da dívida. As indústrias nacionais passaram a demitir um número cada vez maior de trabalhadores, justificando a dificuldade em competitividade após a abertura do mercado. Os entes federados não conseguiam obter recursos junto à CEF para execução de programas habitacionais pela suspensão dos recursos por parte do Supremo Tribunal de Contas. Instituições financeiras, grupos econômicos, gestores públicos e a sociedade civil como um todo, não demonstrava confiança num cenário de instabilidades e incertezas.

complicado no país, no campo da habitação social, foco de nossa análise. As consequências dos comprometimentos e da grande utilização dos fundos do FGTS, ainda no âmbito das ações do governo anterior, haviam interrompido muitos empreendimentos e inviabilizados outros. O déficit de moradias populares²⁰¹ se mantinha muito expressivo e a renda das famílias mais necessitadas deste tipo de habitação não ultrapassava dois salários mínimos mensais (BODEGA, 2008).

Neste cenário de grande complexidade sociopolítica e de reorganização de um novo governo, foi criado o Programa Habitar Brasil, em 1993, na fase inicial da gestão do presidente Itamar Franco²⁰². Este Programa pôde ser verificado em dois momentos distintos dentro das políticas públicas de habitação de interesse social, sendo o primeiro momento, no ano de 1993, quando constituído a partir da criação do Ministério do Bem Estar Social, e posteriormente, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, que será tratado em seção própria.

Conforme o Manual de Orientação do Habitar Brasil, (BRASIL, 1994, s/p.), o Programa tinha como princípios:

- A) Atendimento às famílias com rendimento mensal de até 3 (três) salários mínimos, que habitam áreas urbanas ou rurais e que não possuem outro imóvel, além do ocupado;
- B) Apoio à implementação de projetos que visem ações integradas a fim de contemplar: habitação, infraestrutura urbana básica essencial e apoio ao desenvolvimento comunitário;
- C) Parceria entre poder público e sociedade civil, pela integração da comunidade no processo de planejamento e execução das ações, bem como no envolvimento de toda a sociedade na gestão por meio do Conselho e do Fundo de Bem Estar Social, garantindo o controle social na implementação das ações e na gestão e aplicação dos recursos financeiros.

²⁰¹ Os Censos Demográficos indicam que o déficit habitacional brasileiro no ano de 1991 era de 5.458.698 unidades (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, **Censo Demográfico do Brasil de 1991. Rio de Janeiro, 2000.**

²⁰² Itamar Franco buscou implementar uma gestão transparente frente a um cenário político e econômico em crise herança do governo anterior. Em sua gestão (1992-1995) após o afastamento e posteriormente renúncia do presidente Fernando Collor de Melo, os programas na área de habitação de interesse social, agora sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, passaram a contar com a participação de Conselhos, cuja representação de setores da sociedade civil deveriam se fazer presentes. Ver SANTOS, Cláudio Hamiltom M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil.** 1964/1998. IPEA. Ministério da Fazenda. Julho de 1999. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em dezembro de 2013.

Chama atenção, dentro destes princípios, as ações integradas, parceria prevista para a execução do plano entre União, estados e municípios, os quais também contaria com a participação da sociedade civil através dos conselhos locais.

A atenção dispensada provém da expectativa prevista nos princípios do Programa Habitar Brasil da participação no Programa dos Entes Federados²⁰³ no enfrentamento do problema habitacional, demonstrando uma dicotomia mediante a legislação que ainda não possibilitava as regulamentações necessárias para uma condução desses parceiros na realização de ações, assim como da clareza nos critérios e recursos aos quais seriam disponibilizados pelos municípios.

Um aspecto interessante provém da exigência do programa na criação dos Conselhos locais para operacionalização dos Fundos criados para a implementação das ações políticas. Estes Conselhos, na época, ainda seriam constituídos, levando tempo, exigindo experiência, conhecimento e vontade política para uma ação concreta e participativa. Gouveia (2005, p. 48) lembra, que nesse contexto:

O estímulo dado a utilização de Conselhos Participativos a fim de elaborarem um plano urbano e político, operando sobre um preceito democrático, esbarrava nas práticas governistas provenientes de vários gestores estaduais e municipais pós-democratização, onde predominava uma tendência a considerar o planejamento um elemento inconveniente aos seus interesses, já que impunha alguns limites a suas ações, dificultando as velhas práticas clientelísticas utilizadas.

A importância das ações integradas vislumbradas desde a Carta Magna e visualizadas pelo Programa Habitar Brasil acabou por desconsiderar a pouca experiência dos municípios na atuação descentralizada e autônoma junto às políticas públicas sociais, a exemplo da habitação de interesse social, e a cobrança da implementação dessas ações de modo articulado e integrado, exigiria uma regulamentação legal, além um tratamento das questões de ordem técnica e também política.

Mesmo assim, não se pode negar a contribuição de tal iniciativa em exigir a formação de Conselhos e a criação de Fundos, possibilitando, no futuro, um amadurecimento

²⁰³ A Constituição de 1988 tinha como objetivo o fortalecimento do papel dos municípios, sendo estes também Entes Federativos. (GOUVEIA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005).

por parte da gestão política no trato da área urbana e habitacional, permitindo a participação de vários representantes dos setores interessados. Tais instrumentos seriam mais tarde regulamentados a partir do Estatuto das Cidades, regulamentando os artigos 182 e 183 do capítulo próprio da Constituição Federal.

As modalidades de ação previstas pelo Programa eram a produção de moradias, urbanização de áreas degradadas para uso habitacional, lotes urbanizados e melhoria habitacional (BRASIL, 1994).

Tratando-se dos critérios de priorização para implementação do Programa Habitar Brasil, verificamos o estímulo dado às ações que seriam originárias de obras executadas pelo sistema de “mutirão”, ou “autoajuda” no intuito de reduzir os custos com os projetos de produção. Assim, podemos perceber a continuidade das ações pautadas na produção de moradias com baixo custo de investimento e da percepção do trabalhador produzir sua própria moradia²⁰⁴. Nesse segmento, fica a crítica da continuidade e muitas vezes até da intensificação de tal prática, que conforme Silva e Silva (1989, p. 175):

[...] a institucionalização da auto-ajuda, através da autoconstrução e do mutirão, representa uma excelente propaganda para os promotores. O baixo custo desse empreendimento, por descarregar o ônus sobre os moradores, jogando sobre a população a responsabilidade pela solução de seus problemas de moradia, além de representar uma tentativa de cooptação, na medida em que dá a impressão de que o Estado está preocupado com o problema habitacional dos mais pobres, representa apenas mero paliativo para a solução de um problema de caráter estrutural.

Os recursos provenientes do Programa eram definidos conforme a modalidade da ação, a qual, para a produção de moradia, era repassado pelo MBES o valor de 500 Unidade Padrão Fiscal (UPF)²⁰⁵ por família, considerando: urbanização de áreas 335

²⁰⁴ Tal prática é discutível porque apesar dos programas preverem investimentos no treinamento técnico para as cooperativas e respectivamente de seus cooperados beneficiados pelos programas, verifica-se que na prática o resultado da construção é bastante inferior ao de uma empresa cuja experiência e técnica provém do amplo trato na produção de tal bem. Alguns autores defendem que essa postura do Estado no trato do problema habitacional resulta em algumas vantagens como a redução das pressões por moradia popular, além de reduzir a quantidade de recursos utilizados nas soluções tradicionais, porém, geralmente sem as mesmas vantagens para o trabalhador, sobre essa questão ver Silva e Silva, 1989.

²⁰⁵ Unidade Padrão Fiscal é um indexador que corrige os impostos cobrados pelos estados brasileiros.

UPF/família, lotes urbanizados 250 UPF/família e melhorias habitacionais 170 UPF/família (BRASIL, 1994).

Assim, os recursos previstos para os repasses por parte do MBES, descreviam que, de modo sucinto e pouco meticoloso, a contrapartida dos municípios, ao qual, a depender de sua localização e enquadramento político, poderia variar de 10% para as regiões menos desenvolvidas e 20% para as regiões mais desenvolvidas do valor conveniado (BRASIL, 1994).

Na perspectiva de nossa análise, as ações do governo na implementação de políticas de habitação social no período entre 1992-1995 se deram em uma linha tênue de atuação, poucos significativas, fragilizadas pelo contexto político e econômico do período, fato que contribuiu para a pouca abrangência e resultados.

Na produção de casas populares, a administração Itamar Franco buscou concluir parte das obras paralisadas no governo de Fernando Collor de Melo, cerca de 260 mil casas e posteriormente agiu no lançamento do “Programa Habitar Brasil”, voltado para os municípios de mais de 50 mil habitantes, além de outros Programas como o Morar Municípios e o “Programa Morar Pequenas Comunidades”, sendo este último indicado para os municípios com até 20 mil habitantes²⁰⁶.

Desse modo, as iniciativas utilizadas na gestão Itamar Franco ficaram mais a campo de contribuir para uma mudança na fórmula utilizada pela gestão política no modo de compreender o problema habitacional, exigindo ações conjuntas, no sentido de articulação e integração dos planos desenvolvidos pelos entes federados no setor em questão.

Esse novo olhar sobre o problema da habitação, de modo a estimular a participação conjunta e integrada da União, estados e municípios, contribuiu para a implementação

²⁰⁶ Para a conclusão das casas provenientes do governo Fernando Collor de Melo, o governo Itamar previu a aplicação de 800 mil dólares, sendo que os recursos provenientes para os programas em destaque foram estimados em 100 mil dólares no ano de 1993, utilizando linhas de financiamento como o FGTS, recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e verbas orçamentárias. Para os “Programas” lançados previa-se verbas orçamentárias e parte dos recursos arrecadados pelo Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) que acabou não sendo obtido no montante previsto em razão de prioridades provenientes do Plano de Estabilização Econômico. Ver AZEVEDO, 1996.

de algumas ações por parte dos gestores públicos dos estados e municípios, a longo prazo, já que a gestão Itamar Franco não alcançou resultados significativos²⁰⁷, demonstrando que mesmo incentivando a construção de um processo político na área de descentralização, com ênfase no planejamento, ainda estávamos distantes de constituir uma política forte e articulada aos diversos setores urbanos, cujas fontes de recursos proporcionassem um grau de independência segura e distante das adversidades às quais a política brasileira esteve à mercê.

Não se registra uma estimativa precisa sobre o investimento real aplicado nas várias modalidades de programas existentes, que vão desde a produção de unidades habitacionais, recuperação e melhorias de moradias, recuperação de áreas degradadas e urbanização de lotes, cesta de material a regularização fundiária. Apenas se verificam as intenções de aplicação.

Ao longo dessa pesquisa, percebemos que a análise quantificável desses programas, os quais eram desenvolvidos principalmente através da iniciativa municipal, com o apoio da União, é escassa, principalmente por falta de uma memória documental por parte dos órgãos federados²⁰⁸.

Esses programas habitacionais, como o Programa Habitar Brasil, Programa Morar Pequenas Comunidades e outros implementados, apesar de significativos na experiência de criar condições para que representantes da sociedade civil participassem da implementação estadual e municipal dos programas, assim como do controle das verbas utilizadas, a fim de evitar fraudes, desvios e perda dos recursos financiados, não consideraram que em grande parte das cidades brasileiras, tal constituição de Conselhos nem sempre resultava num mecanismo real. Isso porque

²⁰⁷ Entre os anos de 1993 e 1994 os Programas Habitar Brasil e Morar Pequenas Comunidades atenderam um número considerado bastante modesto, cerca de 50 mil famílias (SOUZA, M.T.X. **Relatório da Política Habitacional 1991-1996**. Campinas, NEPP, UNICAMP, 1997).

²⁰⁸ Comumente quando ocorre mudança na gestão política dos Entes Federados, grande parte dos documentos e informações que retratem o mapa da ação pública do governo passado é desaparecida, tal ação provém em grande parte da intenção dos governantes que cumpriram seu mandato de não deixar vestígios de suas ações, evitando servir de instrumento de investigação e questionamento das novas gestões e da sociedade civil de modo geral. Essa prática pode ser visualizada na própria União, quando em busca de documentos junto ao Ministério das Cidades, este não demonstrou, não disponibilizou nenhum acervo, pelo contrário, por informação de funcionários como da Senhora Roberta Pereira da Silva, não havia nenhum documento das gestões passadas disponíveis, apesar da Lei de acesso à informação, tal processo de reconstrução da memória do país, continua sendo um grande obstáculo para investigação.

tais Conselhos, em muitos casos, atuavam apenas como um organismo fictício criado como forma de cumprimento das exigências estabelecidas pelos Programas para a obtenção de verbas federais. Além disso, Azevedo (1996, p. 86) destaca,

[...] em relação ao SFH, pouco foi feito no sentido da alteração do quadro conhecido como crise estrutural. Extinguiu-se o FCVS, criou-se um plano de amortização baseado no comprometimento de renda (em substituição ao antigo Plano de Equivalência Salarial), definiram-se percentuais máximos de cobranças de taxas e despesas cartoriais, etc. Além disso, houve um esforço de obrigar os bancos a respeitarem a lei e canalizarem pelo menos parte da arrecadação das cadernetas para investimentos habitacionais direcionados para a classe média.

É válido destacar que verificamos no governo Itamar Franco uma tentativa de não permitir a concentração da política habitacional nas mãos de um único órgão gestor ou um órgão governamental, assumindo uma postura de chamar à participação a sociedade civil, tanto no planejamento, quanto no controle das ações, porém, limitando-se aos obstáculos já apontados.

Não é possível negar a limitação enfrentada pela gestão, proporcionada por todo um contexto político e econômico estabelecido na época, como também é reconhecido que as ações provenientes desse período não lograram alcançar resultados capazes de permitir que a política de habitação de interesse social incorporasse uma estrutura própria e autônoma, capaz de ser mantida e até mesmo reproduzida em seus moldes originais.

A regularização fundiária já prevista por capítulo próprio na Constituição acabou por proporcionar novas formas de tratamento do problema habitacional, reconhecendo a possibilidade e capacidade de inserção nos espaços já existentes e modificando um estereótipo proveniente de décadas atrás sobre a adequação do espaço urbano para moradia.

Outro aspecto interessante a ser considerado pelos programas, a partir do Programa Habitar Brasil, veio a ser a compreensão de novas alternativas na resolução do problema habitacional, como a melhoria de moradias consideradas precárias²⁰⁹,

²⁰⁹ São considerados domicílios precários pela Fundação João Pinheiro (2010) os domicílios improvisados e os domicílios rústicos.

proporcionando um novo olhar sobre o conceito de moradia e sobre os espaços aos quais estas estão submetidas.

3.3 A POLÍTICA HABITACIONAL DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

A democracia avançava no Brasil, chegando ao governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC)²¹⁰, iniciado em 1995, com os sinais de consolidação do regime liberal-democrático que se completaria nos primeiros anos do século XXI, no final do segundo mandato de FHC. Processo que se deu em um movimento de transição política que promoveu mudanças sociais e econômicas em novos paradigmas na relação Estado-sociedade. No sentido destas questões, Codato (2005, p. 21) diz o seguinte:

Quando se inspeciona a agenda que vigorou no governo de Fernando Henrique Cardoso, destacam-se as famosas reformas "orientadas para o mercado": privatizações de empresas estatais, desregulamentações de esferas antes reguladas pelo Estado, controle rigoroso da inflação e do déficit público, redimensionamento dos "gastos sociais" (nas áreas de educação, saúde e previdência), abertura comercial e financeira etc. Na verdade, as reformas econômicas prescindiram de uma verdadeira reforma política, que aumentasse a representação, e de uma reforma do Estado, que favorecesse a participação. Ou melhor, as reformas neoliberais tiveram como precondição o arranjo autoritário dos processos de governo e a ausência de responsabilidade (*accountability*)²¹¹ dos governantes.

Nesse novo contexto, mudam as funções do Estado, as características anteriores se enfraquecem diante de novas relações que se esboçavam na sociedade global. Nos paradigmas das novas atribuições o Estado, segundo Tiezzi (2004, p. 4),

Não deveria mais ser o grande produtor de bens e de serviços, mas sim usar seu poder de sinalização e de regulamentação e sua capacidade de investir para tornar viáveis empreendimentos de outras instituições que se considerem desejáveis: esferas subnacionais de governo (Estados e

²¹⁰ O Governo de Fernando Henrique Cardoso teve início em 01 de janeiro de 1995, esse mandato foi seguido de um segundo que foi concluído em 31 de dezembro de 2002.

²¹¹ Estudos brasileiros têm contribuído para viabilizar pelo menos uma aproximação do conteúdo do conceito da *accountability* com a realidade da administração pública brasileira. Nesses estudos, a palavra *accountability* tem sido comumente traduzida como "responsabilização". Sobre essa discussão, ver: PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Rev. Adm. Pública**, vol.43, nº 6, Rio de Janeiro Nov./Dec. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 08 de junho de 2015.

municípios), empresas privadas e entidades da sociedade civil e das comunidades.

Neste cenário de mudanças, a realidade social da maioria da população brasileira se mantinha no tradicional quadro de desigualdade e pobreza em níveis bem elevados. A situação de pobreza não passava por mudanças estruturais capazes de promover alterações no sentido de diminuir o índice de indigência, carências e de vulnerabilidades socioespaciais, perceptíveis em amplas dimensões, principalmente nas periferias das cidades brasileiras.

O difícil enfrentamento desta situação, enraizada em um passado histórico ao longo da trajetória do desenvolvimento nacional, pairava em antigas incertezas que ganharam elevadas proporções diante das novas configurações que agregavam as conceituações dos novos paradigmas globais.

Nestes paradigmas, não entravam em pauta o déficit da cidadania no país, os direcionamentos que tomavam forma, no novo padrão de desenvolvimento impostos pela dinâmica da globalização, não estavam em sintonia com as exigências da ampliação da cidadania (CODATO, 2005)²¹².

O núcleo da política social proposta pelo governo de FHC foi constituído em três eixos, destacando “[...] os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza –, articulados segundo as orientações e as prioridades do governo”. (DRAIBE, 2003, p. 12).

Em uma estratégia de desenvolvimento social, os programas sociais públicos ganham relevância, apontados como uma condição necessária, de acordo com as exigências do novo contexto global modernizante. Assim as políticas de previdência social,

²¹² Neste trabalho não priorizamos um debate maior sobre a política social do governo Fernando Henrique Cardoso e as engrenagens do sistema de proteção social da época, pontuamos aqui questões que possam contribuir para um maior alargamento de nossa reflexão relativa à questão da habitação social, norteadora de nosso objeto de análise nesta pesquisa. Sobre o tema da observação acima, veja: DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**. vol.15 nº 2 São Paulo Nov. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 25 de agosto de 2014.

saúde, educação, habitação, saneamento básico, trabalho e assistência social e o combate à pobreza ganham um novo sentido, seguindo as prioridades estabelecidas.

No caso da habitação social, foco de nosso objeto de estudos, o problema permanecia grandioso e os desafios deveriam se direcionar para mudanças significativas, diante da permanência do alto índice do déficit habitacional, assentado na urgente necessidade de moradias para famílias com uma renda mensal de até três salários mínimos.

O governo FHC, ao longo dos dois mandatos (1995 - 2002), baseou suas intervenções na área habitacional a partir dos estudos da FJP (1995) para a Secretaria de Planejamento Urbano Brasileiro (SEPURB). Conforme esse estudo, cuja base de dados é proveniente da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 1990 e do Censo de 1991, o déficit habitacional no Brasil no início do mandato do então presidente, ficava em torno de 5.500 milhões de novas moradias (FJP, 1995).

Tal montante refere-se aos domicílios improvisados ou rústicos²¹³, ou, ainda, àqueles em que ocorre coabitação familiar, rompendo o déficit quantitativo²¹⁴. Quanto ao déficit total que inclui o déficit qualitativo, ou seja, as habitações consideradas inadequadas pela carência ou insuficiência de infraestrutura básica, eram estimadas num número em torno de 8,8 milhões de habitações (LORENZETTI, 2001).

Para uma noção melhor sobre o problema, utilizamos a tabela 3.3.1 sobre a evolução do déficit habitacional no Brasil nos anos de 1970 a 2000. Através dela pudemos verificar que o número de moradias ocupadas nesse período aumentou de modo bastante significativo chegando a atingir 162,59% de crescimento. Já a população cresceu numa proporção bem menor, ou seja, entre os anos de 1970 a 2000 ela atingiu um aumento de 79,44% demonstrando uma importante redução do déficit relativo que caiu cerca de 60%.

²¹³ São considerados domicílios rústicos aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Ver FJP. Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte, 2013.

²¹⁴ Diferencia-se o déficit qualitativo do déficit quantitativo, sendo que o segundo seria a inadequação das moradias gerada pela carência ou pela insuficiência de infraestrutura básica (LORENZETTI, 2001).

TABELA 3.3.1- EVOLUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASIL - 1970-2001

	1970	1980	1991	2000	Crescimento Médio/Anual (2000-1970)
Moradias Ocupadas	17.755.182	25.210.639	35.781.867	46.623.306	3,27%
Famílias	18.637.986	26.639.216	37.941.994	50.465.099	3,58%
Habitantes	94.508.583	121.150.573	146.917.459	169.590.693	2,20%
Moradias Inadequadas	4.891.002	4.192.393	3.298.570	2.219.090	-2,60%
Improvisadas	14.676		143.136	63.771	5,02%
Rústicas	4.684.334	3.673.193	2.808.257	1.981.930	-2,83%
em cômodos duráveis, alugados ou cedidos	191.992	519.200	347.177	173.389	-0,34%
Famílias em Coabitação	882.804	1.428.577	2.160.128	3.841.793	5,02%
Déficit Habitacional	5.773.806	5.620.970	5.458.698	6.060.883	0,16%
Relativo (%)	32,50%	22,30%	15,30%	13,00%	-3,01%
Infraestrutura					
Acesso a rede de dist. de água	0,173	0,549	0,693	0,776	5,16%
Acesso a rede geral de esgoto ou fossa séptica	0,110	0,440	0,513	0,666	5,09%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos Brasileiros 1970, 1980, 1991. Rio de Janeiro, 2000.

Também foi possível compreender, a partir da tabela, que o déficit habitacional total, que vinha sofrendo uma queda percentual entre os anos de 1970 a 1991, voltou a crescer entre os anos de 1991 a 2000, demonstrando as transformações políticas e econômicas ocorridas no Brasil e seu impacto nas ações voltadas para a habitação de interesse social.

Esses dados são resultados da redução dos investimentos no período, proveniente de vários fatores, dentre os quais estavam a crise política do início dos anos de 1990, levando a suspensão do FGTS para financiamento dos programas de habitação por parte do CCFGTS, além da redução do volume de investimentos realizado pela União nas áreas sociais, na tentativa de estabilizar a economia, conter a inflação e reduzir os gastos públicos.

Assim, mesmo com as medidas adotadas para reestruturar a política habitacional e, sendo a mesma repensada em outras bases de ação gerando mudanças relevantes em alguns pontos, principalmente a considerar a função social da propriedade, as

transformações não abrangeram, de modo maior, a população caracterizada com maior carência habitacional, com perfil de renda que se enquadrava de 0 a 03 salários mínimos, o que contribuiu consideravelmente para o crescimento do déficit habitacional no país no período.

Mas não é possível negar que a política habitacional brasileira, no governo de FHC, graças a influência proveniente da Carta Magna, ganhou uma nova forma de ser repensada, não mais ou somente como a de habitat isolado e independente, mas, principalmente, como a de elemento integrado a um conjunto que compõe aliado e articulado a toda uma política urbana. Souza (2005, p. 70-71) verifica que,

Em seu programa de governo da Campanha de 1994, intitulado Mãos à obra Brasil (1994), o sociólogo Fernando Henrique Cardoso projeta a efetiva realização do Brasil através do desenvolvimento econômico com a inserção do Brasil na nova ordem mundial. Em sua retórica, o Progresso está apresentado como condição de evolução social. Na sua campanha de 1998, seu slogan, Avança Brasil, demonstra a continuação dessa mesma ideia, e em relação à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, propõe que sejam vinculados, mediante um arranjo institucional, os diversos órgãos públicos formuladores e executores daquela política, bem como os responsáveis pela gestão do desenvolvimento urbano. Propõe ainda a integração dos recursos distribuídos em diversos ministérios e agências que administram e implementam programas e projetos voltados para o desenvolvimento urbano, notadamente a habitação.

Para tanto, seria condição *sinequa non* para o êxito das políticas implementadas pelo governo FHC, o combate ao processo já histórico de inflação ao qual o país estava submetido há muito tempo, e que passou a se elevar, expressivamente, a partir dos anos de 1970, com movimento de crescimento acelerado na década de 1980²¹⁵. Este fato, dentre outras questões, esteve aliado, principalmente, ao grande endividamento externo do Brasil, sendo este apontado como a causa de todos os males. Por outro lado a intensificação da dinâmica da economia internacional, colocada em evidência, apontava para as inviabilidades dos modelos de desenvolvimento tradicionais com baixo poder de competitividade no mercado global.

²¹⁵ Para uma maior compreensão do movimento inflacionário do Brasil, ver Ipeadata. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Índice de Preço ao Consumidor Ampliado (IPCA). Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em 24 set. 2015.

Para adotar uma política mais avançada nos eixos dos novos paradigmas que tomavam vulto no cenário internacional na lógica neoliberal²¹⁶ de estabilização, o governo se comprometeu com metas de redução de gastos públicos, e nesse quesito, as políticas sociais se tornavam alvo para cortes orçamentários.

Os objetivos da política habitacional do Governo de Fernando Henrique Cardoso voltaram-se principalmente para diversificação das fontes de recursos, uma tentativa de minimizar a dependência existente do FGTS que sofria, no início dos anos de 1990, por uma forte crise econômica e política instaurada nos anos anteriores, uma queda no nível de arrecadação, gerando um contingenciamento dos investimentos no setor até o ano de 1994 (CORDEIRO, 2009).

Somente com o início do Governo de FHC, em 1995, o FGTS volta a financiar projetos voltados para o setor a partir de saneamento e urbanização de áreas precárias. Segundo Bonduki (2008, p. 78),

Princípios como flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, foram adotados como novos referenciais, pelo menos na retórica, de maneira compatível com o ambiente e o debate nacional e internacional que, de uma forma bastante generalizada passou a rejeitar os programas convencionais, baseados no financiamento direto à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão.

Uma alternativa política procurada por esse governo voltada para a habitação foi a captação de novos parceiros que propiciassem uma redução da participação do Estado junto aos investimentos nos programas de habitação social, inclusive pela via da chamada “locação social” que segundo Valença (2001b, p. 50),

No início do seu segundo mandato, FHC anunciou o lançamento de um novo programa, sem precedentes no país, de «locação social» com opção de compra, como referia o governo. A ideia de construir para alugar no sector público — como acontece na Grã-Bretanha e, em menor escala, em Portugal — é, sem dúvida, pertinente. Porém, não foi bem isso que foi proposto pelo segundo governo de FHC. O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) é, na verdade, um leasing (de quinze anos), forma jurídica que garante, em caso de inadimplência, que o imóvel seja retomado mais agilmente e sem grandes despesas para o erário público. E, mantendo tanto o modelo

²¹⁶ Significativo destacar sobre a “lógica neoliberal” é que essa discussão exige uma leitura mais aprofundada, baseando-se em conceitos formais e menos em ideologias reproduzidas por questões apenas políticas e pouco científicas (LOMBARDI, José Claudinei & SANFELICE, José Luis (orgs.). Liberalismo e educação em debate. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2007).

«fiscalista» da política económica quanto a diretriz de manter o equilíbrio econômico-financeiro do sistema habitacional, em meados de 1998 o governo conseguiu aprovar junto do conselho curador do FGTS o aumento do limite máximo de renda da população-alvo dos programas que utilizam verbas do FGTS de 12 para 20 salários mínimos.

Neste percurso, as mudanças que foram ocorrendo na legislação do sistema habitacional, abrindo espaço para a criação e a abrangência de novos programas na área, permitiram uma participação maior da classe média e alta na obtenção dos recursos provenientes do FGTS que, inicialmente, atendia as famílias de baixa renda com até 03 salários mínimos, passando posteriormente a abranger famílias com nível salarial de até 20 salários mínimos.

Nessa mudança de perfil do público alvo atendido pelos programas habitacionais, a política direcionada ao setor demonstra um paradoxo, sendo que o próprio governo reconhecia que mais de 85% do déficit habitacional encontrava-se na população de mais baixa renda, ou seja, aquela com uma renda familiar abaixo de três salários mínimos, cujo destino dos recursos públicos, em sua maior parte, era limitado pela incapacidade dessas famílias representarem um retorno seguro dos investimentos realizados pela CEF ou por outros agentes financeiros (VALENÇA, 2001b).

O governo FHC se diferenciou dos demais governos por não pensar na alternativa de produção de novas moradias como a melhor ou mais adequada solução para amenizar a crise habitacional, compreendendo a questão da legalização fundiária como uma alternativa mais viável para o problema da habitação social, como também e principalmente a urbanização dos espaços ocupados nas cidades.

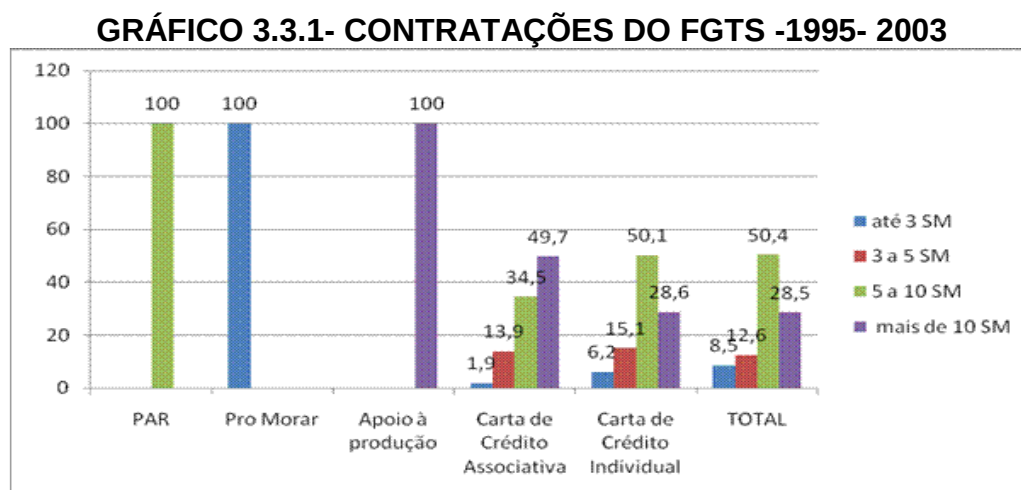
Em seu primeiro ano de governo, FHC apresenta como proposta para investimento na área habitacional, segundo Azevedo (1996, p. 88),

A aplicação de 3 bilhões de reais no setor beneficiando famílias de baixa renda, utilizando 2,2 bilhões de recursos oriundos do FGTS e 4,8 milhões provenientes da contrapartida de estados e municípios; continuar os esforços visando ao saneamento do FGTS com o objetivo de proteger os recursos dos trabalhadores, bem como ampliar a capacidade de investimento habitacional do Fundo; securitizar a dívida do Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS, junto aos agentes financeiros e ao FGTS; e implementar novas formas de captação de recursos para o setor imobiliário a partir de empresas de capitalização e seguros, fundos mútuos, e fundações de previdência privada, entre outros.

Após a realização de estudos sobre o déficit habitacional no país, o governo de FHC compreendeu as dificuldades existentes na área, como resultado da má distribuição de renda nacional e da inadequação dos programas habitacionais, isso tudo vinculado à queda de rendimentos das cadernetas de poupança e a um ambiente inflacionário (SOUZA, 2005).

Logo após esse entendimento, o governo extinguiu o MBES, criando a Secretaria de Política Urbana (SEPURB)²¹⁷ que estava vinculada aos Ministérios de Planejamento e Orçamento. Seu objetivo maior consistia na promoção da descentralização da execução dos programas na área de habitação, saneamento e infraestrutura para os estados e municípios, restando à União exercer as funções de normatizar e regular a política em âmbito federal e a CEF como agente operador e financeiro.

Considerando as contratações do FGTS²¹⁸ demonstradas pelo gráfico 3.3.1, foi possível comprovar o aumento das contratações de financiamento junto ao FGTS de grupos sociais com renda cada vez mais elevada, diminuindo a capacidade das famílias de menor poder aquisitivo de obterem acesso ao recurso, considerando a contingência dos recursos liberados pelo Governo.



Fonte: Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil**. 2008. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em 10 mar. 2015.

²¹⁷ A SEPURB foi criada no governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995, sendo que foi, ainda em sua gestão, transformada em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada à Presidência da República no ano de 1999. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades de Desenvolvimento Urbano. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Novembro de 2004. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em 11 fev. 2015.

²¹⁸ Lembrando que também havia os recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), também operado pela CEF.

Conforme o gráfico 3.3.1, entre os anos de 1995 até o início da gestão do Governo Luis Inácio Lula da Silva²¹⁹, em 2003, os recursos liberados para Programas Habitacionais, cuja fonte era proveniente do FGTS, foram mais utilizados pelas famílias com faixa de renda acima dos 3 salários mínimos. A contratação dos recursos junto ao FGTS para o financiamento dos Programas Habitacionais pode ser melhor compreendida em Bonduk (2008, p. 80) que revela,

De maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo.

Desse modo, para o atendimento às famílias com renda até 03 salários mínimos, representado pelo Programa Pró-Moradia, entre os anos de 1995 e 2003, foram destinados somente 8,5% de todos os recursos disponibilizados à essa população, demonstrando um distanciamento das ações às reais demandas no trato do déficit habitacional no país.

Outros programas voltados para a área habitacional, com uso de outras fontes que não o FGTS, foram implementados, sendo o de maior abrangência nacional às famílias carentes, o Habitar Brasil, que tinha como fonte o OGU, considerado recurso escasso no contexto político de reforma econômica adotada pela gestão.

Concomitantemente a um aumento de contratação junto ao FGTS pelas camadas sociais economicamente mais elevadas, o déficit habitacional no ano de 2001 ultrapassava os 6.000 milhões de unidades, conforme verificado no gráfico 3.3.1, sendo que destas, mais de 80% concentrava-se nas famílias com renda mensal de até três salários mínimos.

Destacamos que, apesar do governo FHC ter privilegiado, em relação aos programas habitacionais, a população com faixa salarial mais elevada, em detrimento da

²¹⁹ Em 1 de janeiro de 2003 assume o Governo Luis Inácio Lula da Silva que seguiu no poder por dois mandatos consecutivos, porém, mediante ao nosso recorte temporal para análise, as ações implementadas nessa gestão não serão analisadas.

população economicamente mais fragilizada e que mais carecia de moradia, houve contribuições tanto no modo de tratamento do problema habitacional popular, quanto na nova forma de pensar a cidade e a questão urbana, pautada em novas concepções, a partir de 2001, quando o Estatuto da Cidade foi aprovado, reafirmando os princípios básicos do planejamento participativo e a função social da propriedade, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

O Estatuto veio regulamentar os artigos próprios da Constituição Federal, ficando claro no artigo 182, que a política urbana “é responsabilidade do Município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos” (BRASIL, 2001). Essa menção foi o elemento caracterizador do processo de descentralização da política de habitação implementada após os anos de 1990.

Podemos dizer que a política urbana, a partir dos seus objetivos maiores de ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, teve como principais diretrizes gerais no trato da habitação de interesse social (BRASIL, 2001, p. 17):

- a garantia ao direito a cidade sustentável, entendido como direito à terra urbana, a moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para presentes e futuras gerações;
- gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- cooperação entre governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- ordenação e controle do uso do solo;
- regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Aqui ressaltamos a importância destes princípios básicos, quando colocamos em pauta o problema proveniente dos espaços ocupados por aglomerações tradicionalmente denominadas por favelas, que se expandem em áreas de vulnerabilidades socioespaciais, expressando a situação da ilegalidade habitacional.

Tema muito bem pontuado nos trabalhos de Ermínia Maricato (2003, p. 155), que chama a atenção para as condições precárias de ocupação do solo urbano, expressando que “[...] A ilegalidade em relação à posse da terra parece fornecer, frequentemente, uma base para que a exclusão se realize em sua globalidade”.

Assim podemos considerar que se tratando da questão da moradia, o governo FHC teve como relevância, utilizando o entendimento de Moreira e Leme (2011, p. 13),

[...] o reconhecimento da cidade ilegal e a extensão dos direitos e da cidadania; o conceito de déficit que incorporou áreas ocupadas precariamente; a descentralização dos programas, porém sem uma legítima e fundada articulação entre os mesmos; a diversidade de programas, tais como: Pró-moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual Associativa; Apoio à Produção. A Carta de Crédito Individual Associativa representou o maior destaque entre os programas, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados a habitação, foram consumidos pelo programa. Porém nenhum desses programas apresentou a repercussão esperada.

Chama atenção a utilização de programas habitacionais que tiveram continuidade, num contexto de modificações realizadas pelo governo, a exemplo do Habitar Brasil, como também a criação de outros Programas como o Programa Carta de Crédito, o Pró-Moradia, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e tantos outros que, no âmbito das políticas urbanas e habitacionais, foram implementados nas esferas municipais e estaduais, vislumbrando uma nova postura de enfrentamento do problema habitacional, principalmente aquele que atingia as populações menos favorecidas financeiramente.

Nessa perspectiva, faz-se importante traçar o caminho percorrido pelas políticas de habitação social no Brasil, situando alguns dos programas oriundos da gestão FHC, analisando seus objetivos, modalidades e abrangência, ao longo dos dois mandatos do então presidente.

3.3.1 Pró-Moradia

Nos princípios do direito à moradia, tratando-se de uma sociedade tão desigual como o caso da sociedade brasileira, o Programa Pró-Moradia desponta como uma

alternativa formal de habitar, no sentido de ajudar famílias em situação de risco, focado na urbanização de áreas precárias. Criado em 1995, o Programa de Atendimento Habitacional através do poder Público, o Pró-Moradia, passou por grandes mudanças em todo o período em que esteve em vigor²²⁰.

No âmbito dos que objetivos, modalidades e diretrizes gerais do Programa Pró-Moradia é importante destacar inicialmente que a fonte de recurso para o seu desenvolvimento era em sua base proveniente do FGTS. Seu o principal objetivo era o de apoiar e articular ações com o poder público na implementação de ações integradas com outras políticas setoriais, voltadas para o problema habitacional no atendimento a famílias de baixa renda, prevalecendo aquelas com até três salários mínimos. As ações se inscreviam no propósito de criar alternativas que possibilitassem a moradia digna, principalmente considerando a regularização fundiária e a urbanização das áreas já ocupadas (BRASIL, 1995).

Destacamos nesse Programa a importância de participação dos municípios, aos quais caberiam as principais iniciativas na elaboração e execução das políticas públicas locais. Nesse sentido, verificamos a existência de uma nova perspectiva proveniente dos anos de 1990 na forma de olhar e compreender a cidade e seus espaços, a prioridade com a possibilidade de adequar o uso dos espaços já ocupados, a exemplo da urbanização e regularização das favelas.

Esta modalidade fica explícita na menção descrita pelo próprio documento, conforme Resolução 178/95 do CCFGTS, na qual o Pró-Moradia operava por meio das seguintes modalidades (BRASIL, 1995):

- a) Produção e aquisição de lotes urbanizados;
- b) Construção, aquisição, conclusão e melhoria das unidades habitacionais;
- c) Recuperação de áreas degradadas para uso habitacional, compreendendo ações de urbanização, melhorias habitacionais e proteção ambiental; e
- d) Urbanização, parcelamento de glebas e regularização fundiária de áreas ocupadas.

²²⁰ Iremos privilegiar o período recortado pelo estudo, ou seja, até o fim de 2002, porém, destacando que o mesmo continuou em vigor, mesmo após a gestão FHC.

Essas modalidades poderiam ser aplicadas de modo simultâneo, não impedindo que um programa, de caráter estadual ou municipal, dispusesse de recursos provenientes da União, ficando o estado ou o município na obrigatoriedade de proporcionar uma contrapartida que poderia ser a doação do terreno já urbanizado, a capacitação técnica para os beneficiados construírem suas casas e outras formas de contribuição.

Outro aspecto que chamou a nossa atenção dizia respeito às diretrizes estabelecidas, dentre as quais estava a obrigatoriedade do projeto estar previsto no Plano Diretor do município, sendo aprovado pelo Conselho e posteriormente pela Câmara. Também, dentro dessas diretrizes, estimulava-se a utilização dos chamados vazios urbanos²²¹, dotados de infraestrutura, a fim de evitar a expansão dos espaços urbanos com a periferação, prática comum adotada no passado com os Programas provenientes do BNH.

A busca pelos espaços já qualificados de serviços básicos para moradia, inseridos no contexto de malha urbana, indica a tentativa de otimizar o espaço já existente e de possibilitar à população uma nova perspectiva dentro de um espaço já ocupado pela mesma, a fim de proporcionar condições de habitação digna e permanente.

Na análise das diretrizes, ainda é perceptível a continuidade ao incentivo com as autoconstruções e ou com a prática dos mutirões como modo de minimizar os custos com o financiamento dos programas para as famílias de mais baixa renda. São elas (BRASIL, 1995):

- A) A compatibilização das ações do programa com as políticas setoriais fixadas pelo Governo Federal, voltados para o atendimento da população carente, em especial nas áreas definidas pelo Programa Comunidade Solidárias;
- B) O enquadramento do projeto no Plano Diretor Municipal ou equivalente nos Planos Setoriais de Desenvolvimento Urbano de âmbito regional, estadual ou federal;
- C) O atendimento à população urbana em áreas com predominância de segmentos populacionais de baixa renda;

²²¹ Vazio urbano é um conceito que sofre variação conforme a finalidade em seu uso, nesse caso, trabalhamos com a compreensão de terrenos vagos, terras especulativas, terras devolutas, terrenos subaproveitados, porém, relacionando-se com a propriedade urbana, regular ou irregular, assim como a seu tamanho e à sua localização. Sobre os vários conceitos existentes sobre “vazio urbano”. ver CLEMENTE, Juliana Carvalho. **Vazios Urbanos e Imóveis Subutilizados no Centro Histórico Tombado na Cidade de João Pessoa – PB**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental da Universidade Federal da Paraíba, 2012. Disponível em <http://www.bdtb.biblioteca...> Acesso em 04 mai. 2015.

- D) A utilização especial de vazios urbanos, dotados de infraestrutura e equipamentos visando reduzir os investimentos e otimizar o uso da malha urbana existente;
- E) A adoção de soluções técnicas que objetivem ganhos de eficiência e redução de custos;
- F) A utilização preferencial de mão-de-obra local, com estímulo à autoconstrução, ao mutirão, à administração direta.

Aqui destacamos a utilização dos espaços urbanos já ocupados pelas políticas públicas, tornando essas áreas impróprias para habitação locais de melhorias com obras de infraestrutura capazes de propiciar o acesso aos serviços públicos básicos, como tratamento de água, esgoto, coleta de lixo, calçamento de rua, escadarias etc.

Essa nova forma de tratar o problema da habitação social está correlacionada a uma necessidade de evitar a criação de novos espaços para inserir a população de baixa renda, sendo esta já moradora dos morros e manguezais adjacentes aos principais núcleos econômicos urbanos.

Esse programa também caracterizou-se pelo incentivo às fórmulas de redução de custos na construção das unidades habitacionais, com a utilização de mão de obra local e o mutirão que continuava sendo alternativa prevista e estimulada para solucionar o problema da habitação de interesse social.

Mesmo com a permanência das práticas de autoconstrução e o mutirão, estimulado por programas públicos, como o Pro-Moradia, compreendemos que a produção de casas foi perdendo espaço para a recuperação não apenas das áreas precárias existentes, como também das unidades habitacionais deterioradas.

O Programa Pró-Moradia foi ganhando uma nova dimensão no sentido de prever novas perspectivas para solucionar o problema habitacional, a exemplo de regularização fundiária, não ficando limitado à modalidade de produção de novas unidades habitacionais, prática tão comum no período do BNH.

Esse entendimento pode ser justificado a partir das várias resoluções que traziam as alterações no âmbito de seus objetivos, modalidades e diretrizes. Desde a Resolução nº178/95, verificamos as mudanças sofridas pelo Programa, cujas Resoluções 249/96

e 290/98 do CCFGTS, permitem verificar as alterações significativas na análise e interpretação de seu texto, conforme abaixo apresentamos.

Na resolução nº 178/95, o objetivo do Programa era descrito como:

O Pró-Moradia visa apoiar o poder público no desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais, que resultem na melhoria da qualidade de vida das famílias de menor renda, por meio da oferta de soluções habitacionais, da regularização fundiária e da urbanização de áreas (BRASIL, 1995).

O texto acima descrito faz menção a necessidade do poder público, de modo integrado e articulado, buscar soluções habitacionais no sentido da implementação de moradias sociais. Já no texto proveniente da Resolução do CCFGTS nº 249/1996, percebemos uma mudança na escrita do objetivo do programa, onde se lê no objetivo: “O Pró-Moradia visa apoiar o poder público no desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais, que resultem na melhoria da qualidade de vida da população de menor renda, através de alternativas habitacionais” (BRASIL, 1996).

Nesse momento, percebemos uma mudança na escrita do texto, na qual a Resolução nº 178/1995 se escreve “solução habitacional” e na Resolução nº 249/1996 se escreve “alternativas habitacionais”, configurando uma mudança semântica das duas expressões, possibilitando interpretações difusas para o que seria o mesmo objetivo.

A percepção obtida nas expressões acima utilizadas foi de que na primeira ocorre um entendimento de resolver o problema, de implementação de mudanças estruturais, de mudança concreta e definitiva num quadro de política habitacional para a população de baixa renda. Já na resolução de 1996, encontramos em sua descrição um entendimento de medidas paliativas e periféricas no quadro de problemas da habitação de interesse social brasileiro.

A Resolução nº 249/1996, teve como modalidade:

- a) Urbanização de áreas;
- b) Aquisição e ou produção de lotes urbanizados;
- c) Cesta de materiais de construção;

- d) Infraestrutura em conjuntos habitacionais;
- e) Produção de conjuntos habitacionais.

Aqui apresenta-se de modo diferenciado da primeira resolução, a modalidade “cesta de materiais de construção”, a “produção de conjuntos habitacionais” e a “infraestrutura em conjuntos habitacionais”²²²

Os programas habitacionais provenientes da antiga fórmula do BNH, cuja prática maior era a construção dos Conjuntos Habitacionais, ainda deixavam sua marca. Vários problemas provenientes ao trato da infraestrutura de tais edificações ainda repercutiam como grandes problemas habitacionais urbanos, levando as novas gestões a tomarem medidas para amenização dos problemas.

No processo de transformação ao qual o Programa Pró-Moradia foi submetido resta, conforme período em questão, analisar a Resolução 290/1998 que mais uma vez altera o Programa, não no seu objetivo, que continua sendo o mesmo da Resolução 249/96, na qual “o Pró-Moradia visa apoiar o poder público no desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais, que resultem na melhoria da qualidade de vida da população de menor renda, através de alternativas habitacionais” (BRASIL, 1998). Porém, houve alteração nas modalidades, conforme abaixo descrito (BRASIL, 1998):

- a) Urbanização de áreas;
- b) Aquisição e/ou produção de lotes urbanizados;
- c) Cesta de matérias de construção;
- d) Infraestrutura em conjuntos habitacionais;
- e) Produção de conjuntos habitacionais;
- f) Desenvolvimento institucional.

Essa última modalidade classificada como desenvolvimento institucional surgiu como inovadora, compreendida como “destinada a propiciar o aumento da eficácia na gestão urbana e na implementação de políticas públicas no setor habitacional, mediante ações que promovessem a capacitação técnica, jurídica, financeira e organizacional da administração pública” (BRASIL, 1998).

²²² Nesse caso, seriam considerados os contratos de produção firmados até a data de 31 de dezembro de 1991 e que se caracterizavam como empreendimentos problemas (BRASIL, 1998).

Nesse caso, o governo federal, a partir de pressões dos movimentos populares ou pela própria capacidade de verificação das limitações existentes nas administrações públicas de vários municípios brasileiros, buscava disponibilizar uma linha de financiamento capaz de propiciar um suporte técnico, jurídico, financeiro e organizacional aos gestores municipais.

Na realidade, a falta de conhecimento técnico e as limitações financeiras provenientes de arrecadação na capacidade de desenvolver e aprovar um Plano Diretor fez do Programa Pró-Moradia um instrumento pouco eficaz, já que a obtenção dos seus recursos era limitada, também não tendo sido muito abrangente nas principais regiões metropolitanas do país, a exemplo de Recife. Souza, (2007, p. 143) exemplifica esse quadro, revelando que:

Entremeada por interesses populares, a intervenção do Estado, de uma forma ou de outra, tem tido um importante papel na gestão do quadro de carências e desigualdades sociais. Contudo o movimento de municipalização da política urbana, que avança a partir da década de 1990, deslocando para a esfera municipal a responsabilidade, entre outras, do trato da habitação popular, encontra grande parte das prefeituras pouco equipadas para assumir tal incumbência.

Chama a atenção o caso da Região Metropolitana do Recife, por ser uma das metrópoles mais pobres do país²²³, sendo também a cidade núcleo de Recife, uma das maiores a conviver com os graves problemas na área habitacional²²⁴, trazendo como experiência política no trato da habitação de interesse social, grandes limitações quando verificada a estrutura administrativa, financeira e técnica dos municípios.

Souza (2007, 145) revela que nesse caso especificamente, o estado é atuante, porém, a “habitação é abordada a partir da perspectiva de riscos ambientais, em face da predominância do relevo acidentado nas áreas onde se localizam os assentamentos precários”. Nesse caso a habitação de interesse social se tornava mais um caso de “defesa civil” do que propriamente de objeto central de uma política de provisão de moradia social.

²²³A pobreza que caracteriza a cidade de Recife está representada num dos maiores índices de desigualdade de renda do país. (ARAÚJO, Tarcísio Patrício de. **Desigualdade de renda e de pobreza**. Desenvolvimento Humano no Recife. Atlas Municipal. Disponível em <http://www.recife.pe.gov.br>. Acesso em 10 nov. 2015).

²²⁴Em 2000 a população favelada de Recife representava 40% de toda a cidade. (IBGE, **Censo demográfico da cidade de Recife**, 2002. Rio de Janeiro, 2003).

Entre os anos de 1995 e 1998 os investimentos do Pró-Moradia totalizaram uma quantia de R\$ 790 milhões,²²⁵ sendo que orçados foram mais de 2 bilhões (LORENZETTI, 2001), demonstrando a incapacidade das prefeituras dispor de recursos, resultando em pouca abrangência no país, mediante o cálculo inicial realizado como necessário. Esta limitação é justificada por Cordeiro (2009, p. 99) que lembra:

Da mesma forma como no Pro-Sanear, a manutenção do contingenciamento²²⁶ de crédito do setor público, estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional desde dezembro de 1997, dificulta a realização das contratações no período de 1999 a 2001. Assim, conforme os dados da Caixa, nos anos de 1999, 2000, 2001 e 2003, não foram firmados contratos do Pró-Moradia, apenas foram executadas as ações dos contratos realizados em anos anteriores²²⁷.

No entanto, analisar o impacto do programa nas áreas em que foi implementado só se fez possível quando desenvolvemos um estudo pormenorizado das regiões, estados e municípios beneficiados a fim de considerar as diferenças dos recursos realizados, assim como dos resultados obtidos pelas gestões locais na aplicação dos recursos obtidos da União.

Além disso, os programas já mencionados não focavam principalmente, nem exclusivamente na produção de novas unidades habitacionais, prática comum dos programas provenientes do período do BNH, mas sim em todos os elementos que compõe o conjunto de serviços necessários para moradia de qualidade. Desse modo, analisar a produção de novas unidades, seria limitar a abrangência e os impactos dos Programas, assim como desvirtuar possíveis resultados.

²²⁵ A política de contingenciamento dos recursos públicos fez com que estados e municípios não conseguissem ter acesso aos recursos provenientes do FGTS, sendo que após 1998, o programa praticamente paralisou. Sobre essa discussão ver LORENZETTI, Maria Silvia Barros. **A questão habitacional no Brasil**. Trabalho de Consultoria Legislativa, 2001. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Biblioteca. Disponível em <http://www.bd.camara.gov.br>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

²²⁶ Tal contingenciamento era resultado de um forte nível de endividamento que ocorreu ao longo dos anos da década de 1990.

²²⁷ A autora ainda lembra que o Programa de longa duração, sendo que até o ano de 2009 estava em vigor, teve pequena abrangência, limitando-se a apenas 17 regiões metropolitanas brasileiras (CORDEIRO, Débora Ortega. **Políticas de Intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas**: a experiência de atuação no município de Embu. Dissertação de Mestrado da FAUUSP. São Paulo, 2009).

3.3.2 Habitar Brasil

A primeira gestão do Governo de Fernando Henrique Cardoso demonstrava, inicialmente, com a criação da SEPURB, que ficou sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), pela formulação e execução da Política Nacional de Habitação, uma intenção de efetivar uma mudança no quadro de intervenções públicas no trato do problema habitacional no país. Essa intenção pode ser compreendida a partir da criação de Conselho Curador do FGTS que passou a ter autonomia e poder decisório sobre o papel de agente operador dos recursos do FGTS pela CEF. Segundo Cardoso (2008, s/p), no primeiro ano de governo,

São abertas novas linhas de financiamento, tomando como base projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais, com sua concessão estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, a capacidade de pagamento dos governos sub-nacionais. No entanto, os recursos a fundo perdido, oriundos do Orçamento Geral da União tiveram uma utilização mais “frouxa”, sendo distribuídos, em grande parte, a partir das emendas de parlamentares ao Orçamento da União. Uma parcela destes recursos foi também distribuída através do Programa Comunidade Solidária.

As linhas de financiamento previam a criação de programas por parte dos estados e municípios, utilizando como fonte recursos do FGTS e, àqueles que utilizavam como alternativa o OGU, a exemplo do Programa Habitar Brasil²²⁸. Esse último programa surgiu a partir da Portaria da SEDU/PR nº 50/1995 e foi revisto e alterado posteriormente pela Portaria do MPO nº 20 de 16/04/1997²²⁹.

O Programa Habitar Brasil sofreu grandes mudanças ao longo dos anos, sendo reformulado através de Portarias provenientes do MPO, até ter suas ações incorporadas pelo Programa Morar Melhor em 2002.

As modalidades atendidas pelo Programa Habitar Brasil, no governo de FHC, caracterizavam-se, segundo Cordeiro (2009, p. 102) por “Habitação em área não ocupada” que se destinava a construção de novas unidades habitacionais e

²²⁸Implementado na Gestão Itamar Franco 1993, sendo posteriormente reformulado na Gestão FHC (CORDEIRO, 2009).

²²⁹Houve uma reformulação anterior a essa data proveniente da publicação da Portaria Ministerial MPO – Casa Civil/PR nº 2/1996 que conferiu reformulação ao texto original de 1995.

“Urbanização de áreas ocupadas por sub habitações” que tinha como foco a intervenção nos chamados “assentamentos subnormais”.

A modalidade denominada de “Urbanização de áreas ocupadas por sub-habitações”²³⁰ recebeu uma atenção maior no contexto da política habitacional do governo FCH, isso porque além de empregar o novo entendimento sobre o direito à moradia que previa a oferta de todas as condições básicas a compor o habitat pelo poder público, regulamentado agora pelo Estatuto da Cidade, também permitia trabalhar com os espaços já ocupados pela população de baixa renda, minimizando, a longo prazo, a necessidade de expansão da oferta de infraestrutura em novas áreas ocupadas, sendo estas geralmente caracterizadas pela sua precariedade.

Esse entendimento pode ser comprovado a partir da celebração do convênio realizado posteriormente com o BID (empréstimo nº 1126 – OC/BR celebrado em 13/09/1999), cujo objetivo, segundo Cordeiro (2009, p. 104),

Não era só a execução de obras e serviços de infraestrutura urbana para atendimento da população de baixa renda residente em assentamentos precários, mas também a realização de ações de intervenção sócio ambiental e a destinação de recursos para o fortalecimento institucional dos municípios.

Essa modalidade na Política Habitacional Brasileira teve como objetivo maior proporcionar uma integração de projetos e programas provenientes das esferas públicas administrativas, no sentido de proporcionar o melhoramento das condições de habitabilidade dessa população moradora de assentamentos precários, a partir de execução de obras e serviços de infraestrutura urbana, assim como de uma regularização fundiária e de uma intervenção ambiental nessas áreas caracterizadas pela sua degradação do meio ambiente em que se encontram.

A política habitacional pós-Constituição, a partir dos anos de 1993 se consolida na capacidade de melhoramentos nas áreas degradadas já ocupadas, como forma de evitar a utilização de novas áreas urbanas que levariam à utilização de mais recursos

²³⁰A modalidade de urbanização das áreas ocupadas por sub-habitações previa, vários tipos de ações, entre elas, investimento em parcelamento do solo, regularização fundiária, obras de infraestrutura que (incluíam tratamento de água, esgoto, energia elétrica, pavimentação, drenagem), além de remanejamento de população em área de risco, construção ou melhorias habitacionais e todo o conjunto de serviços considerados essenciais para habitação, como transporte, creches e escolas. (CORDEIRO, 2009).

públicos. Desse modo, ocorre, com a implementação dos programas e suas reformulações, um efeito no qual a construção de conjuntos habitacionais foi sendo substituída pela regularização fundiária e, principalmente, pela urbanização de assentamentos pobres já constituídos, em áreas já existentes e ocupadas²³¹.

O objetivo do Programa Habitar-Brasil era o de elevar padrões de habitabilidade e de qualidade nas localidades urbanas, tendo como prioridade as áreas degradadas e as áreas de risco, ocupadas por sub-habitações localizadas em favelas, cortiços, palafitas e outras formas, onde viviam milhões²³² de famílias com renda mensal de até três salários mínimos²³³.

Desse modo, no segundo mandato do governo FHC²³⁴, o Programa Habitar Brasil acenou para uma nova fase a partir de novas parcerias na busca pela captação de outras fontes de recursos que não mais apenas do OGU e as contrapartidas dos estados e municípios.

Nessa nova configuração se estabeleceu um contrato de empréstimo entre o Governo Federal e o BID, passando o Programa a ser chamado de Habitar Brasil BID, em que segundo Cordeiro (2009, p. 103) “a dívida adquirida através do empréstimo não é repassada para os municípios, ela é de responsabilidade da União, que adquiriu o empréstimo. O município deveria apenas a comprometer-se a dar uma contrapartida ao investimento”.

²³¹ A intensificação de tal processo em algumas regiões brasileiras, como a Metropolitana do Recife, pode ser verificado em SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política Habitacional para os Excluídos. In. CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Coleção Habitar, Porto Alegre: ANTAC, 2007. Disponível em <http://www.habitar.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capas.pdf>. Acesso em 08 de abril de 2014.

²³² A Fundação João Pinheiro estimou no ano de 2000 que considerando a parcela urbana da população brasileira, cerca de 4,41 milhões de famílias viviam em condições insatisfatórias de moradia. Ver FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, **Déficit Habitacional Brasil 2000**. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte, 2001. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em 15 de maio de 2014.

²³³ Para participação nesses programas habitacionais como o Habitar Brasil, o governo priorizava os municípios integrantes do Programa Comunidade Solidária, criado pelo Governo Federal através do Decreto 1.366 de 12 de janeiro de 1995 e que foi em 2002 substituído pelo Programa Fome Zero (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório da Auditoria do Tribunal de Contas da União**. Ano 6, nº 18, Brasília, Distrito Federal, 2003. Disponível em <http://portal3.tcu.gov.br>. Acesso em setembro de 2014).

²³⁴ O segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso ocorreu entre os anos de 1999 a 2002.

Participavam do Programa a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR), como órgão gestor, além da CEF como agente operador, os estados, o Distrito Federal e os municípios beneficiados como agentes executores, também participavam os Conselhos Municipais, com atividade deliberativa e fiscalizadora local²³⁵.

Para uma análise do alcance do Programa Habitar Brasil, somente entre os anos de 1996 a 1999, baseando-se no Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), ocorreram 4.835 contratações, das quais envolvendo 27 Unidades da Federação. Os recursos utilizados foram da ordem de R\$ 1 bilhão, considerando as dotações orçamentárias e as contrapartidas²³⁶ dos estados e municípios, sendo que da parte da União, estes recursos ficaram em torno de R\$ 840 milhões (TCU, 2003).

Entre os Programas Habitacionais implementados pelo governo de FHC, foi possível considerar o Programa Habitar Brasil como o que mais viabilizou o acesso à moradia para as famílias mais pobres. Esta afirmação provém da limitação ao crédito por parte dos municípios no Programa Pro-Moradia e da extensão a outras faixas de renda para participação em Programas como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Carta de Crédito, diminuindo o foco no atendimento aos que mais convivem com os maiores problemas habitacionais.

Apesar da análise concreta sobre a real produção da política de habitação popular do governo em questão exigir um exercício de verificação das produções realizadas em âmbito estadual e, principalmente, municipal, como forma de impedir um entendimento equivocado e distorcido por correntes ideológicas e políticas, tornou-se significativo destacar que o relatório do TCU, afirmava que a distribuição efetiva dos recursos financeiros era geralmente inferior ao total aprovado no orçamento, sendo que este já calculava a necessidade proporcional técnica estabelecida com base no déficit habitacional verificada pela Fundação João Pinheiro, levando a um

²³⁵Ver em TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003.

²³⁶Essas contrapartidas não eram específicas, podendo ser terrenos urbanos, beneficiamento em áreas já existentes, ou seja, qualquer ação do ente federado a fim de contribuir dentro das normas estipuladas pelas diretrizes do Programa.

entendimento de que os resultados esperados inicialmente, a partir da não utilização dos recursos totais aprovados, ficaram aquém do previsto (TCU, 2003).

Esse entendimento poderá ser mais bem compreendido a partir da análise da implementação de algumas experiências municipais com Programas Habitacionais, lembrando que com a descentralização da política federal na área permite realidades próprias e diferenciadas. Sobre a capacidade da União estimular a execução de ações políticas voltadas para a habitação de interesse social por parte dos estados e municípios, Cardoso (2008, s/p) lembra que:

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

A partir desse momento de instabilidade²³⁷ no qual os recursos do FGTS se encontravam, a CEF passou a impor critérios rígidos aos estados e municípios, aos quais, estavam restringidos pela capacidade de endividamento à obtenção de recursos proveniente da União para o financiamento de políticas voltadas para a habitação social.

Desse modo, a partir de 1998 as exigências da CEF não provinham apenas da capacidade técnica de elaboração de propostas viáveis para o banco, mas também de uma capacidade de endividamento que somente os grandes municípios, com volumes significativos de recolhimento de recursos e baixo nível de endividamento, poderiam apresentar.

Destacar como aspecto positivo do Programa Habitar Brasil foi trazer para discussão a questão habitacional de modo integrado à política urbana, assim como à política de

²³⁷ Esse momento de instabilidade se apresenta a partir de um forte ajuste fiscal forte e de um controle do orçamento público para implantação do plano real que visava a contenção da inflação e a estabilidade econômica que resultou num alto número de demissões, gerando saques do FGTS numa proporção bem maior que seu recolhimento.

saneamento ambiental. Desse modo, passou-se a olhar para a habitação como um conjunto de serviços básicos aos quais deveria permitir a articulação entre políticas setoriais e entes federados. Azevedo (1996, p. 89) destaca como ponto significativo das políticas implementadas pelo Governo de FHC a “defesa de uma política fundiária urbana adequada, de modo a desestimular a formação de estoques de terras para fins especulativos”.

No entanto, no relatório de auditoria do TCU (2003) verificamos que enquanto gerido pela SEPURB, com recursos exclusivos do OGU, a aplicação ficou aquém da aprovada pela Lei Orçamentária Anual, verificando, também, a falta de critérios técnicos para seleção dos municípios contemplados com os recursos²³⁸. Apesar disso, destacamos²³⁹ a capacidade maior de investimento do Programa Habitar Brasil quando comparado ao Programa Pró-Moradia, representando um impacto maior no enfrentamento do problema habitacional nas grandes cidades²⁴⁰.

3.3.3 Programa Morar Melhor

Após a restrição orçamentária par parte da União, estados e municípios para as áreas sociais como a habitação nos anos de 1998 e 1999, como forma de diminuição do endividamento público, surgiram nos anos 2000 os primeiros indicadores de crescimento positivos para a economia.

Um aumento do nível de emprego gerado pela estabilidade econômica proporcionada pelo controle inflacionário apontava o surgimento de novos tempos. O Instituto de

²³⁸ Sobre os problemas identificados, ver TCU, 2003. Disponível em <http://portal3.tcu.gov.br>. Acesso em setembro de 2014.

²³⁹ Os recursos executados pelo Programa Habitar Brasil entre os anos de 1995 a 2000 foram superiores ao Programa Pró-Moradia, em volume de recursos e no atingimento de famílias, gerando um impacto mais significativo para o setor. Outro aspecto positivo do Programa Habitar Brasil era a não dependência dos recursos provenientes do FGTS. (CARDOSO, Adauto Lúcio. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. IPPUR/UFRJ. **Observatório das Metrôpoles**. 2008. Disponível em <http://www.observatoriodasmetrôpoles.net>. Acesso em 25 de fevereiro de 2014).

²⁴⁰ A Constituição já previu mecanismo de ação governamental através de capítulo próprio sobre a política urbana, onde torna obrigatória a elaboração de Planos Diretores em todas as cidades com mais de 20 mil habitantes, sendo a partir de então, esses Planos, instrumentos básicos da política de desenvolvimento e de expansão urbana no âmbito de cada município (GOUVEIA, 2005).

Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, Acesso 18 nov. 2015), sobre a conjuntura política social do período informa que,

Particularmente importante foi o crescimento da ocupação (4,6% entre outubro/1999 e outubro/2000), ligeiramente superior ao crescimento da PEA (3,7% no mesmo período). Como consequências houve pequena queda no nível de desemprego, cuja taxa média mensal, pesquisa pela PME-IBGE nas principais regiões metropolitanas do Brasil recuou de quase 8% na primeira metade do ano, para algo em torno de 7% ao mês no segundo semestre, patamar próximo ao verificado nos anos de 1998 (7,6%) e 1999 (7,5%), mas ainda bastante superior às médias de 1996 (5,4%) e 1997 (5,6%).

A conjuntura política do segundo mandato de FHC foi marcada por mudanças significativas na área fiscal, cambial e monetária, como forma de controle do endividamento das contas públicas, aumento das exportações e controle inflacionário. Oliveira e Frederico (2003, p. 217) destacam nesse momento que,

Na área fiscal, passou-se a gerar superávit primário e avançou-se nos esforços de reforma estrutural. Na área cambial, a passagem do regime de câmbio administrado para uma flutuação suja permitiu o ajuste do elevado déficit em conta corrente verificado no primeiro mandato. Na área monetária, o regime de metas de inflação substituiu a subordinação da política monetária à defesa do regime cambial. Após tais alterações, o país passou a contar com um regime mais sustentável e transparente, cuja eficácia permaneceu limitada pela herança do regime anterior, gerador de desequilíbrios, e pelas instabilidades financeiras, internacional e doméstica no período.

Desse modo, apesar de um período marcado por crises e incertezas no mercado financeiro internacional, a política econômica do governo mantinha-se em busca de uma estabilidade interna e de uma credibilidade externa que só poderia ser alcançada seguindo as orientações rígidas de limitação dos investimentos públicos nas áreas sociais como a habitação.

Nesse contexto, no ano de 2000 é criado o Programa Morar Melhor, absorvendo as ações do Programa Habitar Brasil que utilizava recursos do OGU. Este Programa foi gerido inicialmente²⁴¹ pela SEDU/PR que foi desenvolvido entre os anos de 2000-2004. Além das atividades do Habitar Brasil, o Programa também englobava as ações do Programa de Ação Social em Saneamento (PASS) (CORDEIRO, 2009).

²⁴¹ A partir de 2003 o Programa Morar Melhor ficou sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de habitação do então recém criado Ministério das Cidades.

O Programa Morar Melhor utilizava recursos orçamentários que eram alocados a partir de emendas parlamentares, o que, em certo aspecto, limitava a capacidade da SEDU/PR priorizar áreas identificadas pela FJP como prioritárias.

Conforme o TCU (2004, p. 09) as intervenções do Morar Melhor “envolviam a oferta de um produto físico, caracterizado pela unidade habitacional construída e um conjunto de fatores associados à urbanização, regularização fundiária e infraestrutura”. O objetivo do Programa era de viabilizar o acesso à moradia a famílias com faixa de renda de até três salários mínimos.

As informações sobre a quantidade de famílias beneficiadas, modalidades atendidas e do valor total investido no Programa Morar Melhor são imprecisas, pois destacam em grande parte os investimentos realizados em determinadas modalidades que não correspondem ao todo.

A Lei Orçamentária previa²⁴² para o Programa um valor total de R\$ 712,4 milhões, visando²⁴³ a ações integradas. Somente na modalidade de urbanização²⁴⁴, entre os anos de 2000 a 2002, foram investidos R\$ 387.810 milhões em todo o Brasil, sendo que a principal modalidade desse programa foi a construção de unidades habitacionais (CEF, 2008).

Já o TCU (2004) relata que o Programa Morar Melhor, entre os anos de 2000 a 2003, considerando melhorias²⁴⁵ das condições de habitabilidade e produção de lotes urbanizados, investiu R\$ 584.327 milhões no país. Sendo que na produção de unidades habitacionais, o TCU (2004, p. 14) destaca que,

²⁴²Nesse quadro destacamos, conforme relatórios do TCU (2004) que apesar do orçamento aprovado, não significa que os recursos foram aplicados em sua plenitude, em sua avaliação de Programas como o Habitar Brasil, estima-se que pelo menos 27,5% dos recursos do OGU aprovados não foram aplicados. Ver BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Avaliação do TCU sobre o Programa Morar Melhor. Brasília. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br>. Acesso em 10 jun. 2014.

²⁴³ Considerando o relatório do TCU (2004) onde indicam que grande parte da verba aprovada não foi executada, ficando em média 53% de realização das obras previstas.

²⁴⁴Lembrando que existiam outras modalidades como a construção de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários, instalação de unidades hidráulicas sanitárias domiciliares, produção de lotes urbanização etc.

²⁴⁵ Essas melhorias consideradas são na rusticidade da unidade habitacionais, na ajuda do ônus com aluguel, coabitação, infraestrutura, falta de unidade sanitária no domicílio e adensamento.

Nas ações relacionadas à produção de moradias o Programa atendeu cerca de 225 mil famílias entre janeiro de 2000 a junho de 2003. O número de moradias produzidas, no entanto não consta na base de dados do Morar Melhor, mas considerando um custo médio de R\$ 6.000,00 por imóvel construído, e o montante gasto na ação, cerca de R\$ 193 milhões, é possível afirmar que esse número não alcança 40 mil unidades. Considerando o déficit quantitativo de 6,6 milhões de domicílios em 2000, a contribuição do Programa para reverter essa situação é pequena.

A principal fonte de obtenção dos recursos para o Programa era oriunda das emendas parlamentares²⁴⁶, além de contar com os recursos próprios dos estados, distrito federal e municípios, na forma de contrapartidas, além do uso do FGTS, do OGU e BIRD (TCU, 2004).

Conforme relatório do TCU, o programa, apesar de possuir diretrizes significativas para diminuição dos problemas habitacionais no espaço urbano, esbarrava em algumas limitações provenientes do modo de dotação do Projeto, sendo que através de Emendas Parlamentares era possível ampliar os valores propostos pelo Executivo.²⁴⁷ Desse modo, a forma de obtenção dos recursos não dispunha de critérios técnicos claros (TCU, 2004).

A falta de recursos próprios para áreas de habitação também era outro fator inibidor, principalmente mediante ao período de contingenciamento anual sobre o OGU que vai de 1998 a 2002, ano de campanha para presidência da República, implicando em que a verba orçamentária aprovada não fosse inteiramente aplicada.

Interessante também destacar, além das já percorridas restrições orçamentárias do governo FHC, principalmente no seu segundo mandato, que não apenas o Programa Morar Melhor, como os demais Programas implementados, sofreu com a falta de capacidade das gestões municipais de apresentarem Projetos que se adequassem às exigências descritas nas regulamentações que normatizavam os Programas.

²⁴⁶ Essa fonte de recursos acabava não implicando na adoção de critérios técnicos para o processo de seleção e aprovação da disponibilização dos recursos por parte da União, colocando em dúvida o direcionamento tomado pelos recursos, enfim, a finalidades ao qual se destinavam.

²⁴⁷ Conforme o TCU, somente considerando o ano de 2002, as dotações orçamentárias pelo Executivo para execução do Programa foram elevadas em 292,63% (TCU, 2004).

Também destacamos que problemas com atrasos e paralisações na continuidade das obras desenvolvidas pelos municípios eram um fator comum, limitando a capacidade de obtenção de resultados mais abrangentes e palpáveis. Podemos destacar através do TCU (2004, p. 14) que “os recursos orçamentários encontravam-se pulverizados e as intervenções são feitas de forma esparsa, gerando baixa efetividade na transformação da realidade urbana dos municípios”.

Desse modo, percebemos a existência de obstáculos na implantação e no desenvolvimento de programas habitacionais com os recursos obtidos através da União, tanto da parte dos municípios, com suas fragilidades administrativas, incapacidade técnica e, muitas vezes, práticas distantes dos interesses reais da sociedade, quanto da parte do Governo Federal, com suas políticas contingenciais, limitando os recursos já aprovados pelo OGU, fazendo com que muitos projetos já aprovados pela CEF ficassem apenas no papel.

3.3.4 Carta de Crédito

Nessa sequência de programas que foram implementados e com a conjuntura econômica que limitava o orçamento existente na liberação de recursos no atendimento às demandas habitacionais da população de baixa renda, verificamos as ações do governo FHC em incentivar o mercado imobiliário, a partir de novos programas de habitação voltados para a ampliação do nível salarial das famílias a serem beneficiadas, ampliando o direcionamento dos recursos para a população com renda econômica mais elevada e diminuindo a quantidade de recursos direcionada às famílias mais pobres.

Para tanto, FHC criou o Programa Carta de Crédito, com linhas de financiamento encaminhadas diretamente ao cidadão, podendo também ser direcionadas para as pessoas físicas organizadas em sindicatos, associações, cooperativas ou até concedendo financiamento para as Companhias de Habitação e também construtoras do setor habitacional (LORENZETTI, 2001).

O Programa Carta de Crédito não se caracterizava como um programa de habitação de interesse social voltado para as camadas sociais de maior fragilidade econômica, considerando que abrangia uma população cuja renda familiar era de até 12 salários mínimos, utilizando recursos da caderneta de poupança e do FGTS (SILVA, 2009)²⁴⁸.

O Programa se dividia em duas modalidades, sendo a primeira a Carta de Crédito Individual e a segunda a Carta de Crédito Associativa, sendo que, conforme Lorenzetti (2001, p. 23),

A primeira implicava no crédito direto ao cidadão para aquisição de habitação nova ou usada, além de ampliação e melhoria da habitação já existente, construção de moradia ou aquisição de lote urbanizado para construção, bem como a compra de material de construção com recursos do FGTS. Na segunda modalidade associativa o programa volta-se para as pessoas físicas agrupadas em condomínios ou organizadas por associações, sindicatos, cooperativas ou empresas construtoras ou órgãos semelhantes.

Esse Programa, entre os anos de 1995 a 2000, investiu em torno de R\$ 11,3 bilhões, financiando aproximadamente 854 mil unidades habitacionais (CEF, 2005).

Destacamos a utilização dos recursos do FGTS para atingimento das classes sociais com maior renda familiar. Este Programa foi o que recebeu maior volume de recursos, sendo não compreendido como de atendimento à população que compunha o quadro de maior carência em habitação.

Em suma, as famílias beneficiadas caracterizavam-se pelo perfil mais próximo ao teto estabelecido pelo Programa, ou seja, o de 12 salários mínimos, sendo que as famílias com renda familiar abaixo dos 05 salários mínimos eram encaminhadas para inscrição junto aos Programas Pró-Moradia e Habitar Brasil com grandes limitações orçamentárias, conforme já verificado anteriormente.

Uma confirmação dessa preferência pelo atendimento às famílias com renda familiar mais elevada pelo Programa Carta de Crédito pode ser verificada no percentual dos recursos destinados às famílias atendidas nas duas modalidades. A modalidade Carta de Crédito Associativa teve 15,8% dos recursos destinado às famílias até cinco

²⁴⁸ Lembrando que o grande déficit qualitativo e quantitativo da habitação encontra-se na população cuja renda familiar é de até três salários mínimos.

salários mínimos, sendo que para as famílias com renda de até três salários mínimos, somente 1,9% destes foram executados (BONDUKI, 2008).

Já às famílias com renda superior a cinco salários mínimos, a CEF destinou 84,2% de todos os recursos, sendo que destes, para às famílias acima dos dez salários mínimos alocou 49,7% de todos os recursos. Já na modalidade Carta de Crédito Individual foram investidos 6,2% dos recursos no atendimento às famílias de até três salários mínimos, sendo que quando consideradas no total, juntamente com as famílias de até cinco salários mínimos verificamos o direcionamento de 21,3% dos recursos, enquanto que acima dos cinco salários mínimos representou a aplicação de 78,7% de todo o volume de recursos realizados nessa modalidade (BONDUKI, 2008).

O principal programa da SEPURB/SEDU em termos de quantidade de investimento direcionado para habitação foi a Carta de Crédito individual (60,48%), seguido da Carta de Crédito associativo (19,06%), demonstrando uma predileção no atendimento habitacional pela política nacional voltada para a classe média e alta da população brasileira (LORENZETTI, 2001).

Diferentemente de outros Programas como o Pró-Moradia e o Habitar Brasil, que tiveram uma redução significativa entre o valor previsto e o executado no atendimento às demandas habitacionais da população de baixa renda, o Programa Carta de Crédito teve os investimentos ampliados, praticamente dobrados, passando entre os anos de 1995 a 1998 de R\$ 6.000.000,00 para quase R\$ 12.000.000,00 (CARDOSO, 2008). Segundo Lorenzetti (2001, p. 23) “desde 1995 até 2000, segundo boletim informativo da Caixa Econômica Federal, o Programa investiu em torno de 11,3 bilhões, financiando em torno de 854 mil unidades habitacionais”.

A necessidade de buscar alternativas econômicas que garantissem a viabilidade financeira da Política Habitacional Brasileira distanciava a população que compunha o quadro de maior carência habitacional do atendimento público na área na promoção de segurança e qualidade no modo de inclusão social a partir do espaço físico urbano, a cada novo programa habitacional implementado pelo governo.

O estímulo dado às empresas privadas de construção civil ampliava-se na mesma proporção que a implantação de novos programas era viabilizada, caracterizando uma política governamental na área setorial da habitação urbana, voltada para uma diminuição da participação do Estado no atendimento a um público ao qual não viabilizava o retorno das aplicações financeiras realizadas com os recursos provenientes, em sua maior parte, dos próprios trabalhadores, como o FGTS e a caderneta de poupança, demonstrando uma incoerência política no uso dos recursos públicos que deveriam, em sua maior parte, atender à população que compunha o quadro de maior carência habitacional.

Verificamos que as novas alternativas formuladas pelo governo na área gravitavam em torno de redução do déficit público e de um estímulo dado aos setores econômicos privados, a fim de proporcionar crescimento e estabilidade econômica, deixando para este a responsabilidade de ofertar a “habitação”, desconsiderando suas especificidades como “produto” e como elemento fundamental na vida do cidadão garantido por Lei.

3.3.5 Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

O PAR se enquadrava nesse perfil de iniciativa constituída com a finalidade de estimular o mercado privado de construção civil. Essa nova alternativa de linha de financiamento era instituída num momento em que a conjuntura política voltava-se para a retomada do crescimento econômico, a partir do aumento do nível de ocupação no mercado de trabalho e, conseqüentemente, do aumento do nível de arrecadação do FGTS.

O PAR foi criado em 1999 e priorizava o atendimento a famílias com renda mensal entre quatro e seis SM, sob a forma de arrendamento como opção de compra no final do contrato (LORENZETTI, 2001). Porém, Bonduki (2008) nos revela que entre o surgimento do Programa até o ano de 2003, do total dos recursos destinados ao Programa, 100% foi aplicado no atendimento das famílias com renda entre cinco a dez salários mínimos. Essa informação indica uma tendência do Programa de

atendimento a um público alvo com maiores possibilidades de assumir as prestações do financiamento contratadas junto a CEF, minimizando os riscos de inadimplência proveniente da instabilidade econômica das famílias mais pobres²⁴⁹.

Era uma alternativa diferenciada dos outros programas porque retomava à produção de unidades habitacionais provenientes, agora, de pequenos conjuntos habitacionais em áreas já constituídas de infraestrutura. Essa tentativa de utilizar as áreas denominadas de vazios urbanos demonstrava uma preocupação com o aproveitamento dos espaços já beneficiados por serviços básicos para habitabilidade. Nesse sentido, Bonates (2008, p. 147) lembra que,

Se caracterizava, a princípio pela construção de conjuntos de pequeno porte preferencialmente localizados na malha urbana, seguindo uma tendência de aproveitamento dos vazios urbanos, contrariamente à prática do BNH, marcado pelo modelo periférico de implantação. Todavia num segundo momento, o PAR passou a implantar conjuntos fora da malha urbana a fim de melhor se adaptar às novas condições econômicas.

Outro aspecto importante que chama a atenção nesse programa era que as empresas privadas de construção civil conseguiam obter 100% dos recursos para a construção dos conjuntos habitacionais, enquanto que nesse mesmo período, por meio de outros programas como o Pró-Moradia e o Habitar Brasil, as prefeituras e os governadores não conseguiam obter os recursos em sua totalidade junto ao banco responsável pelas contratações. A veracidade dessa informação pode ser confirmada através de documentos disponibilizados pela CEF sobre o acompanhamento das obras que estão inseridas no quarto capítulos desta pesquisa.

No PAR, a CEF tinha a propriedade fiduciárias das unidades, que eram adquiridas por um Fundo Financeiro constituído exclusivamente para o programa. Conforme Lorenzetti (2001, p. 23-24),

O Programa apresenta algumas vantagens interessantes, como a possibilidade de ocupação de áreas com infraestrutura já implantada e de recuperação e legalização de cortiços, entretanto, o fundo criado tem

²⁴⁹ As famílias mais pobres são classificadas pelo IBGE com renda mensal de até 03 salários mínimos. Essas famílias vivenciavam uma condição de vulnerabilidade social proporcionada pelo baixo nível educacional e pelas ocupações profissionais às quais se submetem, enquadrando-se nos subempregos, nos trabalhos informais e nas atividades temporárias às quais não proporcionam estabilidade e segurança à família.

recursos finitos, o que pode comprometer a continuidade das ações. Segundo boletim informativo da Caixa, desde julho de 1999 até dezembro de 2000 o PAR contratou cerca de 38 mil unidades habitacionais, num investimento de R\$ 740 milhões.

Apesar da utilização dos recursos aprovados pelo OGU, esse Programa, além de dar preferência aos contratos realizados com famílias de renda superior a cinco SM, também não contemplava um volume de recursos suficiente para abranger uma faixa social tão extensa que, conforme suas diretrizes, abrangia até seis SM, mas que na prática, como já destacado por Bonduki, chegava a atingir famílias com renda até dez SM. Sobre a forma com que se caracterizava o programa e os recursos utilizados, Bonates (2008, p. 149) destaca,

O PAR é um programa que apresenta uma forma diferente de acesso à moradia, por meio de uma operação financeira chamada “arrendamento mercantil” ou *leasing*. Através, dessa forma ou acesso, o imóvel que faz parte do patrimônio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – a fonte de recursos do programa, composta por um mix de recursos onerosos (FGTS) e não onerosos (FAZ²⁵⁰, FINSOCIAL²⁵¹, FDS²⁵² e PROTECH²⁵³) – permanece sob a “propriedade fiduciária” da Caixa Econômica Federal (CAIXA), que é gestora do fundo e representa o arrendador ativa e passivamente. Assim a propriedade do imóvel é do FAR, enquanto o arrendatário paga uma taxa de arrendamento mensal, por um período de 15 anos, quando poderá obter o direito de optar pela aquisição do imóvel, mediante pagamento ou financiamento do saldo devedor, se houver. Em função dessa particularidade, na titularidade do imóvel, para o mais eficiente funcionamento do sistema faz-se necessária a participação de uma administradora de imóvel para gerir os condomínios e os contratos de arrendamento do PAR.

Apesar desse conjunto de fontes de recursos como alternativas utilizadas no programa, destacamos o significativo peso do FGTS para realização das contratações. Outro elemento importante e inovador, a partir dessa opção *leasing* é que enquanto propriedade da CEF, até sua quitação final, ficava sob a sua fiscalização, ajudando a manter em nível bom a qualidade da construção, aumentando o padrão de qualidade das unidades produzidas.

Destacamos que o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), apesar de não ter atendido, em sua maioria, à população inserida no quadro de maior carência

²⁵⁰ Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

²⁵¹ Fundo de Investimento Social

²⁵² Fundo de Desenvolvimento Social

²⁵³ Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo

habitacional, contribuiu significativamente para a implantação de novas modalidades de Programas Habitacionais para a sociedade de modo geral. Estima-se que foram beneficiadas pelos programas entre 1995 a 2000, aproximadamente 1.443.169 famílias e 597.525 novos empregos foram gerados, sendo que a principal fonte de financiamento dos programas foi o FGTS, responsável por cerca de 90,5% dos recursos, enquanto OGU respondeu pelos 9,49% restantes (RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO, 2001)²⁵⁴.

Esses programas não foram os únicos, porém, os mais conhecidos no âmbito das políticas públicas de habitação, sendo que alguns com características de produção voltadas para área de interesse social. Importa destacar que a maioria desses programas ocorreram como alternativa para produção de habitação voltada para o atendimento das classes sociais economicamente mais elevadas, estimulando a participação do mercado privado na provisão de moradia que em sua maior parte não visualizava a população com média salarial inferior a cinco salários mínimos.

O governo FHC cria paralelamente ao SFH²⁵⁵, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)²⁵⁶. A principal fonte de recursos proveniente do SFI são os grandes investidores institucionais, que possuem expressivos ativos, não só no Brasil como também no exterior, podendo ser eles: fundos de pensão, fundos de renda fixa, bancos de investimentos entre outros. Quando um contrato de financiamento de imóvel não se adéqua às regras provenientes do SFH, tem como opção o SFI, lembrando que a utilização do FGTS, para o financiamento imobiliário, somente pode se dar pelo SFH.

Após analisar os principais Programas Habitacionais do governo FHC, devemos reconhecer que o Programa Habitar Brasil e o Pró-Moradia foram os principais no

²⁵⁴ Documento produzido a partir a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos realizada em Stambul – Turquia em 1996 que aprovou a agenda Habitat no intuito de promover um pacto entre os países participantes pela mudança dos padrões de desenvolvimento dos assentamentos humanos. RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO. **Istambul + 5**. Assembleia Geral das Nações Unidas. Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. CNUAH – HABITAT. Brasília, maio de 2001. Disponível em <http://www.participa.br>habitat>istambul-5-relatorionacionalbrasileiro>. Acesso em 11 ago. 2014).

²⁵⁵ Criado pelo Governo Federal através da Lei 4.380/1964. Gerido inicialmente pelo BNH e após sua extinção, pela CEF. Ver CARNEIRO; VALPASSOS, 2003.

²⁵⁶ O SFI foi criado a partir da Lei 9.514/1997, introduzindo a alienação fiduciária de bens imóveis. Sobre o SFI ver CARNEIRO, Dionísio Dias & VALPASSOS, Marcus Vinícius Ferrero. **Financiamento à Habitação e Instabilidade Econômica**. Experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

âmbito das políticas públicas voltadas para o enfrentamento do problema da habitação social, que sempre manteve um grande déficit quantitativo. Porém, apesar de ter dado continuidade a esses programas que foram provenientes, em grande parte, da gestão Itamar Franco, eles não conseguiram atingir a população com maior carência quantitativa e qualitativa de habitação social. Sobre o atendimento à população de baixa renda. Segundo informações da CEF (2000 apud AZEVEDO, 2007, p. 24),

Nessas duas iniciativas, buscava-se beneficiar 677.100 famílias, investindo R\$ 5,2 bilhões, sendo R\$ 4 bilhões de recursos do FGTS e R\$ 1,2 bilhões de contrapartida (...). Entre os anos de 1996 e 2000, o desempenho do governo, no que diz respeito à habitação popular *strictu sensu*, ficou aquém do inicialmente planejado, pois para o Pró-Moradia foram investidos cerca de R\$ 830 milhões, em recursos do FGTS, para a construção de 155.219 unidades residenciais a um custo médio unitário de R\$ 5.400. No mesmo período, com recursos a fundo perdido do OGU, foram alocados o Morar Melhor / Habitar Brasil em torno de R\$ 860 milhões que resultaram na construção de 294.595 moradias, com custo unitário médio de R\$ 2.920,00

Desse modo, verificamos que entre os anos de 1996 a 2000, dos recursos estimados nos dois principais programas voltados para habitação de interesse social, apenas R\$ 1.690 bilhões dos R\$ 5,2 bilhões previstos foram investidos, representando um pouco menos de 1/3 da quantia estimada para o período.

As unidades produzidas também ficaram bem aquém do estimado, Podemos verificar que de uma previsão de beneficiamento de 677.100 famílias, apenas 449.814 foram contempladas com a construção de novas moradias. Também destacamos que a produção de unidades acima destacadas não representa a única modalidade trabalhada pelos Programas, conforme já discorrido em seções acima apresentadas (AZEVEDO, 2007).

Conforme informações apresentadas, os programas destinados à população de mais baixa renda, como o Programa Habitar Brasil e o Programa Pró-Moradia foram responsáveis por atender a um percentual muito pequeno da população carente, tendo nas famílias com renda salarial acima dos 05 salários mínimos uma abrangência maior.

Essas análises demonstram a existência de uma política habitacional implementada nos anos de 1990, porém, tendo a classe média como alvo para o atendimento na

modalidade de produção habitacional, e na modalidade de melhoramentos urbanos em áreas precárias, a população de baixo nível de renda.

A Política Pública de Habitação de Interesse Social proveniente do governo FHC foi limitada nos resultados alcançados, principalmente por não priorizar a população com renda de até três salários mínimos, porém, não menosprezamos as ações implementadas, considerando que os programas voltados para essa população utilizaram a modalidade urbanização de áreas de risco e de proteção ambiental²⁵⁷, o melhoramento das unidades já existentes, além de considerar o processo de regularização fundiária.

Destacamos também os investimentos em ações da política urbana que são complementares à política habitacional, tais como o Programa Pró-Saneamento, que utilizando como fonte recursos do FGTS da ordem de R\$ 2,7 bilhões, além de outros recursos provenientes do OGU, foram estimados em torno de R\$ 2,5 bilhões em infraestrutura e saneamento (AZEVEDO, 2007).

Além disso, também houve a promulgação de leis²⁵⁸, como a que criava um novo SFI como alternativa para o atendimento a famílias com renda mais elevada e, principalmente, a lei que representava o marco regulatório para os capítulos da Constituição que tratam da política urbana e da habitação, o Estatuto das Cidades, proveniente do ano de 2001.

Essas inovações no trato da política habitacional no país, principalmente nos referindo ao Estatuto das Cidades, proporcionou uma participação mais efetiva dos municípios que puderam, a partir da obrigatoriedade gerada pela Lei, formular um Plano Diretor capaz de prever a criação e execução da política de habitação de interesse social, voltada para suas realidades e experiências próprias, permitindo uma autonomia na gestão e um reconhecimento maior das especificidades locais.

²⁵⁷ Saneamento, pavimentação, aterramento e outras obras a fim de permitir o melhoramento da condição de moradia da população já residente nessas respectivas áreas, além da busca por aumentar a segurança e a preservação das áreas de proteção ambiental.

²⁵⁸ Sobre essa Lei Federal 9.512/97 e as suas consequências ver CARNEIRO; VALPASSOS, 2003.

Mas não podemos deixar de mencionar o grande risco que essa Lei gerou para a política habitacional de interesse social tornando-a de responsabilidade dos Entes Federados, incentivando principalmente a ação do município no trato do problema.

Ao descentralizar a política federal de habitação, a União tirou de si a responsabilidade de responder de maneira efetiva e integrada às ações direcionadas no ataque ao problema habitacional existente em todas as grandes e médias cidades do país.

Outro aspecto preocupante eram as limitações técnicas e econômicas impostas para liberação dos recursos pela CEF para a utilização, como fonte dos programas municipais na implementação de suas políticas locais de habitação social. Isso porque desconsiderava a realidade dos municípios no que dizia respeito à disponibilidade de geração de fontes próprias de recursos, assim como a experiência e a capacidade administrativa dos gestores públicos para colocar em prática ações coerentes com a realidade da população local no ataque do problema da habitação.

Os anos de 1990 e o início dos anos 2000 demonstraram que, apesar da incapacidade dos vários programas políticos no enfrentamento do problema habitacional de interesse social, de modo mais efetivo no atendimento às classes econômicas menos favorecidas, uma nova perspectiva de solucionar o problema passou a ser constituída, permitindo novos encaminhamentos formulados e compreendidos em âmbito local.

4 CIDADES E METRÓPOLES: A QUESTÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Neste quarto capítulo, traçamos uma abordagem apontando para uma compreensão de nosso objeto de estudo em dimensão mais abrangente no âmbito das iniciativas das políticas públicas habitacionais e suas ações práticas voltadas para o enfrentamento do problema da habitação social²⁵⁹.

Verificamos a necessidade de desenvolvimento de uma discussão acerca das experiências de algumas das maiores cidades brasileiras no trato da implementação de ações políticas na área de habitação de interesse social nos anos pós Constituição Federal de 1988.

O tópico intitulado *As Políticas de Habitação de Interesse Social em Algumas Cidades Brasileiras* tem a finalidade de reconhecer algumas experiências existentes relativas ao problema habitacional no contexto político descentralizado, levando-nos a refletir sobre a importância de uma análise mais específica de algumas realidades que ganharam evidência no âmbito da abrangência que abarca os agravantes do contexto socioeconômico nacional.

Embora os impactos sejam similares nas cidades brasileiras, algumas regiões apresentam peculiaridades na dinâmica socioeconômica, bem como, aspectos estruturais próprios que possibilitam uma vivência diferenciada em relação às práticas políticas adotadas no setor da habitação.

Partimos de uma pormenorizada apresentação de algumas práticas políticas referentes à habitação de interesse social de quatro cidades brasileiras como exemplificação de algumas ações políticas municipalizadas, que têm sido instituídas

²⁵⁹ O objeto de estudo neste trabalho tem foco na dinâmica da política municipal de habitação de interesse social no município de Vitória- ES no período compreendido entre os anos de 1988 a 2002.

desde o início do processo de descentralização da política nacional de habitação de interesse social²⁶⁰.

Casos específicos das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Belém são tratados como forma de reconhecer situações e realidades próprias, mostrando a importância da verificação individualizada de algumas experiências em políticas setoriais urbanas de habitação social de caráter e abrangência municipal, compartilhando aspectos positivos e, principalmente, buscando alternativas para superação de suas próprias limitações²⁶¹, que perpassam por vários campos, inclusive o político.

A escolha dessas cidades se deu por razões exclusivas de suas experiências reconhecidas em âmbito nacional e também internacional, sendo modelos de ações de políticas públicas que permitem reconhecer a possibilidade de tratar o problema com responsabilidade e eficiência, buscando enfrentar mazelas sociais que atingem as classes sociais em situação de pobreza.

Da cidade do Rio de Janeiro trazemos a experiência com o Programa Favela Bairro, um trabalho apoiado numa gestão inovadora, embasada no planejamento estratégico voltado para uma transformação das condições habitacionais em seu entendimento maior, num contexto político de urbanização e melhoramento das áreas precárias, demonstrando que é possível substituir as intervenções pontuais por ações globalizantes e integradas.

Na cidade de São Paulo, a maior cidade núcleo das metrópoles brasileiras e uma das maiores do mundo, a experiência inovadora se deu principalmente a partir de três vertentes: a urbanização de favelas, a construção de conjuntos habitacionais e a revitalização de cortiços. Essa experiência política de grande representação social

²⁶⁰ Em algumas cidades brasileiras, essa experiência com ações municipalizadas na área habitacional provém mesmo antes da Constituição de 1988, elas se originam já no início dos anos de 1980, considerando a crise política e econômica que o país atravessava naquele período, assim como dos problemas vivenciados pelo órgão responsável pela condução da política nacional de habitação de interesse social no país, o BNH.

²⁶¹ Essas limitações da União no trato do problema da habitação são provenientes, principalmente, por desconsiderar as diferentes realidades administrativas, econômicas e sociais vividas pelos municípios brasileiros, responsáveis maiores pelo planejamento e execução da política de habitação de interesse social, às quais impossibilitam ações políticas mais efetivas e contínuas.

numa cidade de tanta complexidade e interesses diversos demonstrou a integração do poder público e da sociedade, chamando as comunidades para participar do processo de transformação de suas realidades.

A escolha por destacar a experiência da cidade do Recife provém do seu pioneirismo no tratamento da questão do uso do solo urbano, a partir do processo de regularização fundiária. Essa experiência é de grande importância por reconhecermos que a regularização fundiária é um dos instrumentos mais significativos e complexos no processo político de garantia, organização e legalização do uso do solo urbano.

Por fim, na apresentação de quatro importantes cidades núcleos de regiões metropolitanas, instituídas²⁶² ainda no ano de 1973 e suas experiências na área de habitação de interesse social, destacamos a cidade de Belém, capital do estado do Pará. Nesse caso concreto destacamos um Projeto reconhecido como melhores práticas pela CEF, tratando os recursos hídricos, na recuperação da bacia hidrográfica do Igarapé Tucunduba²⁶³, nome que leva o projeto e, conseqüentemente, da população ribeirinha que vive às margens do rio.

Todas essas experiências são oriundas de um processo político público voltado para a urbanização de áreas de risco e de interesse ambiental, buscando prover as comunidades locais de condições básicas e dignas de habitabilidade, assim como da área de sustentabilidade, apontando para uma grande mudança dos modelos anteriormente adotados para o enfrentamento do problema habitacional, cujo foco maior a partir da segunda metade do século XX passou a gravitar em torno das favelas.

Após essa discussão inicial sobre algumas experiências diversificadas em importantes cidades brasileiras, fazemos uma apresentação do *Espírito Santo: Economia e*

²⁶² Exceto a cidade do Rio de Janeiro que foi instituída em 1974, conforme veremos posteriormente.

²⁶³ O Igarapé – Curso d'água que compõe uma das principais bacias hidrográficas urbanizadas no município de Belém, sendo uma área de alta pressão antrópica e, ainda, relevante função como ambiente natural na manutenção dos ecossistemas locais, típicos das áreas de várzeas. Com uma extensão total de 14.175 metros, o Igarapé Tucunduba é o maior contribuinte para os alagamentos dos terrenos localizados nas baixadas do Guamá. Na várzea do Tucunduba, manifestam-se variados níveis de degradação ambiental, que vão desde a contaminação da água do Igarapé, do lençol freático e do solo, até a exposição do depósito de dejetos e a propagação de doenças. Instituto de Ciências da Educação (ICED/UFPA. Grupo de Estudo em Educação, Cultura e Meio Ambiente (GEAM). Belém, 2016. Disponível em <http://www.portal.ufpa.br>. Acesso em 07 de Ago. de 2016.

Sociedade no Contexto de Modernização do Século XX no intuito de compreender a reestruturação de nossas bases econômicas, a partir da adoção de um paradigma de Modernização implementado em âmbito nacional e também local, ao qual tiveram seus alicerces fincados no processo urbano industrial.

Nesse contexto, analisamos a dinâmica socioespacial configurada por esse novo momento que gerou impacto profundo na função do solo urbano, assim como na sua organização mediante ao estabelecimento de padrões de uso baseado na valorização e interesse do mercado privado.

O reconhecimento das características responsáveis por essa transformação na estrutura econômica do estado e sua relação na delineação de um novo quadro socioespacial contribuíram para uma compreensão maior das peculiaridades que nos submeteram a uma condição de estado periférico no contexto do desenvolvimento regional, um longo período histórico, ajudando a refletir sobre os entraves que nos permitiram viver ao longo de muitos anos, à margem de um cenário de transformações e desenvolvimento aos quais, diferentemente, os demais estados da região sudeste estiveram submetidos.

Também trabalhamos *A Região Metropolitana de Vitória: A Configuração Socioespacial no Contexto da Política de Habitação de Interesse Social*. Nesse momento, reconstituímos a evolução do quadro socioespacial dos municípios da RMGV, apresentando as características específicas de cada município da região, a fim de identificar alguns dos aspectos políticos, econômicos e sociais que os diferenciam, tornando as ações da política de habitação uma questão que vai além do problema comumente existente nas principais cidades brasileiras, o déficit habitacional.

Na última seção do capítulo que tem como título *Os Municípios da RMGV e Alguns Índícios da Política de Habitação de Interesse Social* apresentamos, a partir de documentos provenientes da CEF, alguns²⁶⁴ dos principais investimentos realizados pelos gestores públicos municipais, estadual e federal, em ações voltadas para a

²⁶⁴ Nesse momento, trabalhamos somente com os recursos financeiros que tinha como fonte de origem de capitalização a CEF.

melhoria das condições de habitabilidade a partir de programas direcionados para o desenvolvimento de infraestrutura, acesso e segurança de áreas precárias e de risco cuja ocupação de significativa parte da população já havia ocorrido, com tendência a absorver cada vez mais um maior contingente de moradores.

Apresentamos algumas ações referentes à política local, voltadas para a habitação de interesse social, a partir dos dados disponibilizados pela CEF sobre o repasse de recursos federais, além da contrapartida dos municípios, para a área. Nesse momento, ponderamos sobre a realidade habitacional de cada município em análise e o incentivo recebido por parte da União para amenização dos problemas existentes, sendo possível observar algumas discrepâncias existentes quando essas cidades são compreendidas como componentes de uma mesma região metropolitana, cuja administração política deveria ser proporcional às carências e potencialidades de cada uma delas.

4.1 AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM ALGUMAS CIDADES BRASILEIRAS

Após o início do processo de descentralização das políticas públicas federais²⁶⁵, a qual tem sido submetida a política de habitação brasileira, transferindo para os Entes Federados a responsabilidade no planejamento e execução de ações voltadas para a área, é possível verificar experiências das mais diversas nas grandes cidades, considerando realidades, perfis socioeconômicos, e capacidades políticas próprias.

É impossível generalizar ações e resultados na busca por alternativas viáveis de resolução ou mesmo de amenização do problema de habitação de interesse social. Tal impossibilidade provém, como já exposto, de características específicas que mesmo em cidades pertencentes a uma mesma Região Metropolitana, são díspares e únicas, oriunda de todo um contexto histórico-social constituído.

²⁶⁵ O marco jurídico desse processo é estabelecido a partir da Constituição Federal de 1988, culminando com a regulamentação do capítulo que trata da política urbana e habitacional no país, o Estatuto da Cidade no ano de 2001.

O período compreendido como de formulação/execução de práticas políticas locais na área de habitação de interesse social foi o fim dos anos de 1980, marcado principalmente por programas auto gestionários²⁶⁶, em alguns municípios como São Paulo, Diadema, Santo André, em São Paulo, Ipatinga, em Minas Gerais, entre outros. Posteriormente, ao longo dos anos de 1990, outros programas foram criados por prefeituras e governos estaduais, com diferentes características e níveis de participação (MINEIRO; RODRIGUES, 2012).

As ações políticas na área social de habitação, implementadas principalmente pelos municípios²⁶⁷ após a Constituição Federal de 1988 e, particularmente, da regulamentação dos artigos 182 e 183 do capítulo II da Constituição Federal “Da Política Urbana” proveniente da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, tornaram-se os grandes responsáveis não somente pelo seu planejamento, mas também pela sua execução e avaliação.

Verificamos assim, algumas ações políticas na área de habitação de interesse social provenientes de algumas cidades de grande relevância política, econômica e social no país, dado também sua composição como integrante e como núcleo de algumas das principais Metrópoles Brasileiras²⁶⁸, na expectativa de reconhecer tais ações, assim como seus impactos na vida da sociedade daquela respectiva cidade, e ou região, considerando a inter-relação que os municípios, notadamente os maiores, vêm constituindo.

Analizamos algumas experiências de quatro cidades brasileiras nesse contexto de práticas e experiências da gestão local pública no setor habitacional, sendo que as amostras foram selecionadas a partir de uma maturidade como cidade integrante de

²⁶⁶ Autogestão é compreendida aqui como uma ação efetiva de transformação e de compartilhamento de experiências negativas e positivas na luta em prol do atendimento das demandas sociais às quais o Estado não tem sido capaz de atender de modo eficaz. Sobre a autogestão, ver LAGO, Luciana Corrêa do. (org.). **Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2012.

²⁶⁷ Aqui cabe destacar que o desenvolvimento da política urbana nos diversos setores, inclusive no habitacional, deverá, segundo artigo 182 da CF de 1988, ser executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, enquanto que aos estados, conforme artigo 25 também da Carta Maior, poderão instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e consequentemente o planejamento e execução de ações públicas que abranjam tais formações territoriais-administrativas de interesse comum.

²⁶⁸ As Regiões Metropolitanas aqui trabalhadas foram escolhidas por compreender que estas estariam consolidadas, já que foram as primeiras, entre outras, constituídas pela Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973 ou logo após ela, como no caso da RMRJ institucionalizada em 1974.

uma região metropolitana instituída, levando uma integralidade e compartilhamento de ações por parte dos governantes no enfrentamento do problema habitacional urbano, como também da implementação de práticas “bem sucedidas²⁶⁹” de gestão e política urbana²⁷⁰, buscando alternativas e soluções para os problemas provenientes de suas realidades sócio urbanas. Essas cidades que serão tratadas compõem áreas de integração, as chamadas Regiões Metropolitanas²⁷¹.

No Brasil, as Regiões Metropolitanas foram instituídas ainda no Regime Civil-Militar, através da Lei Complementar Federal (LCF) nº 14/1973, tendo sido pioneiras nesse processo a cidade de São Paulo, Belém, Recife, Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba e posteriormente, a do Rio de Janeiro, que foi constituída pela LCF nº 20/1974.

O contexto político nesse período estava alinhado em torno de um projeto desenvolvimentista que pretendia estabelecer uma integração do território brasileiro, a partir de uma inter-relação das unidades político-administrativas e de uma sociedade altamente concentrada nos principais núcleos urbanos. Esse modelo foi marcado por características de centralização política, tecnocracia e ausência de participação da sociedade nas políticas setoriais urbanas. Historicamente, podemos lembrar a partir de Gouveia (2005, p. 90) que,

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), implementado durante o governo Médici (1969-1974), foi o primeiro a apresentar os termos “espacial, regional e urbano” integrando o rol das diretrizes econômicas, no bojo das estratégias formuladas para o desenvolvimento do país. Entre outras medidas, o plano recomendava a criação de regiões metropolitanas e

²⁶⁹A ênfase das práticas bem sucedidas é oriunda de um entendimento proveniente de órgãos e instituições nacionais e internacionais selecionados e apresentados no Habitat I em Istambul no ano de 1996 (BONDUKI, Nabil. (org.). Habitat. **As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997).

²⁷⁰A política urbana é a política executada pelo poder público, sendo esta bastante ampla. Desse modo, ela não pode ser compreendida exclusivamente como uma política setorial, a exemplo da política habitacional, mas sim como um conjunto de políticas setoriais de responsabilidade pública às quais constituem a oferta de bens e serviços coletivos a fim de propiciar condições dignas de vida à sociedade urbana.

²⁷¹Importante destacar que os espaços metropolitanos no Brasil foram considerados como unidades territoriais particulares devido às funções de maior complexidade exercidas na rede nacional, isso significa que esta expressão “metrópole” está atrelada a importância social, econômica e cultural de um respectivo núcleo urbano e sua capacidade de implementar ações de interesse comum das cidades abrangidas no contexto da formação da área urbana. Ver GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A Questão Metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. Outra obra bastante significativa no contexto da formação de áreas conurbadas é RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **As Metrópoles Brasileiras no Milênio**: resultados de um programa de pesquisa. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

reforçava ainda mais o modelo centralizador e verticalizador que vinha orientando as ações governamentais desde o golpe militar de 1964.

A partir dessa estratégia de controle, o governo promovia a integração de algumas regiões consideradas estratégicas no processo de integração nacional, a exemplo de Belém, para colocar em prática o projeto de modernização e urbanização, tendo entre as ações a abertura de rodovias como forma de aproximação das cidades e do seu núcleo, criando uma nova rede urbana e estimulando um desenvolvimento integrado da região.

Um grande número de municípios que compõe as Regiões Metropolitanas (RMs) brasileiras²⁷², mesmo sendo pioneiros no país em sua implementação por força da Lei Complementar Federal (LCF), oriunda dos anos de 1970, continuam a apresentar no século XXI graves problemas no trato da área habitacional urbana.

Diversos são os problemas reconhecidos como o déficit habitacional, as ocupações de áreas de proteção ambiental, a ocupação de áreas de risco, a necessidade legalização e urbanização das áreas ocupadas, etc. Porém, entre eles, há o reconhecimento dos chamados aglomerados subnormais caracterizando grande parte dos domicílios urbanos existentes nas cidades brasileiras.

A inadequação ou precariedade na infraestrutura urbana das cidades que compõe as principais regiões metropolitanas brasileiras se acentuam na proporção que as diferenças entre estas mesmas cidades se aprofundam. Mas inegavelmente a integração espacial desses municípios e a constituição de novos núcleos regionais têm influenciado no processo de desenvolvimento econômico ocorrido no Brasil a partir da segunda metade do século XX (PINHEIRO, 2013).

Esse processo tem grande relevância por compreender a importância da integração entre cidades vizinhas, às quais deveriam crescer e compartilhar de problemas e de soluções comuns. a fim de proporcionar o desenvolvimento do todo, tornando-se mais fortes na obtenção e uso dos recursos públicos, principalmente porque a noção

²⁷² Número esse que só tem crescido desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do respectivo artigo 25 que dá autonomia para os estados criarem suas Regiões Metropolitanas, assim como Aglomerados Urbanos e Microrregiões.

proveniente do processo de descentralização das políticas públicas habitacionais não permite um olhar fracionado sobre a cidade, nem no sentido físico territorial, nem mesmo no trato das ações políticas setoriais urbanas, mas sim de um entendimento que a dinâmica da cidade constitui impactos positivos e negativos que vão além de sua área limítrofe, influenciando e sendo influenciada pelas práticas políticas urbanas dos municípios periféricos que estão em seu torno.

A criação das Regiões Metropolitanas (RMs), a partir do ano de 1973, tinha uma perspectiva de promover o desenvolvimento regional. Anos após a institucionalização destas regiões por meio de LCF foi verificada a fragilidade existente nessas integrações já que, em boa parte das RMs constituídas, não se apresentavam estruturadas²⁷³ de modo a resolver conjuntamente os problemas urbanos a elas inerentes.

Com o processo de descentralização das políticas sociais iniciado pela Constituição Federal de 1988, percebe-se a importância de ações integradas por municípios vizinhos, não apenas com a finalidade de obterem maior crescimento econômico, mas para resolução de problemas urbanos aos quais acabam refletindo e impactando na sua capacidade e condição de desenvolvimento, a exemplo do transporte, saneamento básico, da saúde e da moradia.

Porém, o que foi verificado foi que, mesmo com a criação de instrumentos articuladores do processo de planejamento, participação popular e integração entre as cidades que compõe as RMs a exemplo dos Conselhos Deliberativos e Consultivos²⁷⁴, estes não foram suficientes na efetividade de ações comuns entre as cidades, capazes de resolver conjuntamente problemas inerentes a todos os integrantes, de modo mais ou menos impactante, mesmo porque, em grande parte

²⁷³Essa estruturação tem como base a organização de instituições fortes que permitam uma real e completa integração entre os municípios, como a existência e o poder de órgãos no processo de planejamento e decisão das ações a serem implementadas a exemplo de Conselhos Consultivos e Deliberativos. VER COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Lemos. (orgs.). **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em <<http://www.observatoriodasmetropoles.net>>id. Acesso em 04 fev. 2014.

²⁷⁴ O Estatuto da Cidade, em seu artigo 42, inciso III diz que o Plano Diretor deverá conter “sistema de acompanhamento e controle” (BRASIL, 2001). Nesse sentido, ele indica a necessidade da participação da sociedade em todas as etapas da sua elaboração e implementação. Tal artigo foi melhor definido a partir de outras Resoluções que ultrapassam nosso marco temporal delimitado.

dos municípios, quando da existência desses órgãos, logo verificamos a falta de articulação e de consistência dos mesmos.

Considerando as características do federalismo brasileiro, em particular a forma como os recursos tributários se encontram distribuídos entre União, estados e municípios e, sobretudo, a maior capacidade da União em disponibilizar recursos para os investimentos em infraestrutura social e urbana foi possível compreendermos o estímulo existente para que estados e municípios buscassem, através da criação e inserção das RMs, uma forma de se qualificarem como elegíveis para recebimento de recursos federais.

Nessa constituição das RMs, foram irrelevantes as atenções voltadas para as características específicas dos municípios e suas contradições inerentes a processos socioeconômicos. Considerou-se, assim, a obtenção de recursos federais para a realização de investimentos em infraestrutura social e urbana de modo mais simples. Segundo Costa e Tsukumo (2013, p. 327),

É como se a União, ao ser protagonista no financiamento dos investimentos em infraestrutura social e urbana, estimulasse, por meio de algumas de suas políticas, o processo descontrolado de institucionalização de RMs. A União que, após a CF de 1988, se afasta da gestão metropolitana (via estadualização), acaba mantendo um enorme protagonismo sobre os rumos da questão metropolitana do país, via investimentos em infraestrutura urbana e via os estímulos gerados por políticas setoriais.

Desse modo, a União acaba desempenhando um papel marcante na questão metropolitana, a despeito dessa agenda não estar claramente formulada nos planos do poder público local. Para analisar modelos políticos de ação na área de habitação de interesse social por parte de algumas das grandes cidades brasileiras foi que destacamos experiências, as quais permitirão um olhar mais realista sobre o mérito da formulação/execução destas ações e de seus impactos na vida da sociedade.

Diante da complexidade da problemática urbana e considerando a questão da habitação social em meio a tantas experiências e realidades regionais distintas, nosso estudo destacou algumas cidades especificamente, analisando algumas práticas relativas às políticas públicas urbanas, cujo setor habitacional era contemplado.

Desse modo, a primeira cidade analisada foi a do Rio de Janeiro²⁷⁵. O município do Rio de Janeiro é um dos maiores do país, tanto em número de habitantes, quanto em problemas sociourbanos, considerando que é também um dos maiores em número de favelas. Chamou a atenção, entre os anos de 1991 a 2000, o crescimento da população residente em favelas de 2,4% ao ano, enquanto que a cidade formal cresceu a apenas 0,40% nesse mesmo período (BESSERMAN; CAVALLIERI, 2004).

**TABELA 4.1 MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM MAIOR NÚMERO DE FAVELAS
1991 - 2000**

MUNICÍPIO	1991	2000	AUMENTO DO Nº DE FAVELAS
SÃO PAULO	585	612	27
RIO DE JANEIRO	462	513	51
FORTALEZA	154	157	3
GUARULHOS	64	136	72
CURITIBA	87	122	35
CAMPINAS	74	117	43
BELO HORIZONTE	101	101	0
OSASCO	95	101	6
SALVADOR	70	99	29
BELÉM	20	93	73
DIADEMA	80	89	9
VOLTA REDONDA	42	87	45
TERESINA	44	85	41
PORTO ALEGRE	69	76	7
RECIFE	62	73	11

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros – Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic). 2001.

Esses dados indicam o significativo crescimento do número de favelas na cidade do Rio de Janeiro entre os anos de 1991 e 2000. Estima-se que, nesse período, a participação da população em favelas em relação a população total cresceu de 16,4% para 18,6% em 2000 (BESSERMAN; CAVALLIERI, 2004).

As favelas no Rio de Janeiro se encontram em áreas próximas aos principais centros comerciais e também em áreas nobres e turísticas. Uma característica interessante

²⁷⁵ A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) foi instituída, tendo que antes que extinguir o antigo estado da Guanabara, sendo incorporado ao território do estado do RJ, do qual o novo município RJ passou a ser a capital. Ver CARDOSO, Adauto Lucio; ARAUJO, Rosane Lopes de; COELHO, Wil Robson. Habitação Social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In. CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.** Porto Alegre: ANTAC. 2007. Disponível em <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capas.pdf>. Acesso em 08 de abril de 2014.

dessas áreas na cidade carioca provém delas se encontrarem próximas umas das outras. Morros e aglomerados urbanos formam uma área única de conurbação, compondo e inserindo diferentes comunidades.

Conforme informações divulgadas no site da prefeitura da cidade²⁷⁶, os objetivos principais das políticas habitacionais implementadas a partir dos anos de 1990 eram de integrar a cidade com as favelas, a partir de projetos de urbanização dos morros e também de regularização/legalização das áreas invadidas.

Com essa noção de crescimento da participação da população favelada em relação à população total das grandes cidades, nesse caso em especial o Rio de Janeiro, foi que as prefeituras buscaram colocar em prática ações voltadas para as áreas urbanas já constituídas, devendo estas receber maior atenção por parte das políticas públicas.

Assim surgiu o Programa Favela Bairro, que teve início no ano de 1994, na gestão do prefeito César Maia (1993-1997). Este programa pode ser caracterizado como de abrangência às favelas de porte mediano²⁷⁷, sendo desdobrado depois em mais dois novos programas de atendimento às pequenas favelas, estas com menos de 500 domicílios, cuja denominação era Favela Bairrinho e outro com extensão às favelas com mais de 2.500 domicílios, o Programa Grandes Favelas (MENDES, 2006).

O Programa foi desenvolvido em fases, sendo que na primeira (1994-2000) com recursos obtidos pelo BID²⁷⁸ e pelo governo do estado²⁷⁹, sendo que nesse período, aproximadamente 38 favelas receberam melhorias de infraestrutura em esgotamento sanitário, calçamento de ruas, proteção para áreas de risco, regularização fundiária entre outros (FRANCO, 2011).

²⁷⁶Site da Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em www.rio.rj.gov.br/habitacao/conteudo1.htm. Acesso em 10 mar. 2015.

²⁷⁷ Esse programa pode ser melhor compreendido a partir de FRANCO, Bruno Alves de. **Urbanização de Favelas no Rio de Janeiro: as favelas de Praia Rosa e Sapucaia 12 anos após a experiência do Programa Bairrinho**. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

²⁷⁸ O BID investiu US\$ 180 milhões, sendo que na segunda fase do Projeto, aplicou o mesmo volume de recurso (FRANCO, 2011).

²⁷⁹ O governo do estado do Rio de Janeiro, César Maia, investiu US\$ 120 milhões na primeira fase do Projeto, sendo na segunda fase do projeto investido o mesmo valor. Ibid.

Na segunda fase do Programa Favela Bairro (2000-2005) ocorreu a urbanização de 62 outras favelas, entre pequenas, médias e grandes, sendo as de porte médio preteridas pelo fato de nelas estarem inseridas mais de 40% da população favelada de toda a cidade.

Também foram beneficiados 24 loteamentos irregulares, contando com as mesmas fontes e os mesmos volumes de recursos que foi injetado na primeira fase. O caráter inovador do projeto acabou por levá-lo a ser reconhecido como visionário, já que melhorou a qualidade de vida da população residente das comunidades abrangidas pelo programa, assim como dos demais moradores de áreas próximas (OSBORN, 2013)²⁸⁰.

Apesar do caráter inovador do Projeto²⁸¹ e da forma diferenciada que passou a tratar as localidades de favela e os seus moradores, modificando paradigmas de intervenção pública, no intuito de incluir o cidadão com dignidade em espaços urbanos já constituídos e consolidados, verificamos algumas críticas na manutenção das obras e na qualidade dos materiais utilizados nas mesmas.

Essas críticas podem ser resumidas a partir do entendimento de que tal política se embasava na manutenção do caráter excludente de manter distanciada a população economicamente mais fragilizada, já que, apesar do programa ter propiciado o melhoramento dos bens e serviços utilizados na comunidade, acabou não atacando as raízes da desigualdade que estão principalmente vinculados à questão da educação e da renda desta mesma população (DELLA NOCE, 2008).

Estima-se que esse Projeto de Urbanização de favelas e seus desdobramentos atingiram uma totalidade de aproximadamente 120 mil famílias (CARDOSO; ARAÚJO; COELHO, 2007).

²⁸⁰ Ver OSBORN, Catherine. A História das Urbanizações nas Favelas. Parte II: Favela Bairro (1988-2008). 2013. Trad. SOUZA, Juliana M. de; PEREIRA, Laura Ribeiro Rodrigues. In. **Olho Na Parceria, Favela é**, Pesquisa e Análise, Políticas, Soluções. Disponível em <http://www.rioonwatch>. Acesso em 18 mar. 2016.

²⁸¹ O Projeto teve continuidade na terceira fase (2005-2010), período não trabalhado nesta pesquisa.

Além desses programas e de seus desdobramentos, a política habitacional do Rio de Janeiro contava com outros modelos de ação, a exemplo do Programa Regularização Fundiária e Titulação, tendo como objetivo fornecer a propriedade das áreas faveladas a seus moradores, além do Programa Morar Carioca, o Morar Legal, Novas Alternativas e Morar sem Risco. Tais programas contavam com fontes provenientes principalmente do BID e da CEF através do PAR, do Habitar Brasil, Carta de Crédito, Prosanear entre outros.

Entre os programas que produziram novas unidades habitacionais, considera-se a construção de aproximadamente 12 mil unidades. Destas, a Companhia Estadual de Habitação (CEHAB), mesmo com recursos escassos após os anos de 1990, foi responsável por cerca de 5.500 das unidades, ainda que de baixa qualidade.

Outras modalidades de programas habitacionais em parceria com o município também foram implementadas como a de reforma das moradias consideradas precárias e de risco, tendo sido recuperados cortiços, conjuntos habitacionais com precariedade de infraestrutura, além das habitações inseridas em áreas de risco e de preservação ambiental. Entre a ação de estado e município, foram mais de 65.000 mil famílias beneficiadas até o ano de 2000 (CARDOSO; ARAÚJO; COELHO, 2007).

Chama a atenção que essa forma de moradia cresceu entre os anos de 1991 a 2000, apesar de programas públicos voltados para a habitação de interesse social, a partir de um novo contexto de entendimento sobre as políticas urbanas e de ações voltadas para a população moradora em favelas, já no passado bastante estigmatizada pela forma de intervenção do poder público e pelas próprias legislações urbanísticas como o Código de Obras de 1937²⁸².

Os dados censitários do IBGE (2000) indicam que tal processo é proveniente de três componentes, sendo eles: a migração de fora do município; a fecundidade acima das outras áreas e o crescimento vegetativo, que podem estar vinculados a migração

²⁸² Decreto nº 6.000 de 01-07-1937. Artigo 349 “A formação de favelas, isso é, de conglomerados urbanos de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e com as disposições desse decreto, não será absolutamente permitida” (BRASIL, 1937).

interna para favelas por empobrecimento ou por aumento da área de habitações faveladas.

Na realidade o que aqui pressupomos e que poderá ser verificado a partir da realidade do nosso objeto de estudo foi que a valorização das áreas legais das cidades, vinculada a uma política de melhorias a partir do processo de urbanização das favelas têm estimulado um aumento do número de habitações, assim como também o número de moradores, levando a uma expansão contínua das favelas que circundam as cidades.

Sobre essa questão, Kowarick (2000) explica que a urbanização em áreas faveladas tende a expulsar moradores desprovidos de recursos para pagar o ônus social da urbanização. Essa camada social se movimenta em direção a novos espaços com as mesmas precariedades já enfrentadas anteriormente, iniciando um novo aglomerado com as mesmas irregularidades que caracterizam a favela. É a multiplicação das áreas faveladas nas periferias das cidades, que alojam moradores cada vez mais pauperizados, vivendo em situação de precariedade de moradia e de vida.

Nesse entendimento, no qual prevalece a desigualdade social na dinâmica urbana contraditória, entendemos que as exceções se tornariam regras e o problema de uma ocupação desmedida, ilegal, poderia estar sendo, mais uma vez, estimulada e legitimada pela forma de intervenção das ações políticas públicas.

Desse modo, a prática da ocupação ilegal torna-se um “mal necessário” na ideologia de muitos movimentos sociais como forma de forçar a adoção de uma ação pública local na luta pela provisão da moradia. De acordo com Kowarick (2000, p. 63),

[...] o despertar da questão urbana como problema político decorre de ações reivindicativas de várias ordens e matizes que números grupos desenvolveram no cenário de nossas cidades [...]. Têm, direta ou indiretamente, o poder público como alvo de reivindicação, que é levada adiante por um conjunto dispar de trabalhadores pauperizados, que se percebem como espoliados em elementos básicos para sua reprodução como moradores urbanos.

Tendo o poder público como adversário, os movimentos sociais que lutam em prol da moradia são caracterizados pela força de luta e pela pressão que fazem junto ao poder político dos municípios.

Esses movimentos, em geral, buscam espaços livres para ocupação, desconsiderando critérios de acesso à terra urbana, que é ocupada de forma desordenada em áreas de proteção ambiental, baixadas, morros e mangues, sem condições de moradia, sem nenhuma infraestrutura, colocando em risco o bem estar não só dos ocupantes ilegais, como também de toda a comunidade inserida nas dimensões do território ocupado.

O aspecto preocupante nesse processo é a falta de alternativa das famílias de baixa renda que não encontram, no mercado formal de venda e compra de terras urbanas, uma condição de uso e inclusão. Esse processo de ocupação desordenada da terra urbana, de suas áreas precárias e de proteção ambiental acaba tornando-se pelos aspectos já expostos, uma ação permanente e cíclica, fazendo com que o problema da política urbana fique cada vez maior e mais complexo.

Tais políticas evidenciam a necessidade de se pensar o problema habitacional como um elemento fundamental dentro de um todo da política urbana, a qual exige que a cidade seja compreendida como um conjunto, sem a setorização de políticas as quais desconectadas podem atuar como ações paliativas, mas que, enfim, acabam gerando o surgimento de outros problemas que agravam e dificultam a busca por soluções estruturais e concretas.

Desse modo, as intervenções do poder político público municipal na cidade do Rio de Janeiro, a partir da década de 1990, passaram a tratar as favelas com um olhar diferenciado, reconhecendo a necessidade de incluir essa população à cidade formal, a partir do melhoramento das condições de infraestrutura e serviços básicos das áreas já ocupadas, apesar de não modificar o quadro de crescimento do número de favelas pela própria conjuntura socioeconômica preeminente no país, pelo elevado grau da desigualdade, pela fragilidade e fragmentação das políticas públicas e até pela impossibilidade gerada pelo processo de valorização em que as áreas legais estruturadas estavam sendo submetidas.

Essa realidade não é exclusiva, outras grandes cidades brasileiras passam a adotar novas práticas a partir de programas de intervenção em áreas precárias, como São Paulo que encontra na segunda metade dos anos de 1980 uma grande pressão dos movimentos²⁸³ sociais por moradia junto ao poder público, estes, por sua vez, buscavam agir ocupando terrenos vagos próximos das áreas mais valorizadas do município.

Esta era uma forma de demonstrar o problema habitacional existente e a necessidade de uma ação política pública efetiva. Esses movimentos sociais conseguiram se organizar de tal modo que acabaram por influenciar tanto o capítulo da Política Urbana da Constituição, como também sua regulamentação através do Estatuto da Cidade, anos mais tarde.

Sobre a importância desses movimentos, que em São Paulo agiam de modo estruturado, com maior organização no pleito por uma agenda cujo tema ficava em torno do direito à cidade e à moradia digna, Ferreira (2012, p. 125) destaca que:

A partir da Constituinte, teremos, portanto, uma atuação articulada e contínua de movimentos de moradia, entidades de classe, associações comunitárias, organizações não governamentais e instituições de pesquisa, em torno do debate sobre a cidade, apontando propostas efetivas na direção da reforma urbana; organizações e entidades estas aglutinadas em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). O capítulo da Política Urbana na nova Constituição ficou restrito a apenas dois artigos, mas a Emenda Popular de Reforma Urbana teve um papel fundamental na inclusão, neste capítulo, da função social da propriedade e da cidade e acabou por influenciar diretamente as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais que foram elaboradas, logo em seguida, nos estados e municípios. Na efervescência do processo de redemocratização e com as eleições municipais de 1988, vários municípios foram ganhos por partidos progressistas que absorveram parte dos técnicos comprometidos com a reforma urbana e com os excluídos da cidade dita formal, que puderam implementar as propostas discutidas pela Emenda Popular de Reforma Urbana. Assim, diversas prefeituras e governos estaduais experimentaram, nas décadas de 80 e 90, experiências democráticas de ampliação da participação na gestão, através da instituição de conselhos de políticas

²⁸³ Os movimentos sociais no Brasil, após terem sido perseguidos e oprimidos pela ditadura militar no Brasil instaurada, ressurgem nos anos de 1980. O Movimento de Reforma Urbana é formado por uma articulação entre alguns dos grandes movimentos nacionais pela moradia e que juntos, representados pela busca da Reforma Urbana obtiveram vitórias como a aprovação da Constituição Federal de um capítulo próprio que tratava da política urbana, aprovação do Estatuto da Cidade, regulamentando a função social das propriedades entre outras grandes conquistas. Sobre as conquistas provenientes do Movimento pela Reforma Urbana, Ver MARICATO, Ermínia. Informalidade Urbana no Brasil: A lógica da cidade fraturada. In. WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel. (orgs.). **A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública**. São Paulo: EDUC, 2009.

públicas, da discussão do orçamento municipal com a sociedade (o chamado “Orçamento Participativo”), da elaboração de forma participativa dos planos diretores tornados obrigatórios para cidades com mais de vinte mil habitantes pela Constituição de 88, assim como instituíram os primeiros programas voltados para a autogestão na produção social da moradia (como o exemplo da experiência do FUNAPS Comunitário, da Prefeitura de São Paulo). Em paralelo às experiências locais desenvolvidas por prefeituras progressistas, o movimento de reforma urbana assumiu uma forte atuação para a regulamentação do capítulo da política urbana através de lei federal (o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001), tendo como bandeiras a radicalização da participação social na gestão das cidades – a chamada democracia participativa –, a inversão de prioridades dos investimentos públicos em direção às áreas mais carentes das cidades (favelas, assentamentos informais, periferias não urbanizadas) e a regulação do uso do solo de forma a coibir a especulação imobiliária e capturar a mais valia gerada pelos investimentos públicos nas cidades.

Tais movimentos tiveram grande importância nesse processo de construção de um arcabouço jurídico capaz de pautar a política urbana no país, obtendo algumas vitórias significativas, ainda que insuficientes por si só, mas que permitiram a formação de uma estrutura que possibilitou a instrumentalização dos gestores públicos na formulação/execução de ações políticas voltadas para a área social da habitação.

Podemos citar entre alguns desses resultados a ampliação da participação da sociedade no planejamento da gestão das cidades e a capacidade de participação cada vez maior dos movimentos populares e de organizações na formulação de propostas políticas e de programas públicos.

Toda a experiência adquirida e as vitórias alcançadas pelos movimentos sociais de luta pelo direito à cidade e à moradia não podem ser mensuradas por apenas um período, considerando que o próprio arcabouço jurídico constitucional permanece em constante processo de construção e complementação, mas, certamente, contribuíram para estimular novas práticas por parte das políticas públicas sociais, como também proporcionar um novo olhar dos diversos setores da sociedade civil sobre a significação do direito à cidade e à moradia digna.

A experiência de descentralização e de participação dos municípios em São Paulo na política habitacional de interesse social já existia de modo alternativo. A partir da prática dos Mutirões, o governo de São Paulo, já no ano de 1984²⁸⁴, buscou colocar

²⁸⁴ O governador de São Paulo nesse período era André Franco Montoro (1983-1987) pelo PMDB.

em prática, através da Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano, uma ação em parceria com as prefeituras, inclusive do município de São Paulo²⁸⁵ que, em contrapartida, deveriam contribuir com terreno, infraestrutura e apoio técnico nos programas de autogestão de produção da casa própria. Essa experiência permitiu que as administrações locais adquirissem uma experiência na articulação e execução de ações que possibilitaram, anos mais tarde, constituir certa maturidade no âmbito da gestão política que teve início no ano de 1989.

Mesmo considerando essa experiência fomentada a partir da ação do estado, a maioria dos municípios não efetivou uma política habitacional própria e autônoma na década de 1980. Isso porque essas políticas setoriais urbanas, a exemplo da habitação e saneamento, estavam muito mais a cargo da intervenção do governo do estado. O contexto político em prol do processo de democratização, aliado aos cortes orçamentários provenientes dos ajustes governamentais, geravam toda uma instabilidade econômica à qual as gestões públicas municipais se viam limitadas na obtenção de verbas públicas.

Os maiores desafios habitacionais em São Paulo, assim como em outras grandes cidades do país, encontravam-se nas regiões metropolitanas, porque estas concentraram, por muitas décadas, a capacidade de crescimento industrial, geração de emprego e renda e, conseqüente, de aumento populacional, levando a um processo de inchamento e ocupação desordenada do solo urbano desordenado.

Em São Paulo, maior metrópole brasileira, uma das maiores cidades do mundo, a precariedade habitacional é mais crítica onde se encontram favelas adensadas, loteamentos irregulares e precários nas periferias, cortiços insalubres nas áreas centrais, ocupações em áreas de proteção ambiental ou em áreas de risco (MOTTA; MIRANDA, 2013).

A preocupação de grandes metrópoles como São Paulo é que, apesar dos anos de 1990 as taxas de crescimento populacional terem caído, quando comparadas às dos

²⁸⁵ O prefeito da cidade de São Paulo entre os anos de 1983-1986 foi Mário Covas pelo PMDB.

anos de 1970 e de 1980, isso não resultou em uma melhoria significativa em todos²⁸⁶ os índices de aumento da qualidade de vida urbana, considerando que ainda se manteve, de forma expressiva, uma grande população vivendo em condições de risco, vulnerabilidade, insalubridade e insegurança.

Conforme a tabela 4.1 (p. 164) indica, o crescimento do número de favelas na cidade de São Paulo representou um índice de 4,61% no período de 1991 a 2000. Segundo estimativas da Secretaria Municipal de Habitação, em outubro de 1992 as favelas abrigavam mais de um milhão de pessoas (SILVA, 1994). A situação era ainda mais degradante em outros tipos de moradia como os cortiços, que apesar de se localizarem em áreas mais estruturadas, tinham como característica maior a precariedade e a miséria. Segunda Silva (1994, p. 5) “[...] Insalubridade, adensamento, falta de condições de higiene básica, são alguns dos problemas que hoje afetam, em São Paulo, cerca de três milhões de pessoas [...]. Também compõe este quadro os 2 milhões de pessoas, hoje vivendo em loteamentos clandestinos”.

Assim, verificamos a partir da tabela que, em São Paulo, o número de favelas e de favelados cresceu de modo significativo, apontando para um aumento do deslocamento da população de baixa renda, que antes ocupava áreas centrais ou próximas dos principais centros administrativos e econômicos beneficiadas com infraestrutura e melhores serviços urbanos, para as áreas menos valorizadas pelo mercado imobiliário, precárias pelas suas características físicas naturais e de urbanização.

Mesmo com a pequena efetividade de políticas municipais autônomas no estado de São Paulo, foi a partir de algumas experiências de remoção e reintegração fracassadas²⁸⁷, na capital, que a favela, conforme Taschner e Baltrusis (2007, p. 103) destacam “passa a ser vista não mais como uma disfunção do sistema, mas como uma expressão das contradições da cidade”. Isso porque as várias tentativas de

²⁸⁶ Tivemos a melhora de alguns indicadores que demonstram a qualidade de vida nas cidades como a queda da mortalidade infantil, o aumento da expectativa de vida, a ampliação dos serviços de tratamento de água e saneamento, extensão das áreas de coleta de lixo entre outros (MARICATO, 2009).

²⁸⁷ De 1961 a 1988 as soluções propostas pelo poder político municipal para as favelas quase todas no sentido de serem extirpadas do tecido urbano, até no fim da década de 1980 o pensamento era voltado para remoção das favelas (SILVA, Ana Amélia. **Urbanização de Favelas**: duas experiências. Instituto Polis: São Paulo, 1994).

eliminar as favelas resultaram num grande clamor social, proveniente principalmente dos movimentos sociais em prol da habitação, oriundo de vários grupos como o Movimento de Urbanização de Favelas (MURF).

Na década de 1990 a política pública urbana compreendeu a necessidade de trabalhar com os espaços urbanos já constituídos, nos quais a favela se tornava elemento inerente à paisagem urbana, exigindo novas práticas que permitissem melhorar as condições desses espaços e conseqüentemente dos seus moradores.

Uma experiência nesse novo modo de olhar os espaços degradados da cidade veio no município de São Paulo com a gestão Luiza Erundina de Sousa²⁸⁸ que, quando prefeita da cidade de São Paulo, desenvolveu um trabalho voltado para a valorização de ações de autogestão, em que os projetos de urbanização de favelas passavam a ser compreendidos como ações fundamentais e básicas para a política de habitação de interesse social. Conforme Taschner e Baltrusis (2007, p. 106),

O retrato elaborado por seus técnicos trazia à tona a existência de uma enorme cidade ilegal que abrigava as camadas populares. Estimou-se que, pelas leis de zoneamento e código de obras, havia 350 mil moradias irregulares no município de São Paulo, a maioria com menos de 125 metros quadrados. Somando-se a isso as casas de favelas, cortiços e loteamentos irregulares, cerca de 65% da cidade estava em situação irregular.

A gestão de Luiza Erundina permitiu dar à política urbana habitacional da cidade um caráter participativo de governança nunca então visto, tomando grande proporção já que contava com o apoio dos movimentos populares e das comunidades beneficiadas. Nesse momento foi permitida a abertura de canais de negociação com a população organizada, consentindo que apresentassem as suas maiores demandas e preocupações.

Podemos resumir que essa gestão municipal na área de atuação habitacional voltada para população de maior carência de bens e serviços contou com os próprios recursos provenientes do orçamento do município. Esse caráter de autonomia financeira não foi opcional, mas fruto da falta de capacidade de obtenção de recursos em âmbito

²⁸⁸ A gestão Luiza Erundina de Sousa foi entre 1989-1992 pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

federal, mediante as dificuldades econômicas e a instabilidade política que ocorreram no período.

Foi priorizado pela Secretaria de Habitação a qualidade das moradias, principalmente a partir da valorização de projetos arquitetônicos e urbanísticos capazes de permitir a melhoria das condições de habitabilidade do indivíduo na cidade, compreendendo a necessidade de evitar o deslocamento dos moradores, assim como do equilíbrio ambiental das áreas já ocupadas. Conforme Silva (1994, p. 20),

Com o Programa de Habitação de Interesse Social, assumiu como alvo a “cidade clandestina” articulando inúmeros instrumentos legais e formas de intervenção junto à população, através principalmente da autogestão. O objetivo era melhorar as condições dos assentamentos precários existentes, urbanizando favelas, recuperando cortiços, regularizando a situação fundiária dessas áreas e possibilitando a aquisição de terrenos ou casas através de financiamento que levassem em consideração a renda familiar.

Importante destacar que, nesse processo inovador de gestão, a grande característica foi a capacidade de envolver e chamar os vários setores da sociedade civil para participar das ações no desenvolvimento e execução dos planos na área de habitação de interesse social. Iniciativa que promoveu uma integração de especialistas, técnicos, acadêmicos, lideranças comunitárias e movimento sociais. Isso porque, conforme Amaral (2002, p. 21-22),

Não se resumia à realização de obra em regime de autoajuda mútua, mas sim a toda a gestão da produção do conjunto habitacional, desde a indicação de terreno, a definição do projeto, a realização da obra, reconhecendo e valorizando a capacidade gerencial das famílias. Para tornar viável tal programa, considerou-se que as entidades poderiam ser analisadas como “sujeito coletivo”, ou seja, como indivíduos organizados por meio de entidades juridicamente constituídos, o que permitia às associações de moradores beneficiarem-se dos recursos do fundo existente anteriormente disponíveis apenas para situações individuais e pontuais.

Desse modo, buscava-se utilizar mais e melhor os recursos, dando prioridade às camadas sociais que apresentavam maiores carências habitacionais. A preocupação com o crescimento do número de favelas em São Paulo, por parte do poder público, foi constante, pois, diferentemente das favelas cariocas, as favelas de São Paulo se encontram em áreas periféricas distantes dos grandes centros, exigindo das políticas urbanas grandes investimentos na expansão de serviços, como o viário ao qual requer grande volume de investimentos e parcerias.

Difícil também é mensurar a qualidade das ações políticas implementadas, dada a continuidade da expansão das ocupações irregulares, já que estas políticas públicas passam a ser resultado de programas que em boa parte acabam caracterizados por sua descontinuidade.

Os resultados da política habitacional da gestão Luiza Erundina não puderam ser mais proveitosos pela grande dificuldade de obtenção de aprovação de importantes projetos, a exemplo dos que pretendiam a regularização fundiária das áreas urbanizadas pela Câmara de vereadores, demonstrando algumas das grandes limitações no âmbito político brasileiro, no qual os interesses coletivos ficam subjugados às velhas práticas políticas voltadas para a manutenção do sistema que compromete as iniciativas voltadas para a promoção de mudanças sociais. Mesmo com essas limitações, podemos sintetizar os números dessa gestão através de Taschner e Baltrusis (2007, p. 107), onde:

A partir de 1990 foram atendidas 26.000 famílias em 50 favelas, com obras de infraestrutura: pavimentação, parcelamento do solo, água, esgoto, drenagem e abertura de acessos. Ao mesmo tempo, foram atendidas 3.500 famílias em 70 favelas, executando-se pequenas melhorias, também em “mutirão” (SÃO PAULO, 1992, p. 12). Introduziu-se durante o processo o conceito de risco ambiental para definição da prioridade de intervenção. Trata-se aqui de risco geomorfológico para seus moradores: desabamento, inundação ou solapamento. Em relação a oferta de unidades habitacionais fora das favelas, cerca de 33.000 mil moradias, parte das quais iniciadas na gestão anterior, tiveram sua construção continuada.

Apesar da cidade de São Paulo ter avançado na adoção de um novo paradigma de gestão pública na área de habitação de interesse social, esta política não teve continuidade com os novos prefeitos, retornando a projetos que não envolviam a comunidade e que não dialogavam com os diversos movimentos sociais, caracterizando um retrocesso na capacidade de interação de governos e setores da sociedade civil.

Acompanhando o traçado da tradicional desigualdade, o número de favelados continuou a crescer nas áreas já existentes e novas favelas foram sendo constituídas, demonstrando a dificuldade cada vez maior do cidadão ocupar as áreas urbanas, cujo interesse especulativo tornava-se o grande obstáculo para a realização de mudanças na área habitacional, principalmente tratando-se da moradia social.

Ressalta-se na gestão Luíza Erundina que, mesmo com as observações relativas aos aspectos questionáveis sobre a prática do mutirão, tal ação foi vista de modo positivo, pois permitia um contato direto e uma participação maior e ativa dos beneficiários do programa, o mutuírio final. Assim, Royer (2007, p. 398) descreve que,

No município de São Paulo, o paradigmático programa de mutirão do Funaps Comunitário desenvolvido na gestão Erundina (1989 a 1992) trouxe a questão da autogestão para a política habitacional implicando grande apoio da população e suporte institucional ao desenvolvimento dos programas (por exemplo, a alimentação e apoio à organização de creches). Pressupostos como a indicação das associações comunitárias pelo movimento de moradia, bem como a seleção das famílias beneficiadas, a contratação de assessorias técnicas escolhidas pelo movimento, a elaboração do projeto arquitetônico em conjunto com a população e a construção do projeto arquitetônico em conjunto com a população e a construção de unidades com padrões superiores aos da produção tradicional, delineavam um programa auto gestor, promovido pelo poder público.

Além disso, as ações políticas acionadas pelo poder público permitiram que a população organizada decidisse e administrasse os recursos existentes na promoção das obras, construções e melhorias, transformando as comunidades em agentes partícipes do processo de modo direto e democrático. Essa iniciativa permitiu compreender que é possível acionar mecanismos legais numa gestão pública de modo a envolver a sociedade e apontar novos rumos dentro de uma perspectiva democrática e menos assistencialista.

O grande problema proveniente do período pós-gestão Luíza Erundina foi o que se vê comumente em grande parte dos projetos políticos formulados/executados pelas cidades brasileiras, a falta de continuidade. Muda a gestão, mudam os projetos, não concluindo processos aos quais permitiriam uma efetividade maior dos resultados, assim como uma identificação das comunidades com as ações desenvolvidas e não com os respectivos gestores públicos.

Outra cidade grande que representou uma das pioneiras na formação e institucionalização de uma região metropolitana foi Recife, dada sua importância na região nordestina no aspecto político e econômico, capaz de expressar significativas experiências dicotômicas presentes no cotidiano dessa cidade. A cidade de Recife representa o núcleo político de uma metrópole, a qual expressa grande pioneirismo e vanguarda em relação ao empreendimento de ações políticas públicas no

enfrentamento do problema de habitação de interesse social que, posteriormente, vieram a servir de modelo para outras cidades brasileiras.

A luta dos movimentos sociais pela habitação nas grandes cidades brasileiras a partir dos anos de 1980 representava muito além do acesso à moradia, pois se estendia ao direito à cidade, que ia além da noção do aspecto físico territorial, dado ao habitat, e abrangia a capacidade de direito de acesso a bens e serviços urbanos, na condição de permanência do homem na cidade, dando a essa um caráter político-espacial capaz de incluir e não apenas inserir o indivíduo.

Em Recife, assim como em outras grandes cidades brasileiras, esse contexto de luta pelo direito à cidade e pelo acesso à moradia ocorreu com maior intensidade a partir do aprofundamento do processo de urbanização iniciado nos anos de 1960.

A intensificação do processo de urbanização ocorrido nas cidades e principalmente nas regiões metropolitanas²⁸⁹ se deu a partir de um duplo movimento no qual a população, inserida no mercado de trabalho, era levada dos núcleos metropolitanos para as periferias, através da principal política habitacional do governo civil-militar, que era voltada para a produção e o financiamento de unidades provenientes dos conjuntos habitacionais, produzidos em espaços distantes das áreas mais valorizadas, precárias em infraestrutura e serviços urbanos.

Já a população que não estava inserida no mercado formal de trabalho ou que, mesmo inserida não tinha condições de arcar com um financiamento imobiliário, acabava compondo os movimentos de invasões e ocupações ilegais, buscando terrenos próximos aos núcleos onde estavam presentes as principais empresas e indústrias.

Quando apresentamos as mudanças na articulação e implementação das ações políticas voltadas para a habitação de interesse social a partir da segunda metade dos anos de 1980 com o advento da Carta Magna em 1988 e, posteriormente, com o

²⁸⁹ A Região Metropolitana do Recife foi criada pela LCF nº 14 de 08 de junho de 1973. Ver LUBAMBO, Cátia Wanderley; MACIEL, Jucá Suely. Região Metropolitana do Recife: Atores e Formas de Articulação e Governança Metropolitana. In. COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Lemos. (orgs.). **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em <http://www.observatoriodasmetropoles.net>>id. Acesso em 09 jun. 2015.

Estatuto das Cidades em 2001, torna-se relevante ressaltar que tal processo de municipalização da política habitacional brasileira teve suas primeiras experiências já na década de 1980 de modo pioneiro e inovador no contexto das políticas sociais centralizadas pelo Estado. Em Souza (2007, p. 131) destacamos que:

Os anos de 1980 marcam, assim, o início de um novo padrão de política de habitação popular na RMR. A seleção das áreas de intervenção resulta de um processo de negociação com as lideranças comunitárias dos pontos de maior conflito e se pauta no levantamento dos assentamentos de baixa renda realizados pela FIDEN²⁹⁰, em 1978. Este serviu também de base para que o prefeito do Recife decretasse, já em 1980, as 27 Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis), que passam a ser institucionalizadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), na lei do Uso e Ocupação do Solo 14.511, aprovada em janeiro de 1983. Essa lei estabelece um tratamento diferenciado para as Zeis, visando garantir sua integração à estrutura formal da cidade e consolidando, assim uma ação vanguarda do governo municipal do Recife no processo de legalização urbanística e fundiária dos assentamentos pobres.

A partir desse processo de seleção das Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) e do arranjo institucional dessas zonas foi iniciada uma ação pioneira no país, tratando-se da questão do uso do solo já ocupado, a partir da sua legalização urbanística e fundiária. Essa ação serviu, posteriormente, de modelo a ser implementado nas demais cidades brasileiras que, com maior ou menor alcance, trouxe uma nova possibilidade de enfrentar um problema até então entregue às velhas práticas de atender às famílias mais carentes com formação de mutirões para autoconstrução.

Lembramos que, ainda na gestão do BNH, alguns projetos voltados para a urbanização e o financiamento de lotes urbanizados nas favelas foram colocados em prática, entre eles temos o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) em 1975, O Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM), datado do ano de 1977, e o Programa de Erradicação de Sub-Habitação (PROMORAR) de 1979. Porém, essas experiências provenientes do governo civil-militar não tiveram grande êxito porque conforme Duarte (2010, p. 105),

O PROFILURB e o PROMORAR foram exemplos dessas mudanças²⁹¹ nos objetivos e no encaminhamento da política habitacional no governo militar. O

²⁹⁰ Fundação de Desenvolvimento Metropolitano, passando a ser denominado a partir de 1999 de Fundação de Desenvolvimento Municipal.

²⁹¹ As mudanças mencionadas dizem respeito a tentativa do BNH de corrigir as ações equivocadas em sua gestão, descritas em capítulo próprio desta pesquisa, em relação principalmente a abrangência de programas voltados para

resultado da política habitacional possibilita a verificação de um quadro sobre o qual a população economicamente menos favorecida, alvo do programa, foi contemplada e, quando beneficiada na oferta habitacional, esta geralmente era realizada por locais sem condições mínimas de infraestrutura urbana.

No caso do Recife a institucionalização de uma legislação à qual proporcionou uma seleção das áreas mais pobres, instáveis e de risco foi fruto de um diálogo realizado com líderes comunitários e com representantes da arquidiocese do município, contribuindo para uma ação participativa da sociedade nesse processo, dando seriedade na construção de uma política precursora e democrática.

Independente desse pioneirismo do Recife, destacamos que o governo do estado de Pernambuco esteve à frente ao assumir a responsabilidade de implementar as ações políticas para enfrentar o problema da habitação. Na gestão estadual de 1987-1990²⁹², o governo de Pernambuco chegou a vincular temporariamente a receita do estado à CEF, em substituição à caução hipotecária do objeto de financiamento, possibilitando a construção de moradias em áreas onde o processo de legalização fundiária não estava concluído, sendo essa uma exigência do STF (SOUZA, 2007).

Nos anos de 1987 a 1990²⁹³, o governo de Pernambuco utilizou de ações individualizadas, às quais compunham programas de implantação de lotes urbanizados, financiamento de material de construção, urbanização de favelas, legalização fundiária e outros os quais poderiam atuar conjuntamente ou isoladamente a depender das condições da área beneficiada (SOUZA, 2007). Tais ações propiciaram uma abrangência e eficácia maior, principalmente pelo estado assumir alguns riscos juntos ao novo operador dos recursos para habitação pós-extinção do BNH, a CEF.

programas que nada se aproximavam déficit habitacional e da inadequação de moradias, como também ao atendimento em sua maior parte das classes sociais mais abastadas. Sobre o BNH e seus equívocos ver DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro. **A Expansão da Periferia por Conjuntos Habitacionais na Grande Vitória. 1964-1986**. Vitória: Grafitusa, 2010.

²⁹² O governo de Pernambuco entre o período de 1987 a 1991 foi Miguel Arraes.

²⁹³ Nesse período pós-extinção do BNH os novos programas da COHAB-PE atingiram uma quantidade de beneficiários muito superior às no governo militar, voltando-se para vários tipos de programas, inclusive de legalização fundiária. Sobre esses números ver SOUZA, Maria Angela de Almeida. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região metropolitana do Recife. In. CARDOSO, Adauto Lúcio. (Coord.). **Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Coleção Habitare. Porto Alegre: ANTAC, 2007 Disponível em <<http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capas.pdf>>. Acesso em 08 abr. 2014.

Os primeiros anos da década de 1990 vivenciaram o esgotamento da política habitacional de interesse social pela suspensão das fontes de investimentos, tanto no âmbito federal, quanto local, devido à suspensão dos recursos para o financiamento dos programas sociais de habitação pelo Conselho Curador. A partir de 1995, com a abertura de novos empréstimos com recursos do FGTS, ocorreu uma euforia que logo se esvai mediante ao choque de realidade.

Exigências normativas eram condicionadas ao acesso aos recursos, dificultando a obtenção de financiamento por parte dos municípios para aplicação em programas voltados principalmente para a população de baixa renda. Na tentativa de reduzir os riscos na aplicação dos recursos, o Conselho Curador, através da CEF, passava a incentivar programas voltados para uma população com renda superior a 03 salários mínimos. Souza (2007, p. 134) destaca que:

As cartas de crédito associativo e individual aferidas pela CEF às famílias do mercado popular excluem as de menor renda. O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) destinado a famílias de até 6 salários mínimos, só se torna viável àquelas com renda acima de 3 salários. O final dos anos de 1990 marca, assim, novos termos, o retorno das dificuldades de acesso aos programas habitacionais pelas famílias mais pobres, a exemplo dos anos de 1970.

Para as famílias mais pobres, restava o Programa Habitar Brasil e, a partir de 1998, com a incorporação do BID ao programa, passando a ser denominado Habitar Brasil/BID, que priorizava ações municipais, cujos instrumentos urbanísticos tanto no âmbito de gestão, quanto no âmbito jurídico, propiciavam a destinação dos recursos para a modalidade de Urbanização de Assentamentos Subnormais²⁹⁴.

Conforme a tabela 4.1 (p. 164) indica, sobre o crescimento do número de favelas entre os anos de 1991 a 2000, com esse esvaziamento da política urbana habitacional

²⁹⁴ A partir da década de 1980 o IBGE passa a utilizar uma nova terminologia operacional, usando o termo de “aglomerados urbanos”, para identificação das favelas, consideradas setores censitários especiais na classificação dos censos demográficos. Na expressão conceitual para esse termo ficou compreendido como aglomerado subnormal, assentamos “[...] constituídos por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia, pública ou particular, dispostos, em geral de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais”. IBGE. **Metodologia do Censo Demográfico. 2000**. Rio de Janeiro, 2003. Série Relatórios Metodológico, v. 25, 6.3.1.3 (Conceitos associados à delimitação das unidades territoriais de coleta, p. 6.3.1). Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 17 jun. 2016.

proveniente do governo do estado, o número de favelas cresceu significativamente, chegando a atingir um índice de quase 18%.

Mas algumas ações no âmbito local passaram a ser viabilizadas pela gestão local do município de Recife, nesse mesmo período, entre os anos de 1997 a 2000. A cidade passou a contar com uma ação pública direcionada a tratar de modo integrado e conjunto os diversos segmentos que compunham a habitação. Conforme Souza (2007, p. 139),

O crescente processo de descentralização e municipalização impulsionado pela Constituição de 1988 e pela reforma tributária que amplia os recursos dos municípios, confere maior autonomia aos governos municipais para formular políticas específicas. As mudanças institucionais, contudo, se estabelecem de forma distinta nos diversos municípios, segundo a incorporação e a institucionalização dos canais de gestão democrática e dos instrumentos de planejamento urbano, e a prioridade conferida à locação de recursos para o setor habitacional.

A partir desse novo modo de olhar e de tratar a questão da habitação no município de Recife é que destacamos o pioneirismo na instituição de normas de intervenção urbanística e de regularização de áreas especiais de interesse social, através do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis)²⁹⁵, dada sua relevância histórica como política municipal no setor habitacional no trato de assentamentos precários.

A concepção à qual tem origem as Zonais Especiais de Interesse Social (ZEIS) provém do zoneamento da cidade prever um planejamento específico de urbanização para determinados assentamentos. A partir de 1983 foi aprovada uma nova Lei²⁹⁶ de Uso do Solo Urbano, que reconhecia as áreas especiais de interesse social como parte integrante da cidade. A regulamentação dessas ZEIS só foi possível em 1987 representando o aprimoramento dos parâmetros urbanísticos e dos mecanismos e procedimentos de gestão. A partir desse momento foi possível incluir outras tantas áreas precárias anteriormente não envolvidas no processo (MIRANDA; MORAES, 2007).

²⁹⁵ O Projeto de Lei que do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) foi aprovado e sancionado pela Lei Municipal 14.947/87.

²⁹⁶ Lei nº 14.511/1983

A partir das Prezeis e da regularização jurídica das áreas, foi possível construir limitações jurídicas para o ataque especulativo do mercado imobiliário às áreas. Dentre esses “instrumentos que limitavam à ação do mercado, estavam os que estabeleciam o número de lotes nas áreas e os que proibiam os remembramentos, reforçando as características das ocupações locais, bem como do perfil social dos ocupantes” (INSTITUTO PÓLIS, 2004)²⁹⁷.

Ainda que as limitações das políticas municipais fossem reconhecidas no âmbito da capacidade administrativa de planejamento e execução das ações, assim como, em repetidas vezes, do reconhecimento da insuficiente disponibilidade de recursos públicos por parte da cidade, principalmente das pequenas e das não pertencentes a uma organização metropolitana, foi significativo demonstrar e reconhecer que algumas práticas serviram como instrumentos de mudança e inclusão social pelo viés do tecido urbano.

o Plano de Regularização das Zonas Especiais (PREZEIS) não foi utilizado como instrumento da política habitacional local, levando com o passar dos anos a uma imagem de falta de credibilidade e ineficiência (MIRANDA; MORAES, 2007), ainda que essa experiência e pioneirismo de Recife, com a Lei que regulariza e urbaniza as ZEIS, tenha sido um mecanismo jurídico de inclusão da população marginalizada pelas áreas urbanas ocupadas, que com o passar dos anos passou a incluir mais de 80% das favelas existentes no município,

Até o ano de 2002, duas favelas apenas, entre as mais de 55 áreas de interesse social do município recebiam benfeitorias provenientes de programas previstos para serem acionados nos PREZEIS. As limitações verificadas ficavam em torno da execução descontínua dos programas acionados, assim como gestores descomprometidos com a política urbana e com a política habitacional de interesse social, da falta de recursos e de capacitação dos envolvidos, gestores, executores técnicos, representantes de movimentos sociais, entre outros (MIRANDA; MORAES, 2007).

²⁹⁷Disponível em www.polis.org.br. Acesso em 23 jan. 2014. Acesso em 14 jun. 2015.

A partir das informações verificadas, compreendemos que não bastavam criar instrumentos e mecanismos de mudança na política urbana local. Era preciso continuidade nas ações, disponibilidade de recursos, competência técnica, participação da sociedade e, principalmente, vontade política.

Utilizando experiências urbanas de outra cidade, analisamos algumas intervenções políticas locais na área de habitação de interesse social, principalmente no âmbito municipal de Belém, capital do estado do Pará.

Belém foi constituída como Região Metropolitana através da Lei Federal²⁹⁸ que instituiu as primeiras oito regiões metropolitanas do país. Independente das discussões que se deram sobre suas características administrativas, que a distanciavam do perfil metropolitano de abrangência nacional²⁹⁹, tornando-a muito mais próxima de um conceito de uma microrregião³⁰⁰, a cidade tem buscado enfrentar a questão habitacional com projetos que tem sido colocado em prática tanto por parte da esfera estadual, como também municipal.

Uma grande dificuldade nesse sentido é que aproximadamente metade da população urbana da cidade de Belém ocupa as regiões denominadas baixadas, regiões próximas aos canais que cortam a cidade e que alagam quando obstruídos. Belém, assim como seu entorno, foi considerada pelos Censos do IBGE entre 2000 e 2002 como a Região Metropolitana Brasileira com maiores níveis de precariedade de moradia e de infraestrutura urbana (IBGE, 2002).

²⁹⁸ A Região Metropolitana de Belém foi criada pela Lei Complementar Federal nº 14, de 08/06/1973, sendo que até a metade dos anos de 1990 era composta pelas cidades de Belém e de Ananindeua e que depois de 1995, graças a uma Lei Complementar, foram incluídos também os municípios de Marituba, Benevides e Santa Bárbara.

²⁹⁹ Belém e seu entorno se consolidaram no final do século XX como um aglomerado urbano de influência regional, sem o aporte econômico, político e social de capitais como Recife e Salvador. Sobre essa questão ver PINHEIRO, Andrea de Cássia Lopes. Et al. Desafios da Governança Metropolitana na Região Metropolitana de Belém: Alguns apontamentos. In. COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. **40 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. (Orgs.). Brasília: Ipea, 2013. Disponível em <http://www.observatoriodasmegacidades.net>>id. Acesso em 09 jun. 2015.

³⁰⁰ Utilizando o conceito dado pela Carta Constituinte do Espírito Santo, em seu Capítulo II, artigo 216, considera-se “aglomeração urbana o agrupamento de municípios limítrofes que apresentem intensas relações de integração funcional de natureza econômica e social, multiplicidade de oferta de bens e serviços que atendam a própria região ou, eventualmente atendam a outras regiões do estado, formando ou com tendência a formar áreas de urbanização contínua entre dois ou mais municípios e microrregião o agrupamento de municípios limítrofes que apresentem, entre si, ou com a cidade polo regional, relação funcional de natureza econômica, social ou físico-territorial, com oferta de bens e serviços que atendam preponderantemente a seu próprio âmbito” (ESPÍRITO SANTO. **Constituição do Estado do Espírito Santo** 1989. Vitória: Assembleia Legislativa, 1989).

A década de 1980 foi marcada pelo aumento populacional na cidade de Belém e nas cidades limítrofes, sendo que nas décadas anteriores já havia conflitos existentes pela forma desordenada de ocupação e de uso da terra, considerando a limitação de terra firme, sem alagamentos, além do aumento do preço dos terrenos com alguma infraestrutura e o aumento populacional na cidade e áreas ao entorno do núcleo.

Uma das grandes dificuldades da cidade provém das ocupações realizadas ao longo dos canais fluviais. A obstrução dos canais pelas moradias construídas, assim como pelo lixo jogado, impede a vazão natural, gerando um grande impacto ambiental, inclusive com alagamentos constantes.

Algumas tentativas de modificar esse quadro caótico de déficit e inadequação habitacional têm ocorrido na cidade desde os anos de 1990, apontando para algumas realizações significativas, porém, bastante distantes de um quadro otimista de transformação de um cenário, verificado como um dos piores entre as regiões metropolitanas do país no convívio com a questão habitacional. Segundo Pinheiro (2013, p. 63), “no contexto de baixos investimentos em desenvolvimento urbano no Brasil, desde 1990 a meados de 2000, a precariedade habitacional e as carências de infraestrutura se agravaram, e novas dimensões sociais de segregação se consolidaram”.

A cidade de Belém, conforme a tabela 4.1 (p. 183), indica que, entre os anos de 1991 e 2000, houve um crescimento de 365% no número de favelas, o maior índice verificado entre as demais cidades destacadas, apontando a importância de políticas públicas urbanas integradas, a fim de tratar o problema da habitação social de modo concreto, sem medidas paliativas que não abrangem a totalidade da questão.

A formação socioespacial da cidade e a forma com que tal modelo impactou nas questões habitacionais geraram graves problemas, os quais tem se intensificado ao longo dos anos. A cidade cortada por vários canais tem em toda sua extensão uma rede de curso de águas que dificulta a ocupação das áreas constituídas de terra firme, sendo que essas áreas foram sendo ocupadas ao longo dos anos de 1960, 1970 e, principalmente, nos anos de 1980, por famílias de maior renda, restando áreas de baixadas, de alagamento para os pobres (PINHEIRO et al, 2007).

A cidade de Belém foi responsável por concentrar a maior aglomeração urbana de toda a região Amazônica, mesmo considerando a baixa densidade populacional da região norte. Os números indicados de crescimento de áreas de ocupação urbana precárias demonstram a falta de estrutura geomorfológica, mediante ao corte natural da paisagem pelas bacias hidrográficas, assim como de ações políticas efetivas em âmbito local e metropolitano.

Na Região Metropolitana de Belém (RMB), 72,5% da população urbana concentravam-se na cidade de Belém, apontando para um aprofundamento da complexidade existente entre alternativas para população de baixa renda, na ocupação de áreas com infraestrutura e serviços básicos, e seu respectivo valor de mercado (BARBOSA, 2003).

Apesar da grande dificuldade de implementação de ações significativas, mudanças foram ocorrendo, tanto no âmbito da gestão local, quanto da gestão metropolitana. Algumas ações na esfera do poder municipal podem ser destacadas como políticas de intervenção na área social de habitação em Belém, sendo a principal delas o Projeto Tucunduba³⁰¹.

O Projeto Urbanização do Igarapé Tucunduba/Gestão dos Rios Urbanos foi uma iniciativa do município de Belém em parceria com a Universidade Federal do Pará, juntamente com a Companhia de Transportes de Belém, além de organizações não governamentais a exemplo da Fundação de Parques e Áreas Verdes/FUNVERDE e de lideranças de Movimentos Sociais (CEF, 2002).

Esse Projeto foi premiado como uma das 10 melhores práticas em gestão local entre os anos 2001/2002 pela CEF. Os recursos foram provenientes do FGTS, cerca de 73%, o restante teve como fonte as receitas da própria Prefeitura municipal de Belém (PMB). O órgão executor foi a Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN) (BARBOSA, 2003; PINHEIRO, 2007).

³⁰¹ O Projeto foi escolhido como modelo de experiência política pelo seu caráter moderno de tratar a questão da moradia como um elemento de composição de uma questão muito maior, a habitacional. O Projeto Tucunduba foi selecionado pela CEF e foi integrado a Agenda do Habitat II proveniente da Conferência realizada em 1996 em Stambul, Turquia. Este Projeto está inserido no Programa “Gestão dos Rios Urbanos: Belém Cidade dos Rios” (CEF. **Melhores Práticas em Gestão em Gestão Local**. Brasília, 2002).

O Projeto Tucunduba desenvolvido politicamente em 1997, mas cujas ações tiveram seu caráter embrionário proveniente dos anos de 1992 e 1993,³⁰² insere-se como uma ação de intervenção urbana, que visava a recuperar áreas degradadas do principal canal da cidade, estimulando o desenvolvimento econômico, cuja dependência do transporte fluvial para escoamento da produção local era imprescindível, assim como do incentivo a melhoria da gestão ambiental urbana e da possibilidade de inclusão social de grande parte da população que abrigava o entorno dessa importante Bacia, a Tucunduba (BARBOSA, 2003).

Num levantamento inicial realizado pela comunidade local, logo no início das atividades, verificou-se que havia pelo menos 1.400 moradias localizadas no leito, na margem direita e esquerda do canal, caracterizando sua inadequação e a necessidade de remoção dessas famílias localizadas em área de risco e que deveria ser de proteção ambiental (PINHEIRO, 2007).

O Projeto estava organizado em três fases, sendo somente a primeira a compor as ações premiadas pela CEF e que representaram o Brasil com as melhores práticas de gestão local na Conferência de Stambul/1996. Nessa primeira fase, cerca de 690 famílias foram indenizadas por terem que deixar seus domicílios, outras tantas foram reassentadas em áreas distanciadas, a exemplo do conjunto habitacional Eduardo Angelina (BARBOSA, 2003). Estima-se que 433 famílias foram reassentadas na primeira etapa do projeto, sendo previsto mais deslocamentos futuros em outras fases (CEF, 2002).

O percentual exato desses números é de difícil levantamento, até por ser desenvolvido em fases, porém, estima-se que, mediante a distância do novo assentamento acima destacado, algumas famílias reassentadas tenham ocupado, com o passar do tempo, outras áreas ilegais no entorno da bacia.

³⁰² Período de gestão municipal que contou com o aporte de R\$ 22 milhões da CEF proveniente do Programa INFRA MARCO para a drenagem de canais e em 1996 do Programa Habitar Brasil, com o financiamento de mais 6 milhões de reais. Para uma análise mais detalhada do Projeto ver BARBOSA, Maria Jose de Souza (coord.). Estudo de Caso: **Tucunduba: Urbanização do Igarapé**. Tucunduba, Gestão de Rios Urbanos – Belém/Pará. Belém: UFPA, 2003. Disponível em http://www.caixa.org.br/Downloads/melhores-praticas/e_tucunduba.pdf. Acesso 05 fev. 2015. Outra obra importante que trata da Região é PINHEIRO, Andrea de Cássia Lopes. et al. Desafios da Governança Metropolitana na Região Metropolitana de Belém: Alguns apontamentos. In. COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. (orgs.). **40 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em <http://www.pea.gov.br>. Acesso em 10 mar. 2015.

Verificamos que apesar da iniciativa do projeto, de tratar a bacia hidrográfica e buscar alternativas para a população ribeirinha que vivia em situação precária, o projeto não previu alguns aspectos fundamentais como a necessidade das famílias se encontrarem próximas aos locais de trabalho, assim como dos vínculos sociais existentes nas áreas ocupadas, constituindo identidades próprias em cada comunidade.

Em relação às famílias que foram deslocadas pela situação de risco que se encontravam, foram encaminhadas para localidades distantes da bacia, sendo que entre os anos de 1997 a 1999, conforme Barbosa (2003, p. 26-27),

Foram reassentadas no conjunto habitacional Eduardo Angelim construído a partir da sobra financeira oriundo da reavaliação e reformulação dos projetos supra mencionados e a indenização dos imóveis retirados, quando se passou então a solicitar que as famílias procurassem casas em locais regulares, isto é, dentro de padrões de avaliações compatíveis com as benfeitorias existentes para que o poder público pudesse compra-las.

Percebemos que o reassentamento de dezenas de famílias, mesmo no âmbito de projetos bem direcionados, apresentam problemas, principalmente pelo fato, de não considerar a importância que apresentam os veículos promotores de integração desta nova espacialidade com a cidade e sua infraestrutura. Normalmente distante das interações sociais até então estabelecidas, essas mudanças geram um impacto econômico e social na vida desses cidadãos atingidos, considerando os transtornos e dificuldades produzidos pela perda da antiga rede de relações sociais, como também gerando ônus na locomoção para o trabalho, escola, igreja, etc.

Outros problemas foram verificados como as baixas indenizações pagas pelo poder público aos moradores reassentados. Estes valores foram justificados pelas precárias condições do domicílio e a falta de legalização do imóvel (BARBOSA, 2003).

Na avaliação parcial do Projeto, já que este ainda encontrava-se em fase de desenvolvimento no ano de 2002, destacamos alguns aspectos positivos oriundos da iniciativa local de modificar um quadro existente de precariedade sócio ambiental, proveniente de uma degradação das bacias hidrográficas que cortam a região, assim como da população que habita e que depende desses recursos para sobrevivência.

A visão de um trabalho integrado no trato da questão habitacional, a fim de resolver problemas ligados a degradação ambiental, a precariedade habitacional, a dissipação de doenças provenientes pelos detritos jogados nos canais e tantos outros elementos compreendidos pela gestão municipal de Belém, desde os anos de 1992 e 1993, como intrínsecos, refletiram uma nova mentalidade na política de enfrentamento da questão social da habitação. Como resultados parciais obtidos, as margens da bacia do igarapé sofreram intervenção com plantio de grama, além de na extensão do canal ter sido executada a abertura de avenidas, contribuindo para minimização de problemas com alagamentos graças a ação de drenagem e da redução dos índices de doenças de veiculação hídrica (CEF, 2002).

Ao mesmo tempo, alguns aspectos negativos devem ser mencionados, entre eles a impossibilidade de uma grande cidade, na qual se insere mais de 70% da população da região metropolitana da qual ela é núcleo, resolver o problema social de habitação de modo desintegrado e isolado da participação dos demais municípios. É impraticável e pouco eficiente por entender que no processo de conurbação os problemas são extensivos ao território municipal, gerando impactos aos quais atingem todas as áreas próximas.

Esta é uma realidade verificada em alguns estudos sobre as Regiões Metropolitanas do Brasil³⁰³. Um dos instrumentos apontados na busca por uma ação articulada e integrada entre os municípios é lembrada por Freitas e Zenha (2007, p.20),

A gestão local deve cuidar necessariamente das inter-relações com os municípios vizinhos, com os quais mantém, ou deveria manter, fortes vínculos na medida em que grande parte das questões locais envolve, necessariamente ações em parceria, que, muitas vezes, extrapolam os limites político administrativo do próprio município.

O que se vê é que sem uma maior integração das intervenções políticas dos municípios integrantes de uma mesma metrópole na área urbana, de um modo articulado entre os poderes, torna-se muito mais difícil a obtenção de resultados significativos no enfrentamento do problema da moradia de modo concreto e eficaz.

³⁰³ A governança metropolitana ainda, mesmo após 40 anos de institucionalizada em boa parte das regiões metropolitanas brasileiras, está em processo de consolidação a exemplo de Belém, Rio de Janeiro, Recife e em estágio mais avançado São Paulo. Falta principalmente governança, implicando em recursos, qualidade técnica das ações e continuidade nos trabalhos e órgãos criados e constituídos (PINHEIRO, 2007; 2013).

A confirmação desse entendimento vem através do crescimento do número de favelas no município de Belém, responsável por comportar a maior parte da população regional, em que ações específicas desarticuladas de um processo político integrado no âmbito metropolitano continuam convivendo com a incapacidade de proporcionar a toda a população que ali se insere condições dignas e igualitárias de habitabilidade.

É importante considerar que os programas mencionados e outros tantos acionados a partir do fim dos anos de 1980 demonstram as mudanças no modo de ver e de tratar o problema social da habitação e, conseqüentemente, o problema da moradia. Tais projetos demonstram a capacidade de se adaptar das idiossincrasias locais, que como lembra Bonduki (1997) são práticas capazes de gerar experiências bem sucedidas, algumas das quais, como discorridas acima, premiadas internacionalmente.

Destacamos que os modelos de ações das políticas públicas apresentadas têm características diferenciadas, assim como os próprios municípios com suas realidades e demandas específicas, não podendo entender paradigmas a serem adotados de modo generalizado.

Outro aspecto muito importante a ser considerado foi o próprio perfil diferenciado que pode ter a favela a depender de sua formação geográfica e social. Além das denominações específicas que podem identificar as favelas em estados e regiões diferentes³⁰⁴, elas também podem apresentar várias características diferenciadas a exemplo da localização espacial, além dos seus aspectos físicos naturais do terreno.

Neste contexto, no Rio de Janeiro as favelas encontram-se em áreas íngremes, próximas às áreas nobres e turísticas, geralmente de alta densidade populacional, próximas umas das outras, já em Macapá, capital do estado do Amapá, as comunidades carentes localizam-se em baixadas permanentemente inundadas. Na cidade de São Luís no Maranhão, as favelas localizam-se geralmente em baixadas próximas as periferias da capital, forma de ocupação que marca as periferias da maioria das cidades brasileiras.

³⁰⁴ A exemplo de Vila, denominação das favelas no Rio Grande do Sul

No critério do IBGE (2011), os aglomerados subnormais constituem os mais diversos tipos de assentamentos irregulares como invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas e favelas acima de 50 domicílios, caracterizadas pela carência de serviços públicos de qualidade e pela forma de ocupação desordenada.

De qualquer modo, independente das características específicas das áreas precárias, a municipalização da política social de habitação e seu respectivo resultado, dependem do esforço realizado, cuja responsabilidade maior se pauta nas ações públicas locais voltadas para modificar o cenário existente nas grandes cidades brasileiras às quais as dicotomias se apresentam como elementos naturais e intrínsecos ao modo de vida do urbano.

Os instrumentos foram constituídos como marco legal e jurídico, faltando a permanência e a continuidade da prática de trabalho voltada para operacionalizar de forma mais integrada a validade sociourbana dos aspectos mercadológicos que fazem do solo urbano e de seu uso um produto diferenciado e, por isso, propício para ser utilizado do modo mais conveniente por aqueles que dominam o capital financeiro e as práticas especulativas do mercado imobiliário.

É preciso destacar que, mesmo com a descentralização da política nacional de habitação de interesse social, passando esta à responsabilidade do município, a União continuou sendo a principal fonte de recursos para o desenvolvimento e execução das ações que comprovadamente, quando isoladas de um processo de integração metropolitana, assim como quando proveniente de ações descontínuas, acabam não repercutindo de modo adequado na obtenção de resultados eficazes. São essas algumas experiências em âmbito local que demonstram ações provenientes de políticas públicas urbanas das quais a habitação de interesse social compõe, implementadas entre o fim dos anos de 1980 e início dos anos 2000.

Antes de analisarmos o contexto da dinâmica social urbana da Região Metropolitana da Grande Vitória e das políticas habitacionais desenvolvidas na capital Vitória no período aqui tratado, é importante se faz conhecer um pouco dos aspectos político, econômicos e sociais que fizeram do Espírito Santo um estado cujas especificidades

são provenientes de um processo lento e diferenciado de desenvolvimento econômico que possibilitou, por muitas décadas, a alcunha de “estado satélite”, no sentido de um tradicional atraso socioeconômico, principalmente no âmbito do desenvolvimento da região sudeste. Sobre essa questão, Siqueira (2010, p. 33) diz o seguinte:

O Estado do Espírito Santo, embora situado na área geoeconômica considerada a mais desenvolvida do país (região sudeste), de cujo dinamismo tem dependido o crescimento da economia nacional, por suas próprias características socioeconômicas, não acompanhou esse dinamismo regional, mantendo suas tendências de região subdesenvolvida. Talvez pela sua inexpressiva forma política dentre as demais unidades do país, o Estado passava despercebido no grande mapa do Brasil e nas decisões da política econômica nacional. Constituía, entretanto, uma área crítica, cujos problemas econômicos e sociais tendiam a se agravar no decorrer do tempo.

A partir dessa análise será possível a construção de uma discussão mais realista e mais próxima dos objetivos nessa pesquisa apontados.

4.2 ESPÍRITO SANTO: ECONOMIA E SOCIEDADE NO CONTEXTO DE MODERNIZAÇÃO DO SÉCULO XX

A partir de 1960 configura-se um novo quadro socioeconômico no Espírito Santo (ES) quando este deixou de ser um estado essencialmente agrícola, dependente da atividade cafeeira e passou a se inserir num processo de modernização, cuja dinâmica foi oriunda da reestruturação da base econômica a partir de um novo padrão de acumulação, o industrial.

Esse novo modelo foi adotado como importante alternativa de investimento após a erradicação de grande parte dos cafezais existentes no estado e de um projeto político governamental de grande significação e impacto na capacidade de diversificação econômica e na urbanização do espaço territorial e social.

A desestruturação³⁰⁵ do modelo econômico baseado na monocultura do café se fez elemento fundamental na geração de um novo modelo de acumulação, o padrão

³⁰⁵ A desestruturação do modelo econômico capixaba está totalmente vinculada a crise cafeeira, sendo que esta deve-se, entre outros fatores, a uma queda brutal no preço do produto levado por uma superprodução mundial, fazendo com que os preços entre os anos de 1954 a 1963 caíssem mais de 55%. Esse problema levou o governo

industrial, que acabou por exigir dos governantes uma estratégia política de grande desafio na criação de uma infraestrutura condizente com o novo formato produtivo pretendido.

Apesar do estado do Espírito Santo pertencer a próspera região do Sudeste, cuja participação na geração de riqueza³⁰⁶ no país no ano de 2002 já era superior a 50%, a maior entre as regiões, o estado não acompanhava o nível de desenvolvimento regional. Segundo Siqueira (2009, p. 03),

Desde o final do século XIX, o baixo índice populacional do estado capixaba, aliado ao pouco desenvolvimento das forças produtivas, apoiada, inicialmente na escravidão e, depois em parceria e pequena propriedade familiar, fizeram com que a agricultura cafeeira se expandisse de forma lenta, não conseguindo acompanhar o ritmo dinâmico de São Paulo, Rio de Janeiro e, posteriormente de Minas Gerais.

Desse modo, devido às peculiaridades do estado, cujo capital mercantil exportador não foi capaz de propiciar investimentos significativos na criação de uma infraestrutura condizente com uma estrutura industrial, foi a sua crise que permitiu uma nova postura por parte dos governantes e dos agentes privados interessados em encontrar alternativas para inserir o Espírito Santo no contexto de modernização e desenvolvimento regional. Podemos compreender melhor esse momento através de Rocha e Morandi (2012, p. 25),

Assim, a partir da crise cafeeira foi dada a partida num processo de transformações econômicas que viria alterar profundamente a estrutura produtiva da economia capixaba. (...). A fase recente do desenvolvimento econômico capixaba, que se verificou a partir de 1974/75, caracterizou-se pela hegemonia do grande capital, que com raríssimas exceções, não era capixaba, mas nacional ou estrangeiro. Nesse período, o setor agrícola estadual foi dominado por um intenso processo de modernização capitalista decorrente do avanço da empresa rural e das relações de assalariamento. O setor, em conjunto, apresentou uma retomada do crescimento, particularmente derivada da expansão do café, da cana de açúcar e da atividade de reflorestamento. Da mesma forma, o setor industrial recebeu grandes investimentos, o que determinou alterações substantivas na sua estrutura, com o surgimento e expansão de gêneros mais dinâmicos e complexos. Assim, a partir da crise cafeeira foi dada a partida num processo

brasileiro a erradicar grande parte dos cafezais, cerca de 30% em âmbito nacional e no Espírito Santo, cujos cafezais não eram vistos como produto de qualidade e de boa produtividade, foram mais de 53% (ROCHA, Haroldo Correa; MORANDI, Ângela Maria. Espírito Santo. Economia e Política. **Cafeicultura e Grande Indústria**. A transição no Espírito Santo: 1955-1985. 2ª edição. Vitória: Espírito Santo em ação, 2012).

³⁰⁶ No ano de 2002 a região do Sudeste gerou uma riqueza de R\$ 837.646, enquanto que o total de riqueza gerada no Brasil nesse mesmo período foi de R\$ 1.477.822. O Espírito Santo no ano de 2002 gerou um Produto Interno Bruto de R\$ 26.756, sendo esse número bem abaixo dos estados pertencentes a mesma região (IBGE. **Censo Demográfico do Espírito Santo - 2010**. Rio de Janeiro, 2010).

de transformações econômicas que viria alterar profundamente a estrutura produtiva da economia capixaba.

Mas para essa modificação profunda da estrutura produtiva foi preciso, num primeiro momento, a articulação de forças políticas e econômicas locais em busca de um projeto capaz de constituir um aporte econômico e técnico administrativo do setor público capaz de garantir o investimento econômico necessário nas áreas mais limitadoras de crescimento, assim como de constituir uma reforma administrativa com criação de órgãos, fundos e conselhos especializados em suas respectivas funções.

Através da política fiscal adotada, foram criados instrumentos de incentivo nesse processo de reestruturação e modernização da atividade econômica capixaba, que propiciaram que parte dos recursos provenientes dos impostos estaduais e federais, a exemplo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), fosse empregada no próprio estado.

Em âmbito estadual, sobre esses instrumentos podemos destacar a criação do Fundo de Recuperação do Espírito Santo (FUNRES), assim também como do Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP). Além desses instrumentos, institucionalmente ainda foi constituída a Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo (CODES), posteriormente transformada em Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES).

O governo de Christiano Dias Lopes³⁰⁷ teve grande importância no âmbito de ações desenvolvimentistas para o estado, implementando uma política de incentivo fiscal, na qual coube ao BANDES operacionalizar o FUNRES e o FUNDAP. O FUNRES destinava à capitalização de empreendimentos enquadrados em critérios de prioridades estabelecidas para o sistema de incentivos do estado e o FUNDAP tinha como objetivo incrementar as operações de comércio exterior por meio do sistema portuário capixaba, financiando capital de giro às empresas de comércio exterior. As

³⁰⁷Governo cujo mandato foi entre 1967-1970. Foi nesse governo realizada uma importante reforma administrativa no estado. Através do decreto 200/67, definia os rumos da reforma administrativa no plano federal, preocupando-se com a construção das condições mínimas para tornar o estado do Espírito Santo “moderno”. Sobre esse momento político do ES ver Silva, Marta Zorzal e. Trajetória político-institucional recente do Espírito Santo. In. Instituto Jones dos Santos Neves. **Espírito Santo: Instituições, Desenvolvimento e Inclusão Local**. Vitória: GSA Gráfica e Editora. 2010. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br>. Acesso em 20 jun. 2015.

políticas fiscal e financeira executadas pelo estado serviam como incentivos aos programas de investimento em setores além do industrial, como o agropecuário, turístico e pesqueiro (BITTENCOURT, 2006)³⁰⁸.

Nesse conjunto de ações da elite política e empresarial local, articuladas a fim de desenvolver meios capazes de estruturar fontes seguras de financiamento, para o estado obter os investimentos para a indústria e a agroindústria, destaca-se a criação do FUNRES, do FUNDAP e do CODES/BANDES, possibilitando o surgimento de fonte segura para originar os recursos necessários para promover tal processo em âmbito estadual³⁰⁹ nos anos de 1960. Silva (2010, p.38) lembra que,

Ademais, perseguido a meta de implantar uma estrutura institucional e financeira capaz de dar suporte à industrialização, em pouco tempo, o governo criou um conjunto de instituições e mecanismos de financiamento como conselhos consultivos, empresas públicas, fundos de desenvolvimento etc., que articulados com os incentivos fiscais então criados, constituíram-se na âncora do governo Dias Lopes.

Essa postura política do governo de Christiano Dias Lopes foi fundamental para a criação das bases necessárias para uma nova face do estado junto ao governo federal. Seu empenho em buscar o apoio federal para garantir a reestruturação econômica do estado foi fundamental, assim como a continuidade desse trabalho político ao qual o governo de Arthur Carlos³¹⁰ pode dar continuidade.

Outro fator importante na transformação da estrutura produtiva capixaba provém do processo de melhoramento das tecnologias utilizadas na agropecuária que contribuiu para dinamizar a produção, ainda bastante rudimentar no estado, que tinha no trabalho familiar seu principal fator de produção. Porém, tal modernização gerou impactos devastadores no nível de empregabilidade de mão de obra no campo,

³⁰⁸ Sobre esse processo de modernização na economia capixaba no contexto do I PND, ver BITTENCOURT, Gabriel. **História Geral e Econômica do Espírito Santo**. Do engenho colonial ao complexo fabril portuário. Vitória: Multiplicidade, 2006.

³⁰⁹ O governador conseguiu obter significativo apoio da União para a renúncia fiscal de impostos como o ICMS. Essa renúncia fiscal em âmbito Federal foi constituída como forma de compensação aos estados produtores de café que foram prejudicados com a erradicação dos cafezais, tendo sido criado pelo Instituto Brasileiro de Café (IBC) um órgão próprio para sua condução, tendo sido o Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA) (ROCHA; MORANDI, 2012).

³¹⁰ O engenheiro e empresário Arthur Carlos Gerhardt Santos foi governador do Espírito Santo entre os anos de 1971 a 1974.

levando a uma redução muito significativa da utilização de trabalhadores, contribuindo para estimular o fluxo migratório em direção a região da Grande Vitória³¹¹.

Toda essa transformação ocorrida no ES estava inserida no contexto político nacional, que nos anos de 1970 foi marcado por um projeto político governamental desenvolvimentista, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND³¹²), que buscava a expansão dos investimentos públicos em áreas de infraestrutura e em grandes projetos de integração nacional (corredores de exportação, rodovias, construção de hidrelétricas etc.) e pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)³¹³, cujo objetivo era continuar gerando significativos volumes de investimentos públicos em indústria de produção de insumos de base, além de bens de capital, alimentos e energia.

Nesse grande Projeto Nacional de Desenvolvimento, no âmbito de um projeto maior de integração da economia nacional ao capitalismo internacional, seguindo estratégias propostas na prioridade do II PND, as articulações de integração nacional eram muito abrangentes e de acordo com Siqueira (2010, p. 78),

Implicações demográficas, implantação dos projetos estratégicos, abrindo prioridades às regiões menos desenvolvidas e periféricas, e aberturas de novas frentes de exportação. Foi, sem dúvida, uma nova conceituação para a antiga temática de correção dos desequilíbrios regionais.

Outra iniciativa importante foi as indústrias se voltarem para a utilização das matérias primas locais que, estimuladas pela política local e federal, exigiram investimentos na formação de uma infraestrutura que levaria outras grandes empresas, e não somente as de base, a se instalarem no estado (BITTENCOURT, 2006).

³¹¹ A política federal de erradicação do café teve um impacto extremamente negativo em relação ao número de trabalhadores empregados nas áreas rurais, sendo que resultou no desemprego direto de aproximadamente 60 mil pessoas, além de criar uma precarização das condições de trabalho daqueles que continuaram no campo, representando um número de 25% da população rural dos anos de 1960 (ROCHA; MORANDI, 2012).

³¹² O I PND foi implementado entre os anos 1972-1974 no governo do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974).

³¹³ O II PND foi implementado entre os anos de 1975-1979 no governo do general Ernesto Beckmann Geisel (1974-1979). Sobre esses programas de desenvolvimento nacional, tanto o I, quanto o II, questiona-se o custo gerado para o país com um alto grau de endividamento externo realizado nos anos de 1970 para dar suporte aos grandes investimentos públicos e privados realizados. Nessa linha de entendimento ver CANO, Wilson. Amazônia. Da crise à Integração Atípica e Truncada. *Am. Lat. Hist. Econ.* ano 20, nº 2, mayo-agosto, 2013, p. 67-95. Disponível em <http://www.3eco.unicamp.br>. Acesso em 30 jul. 2015.

Os anos de 1970 representaram um período em que a indústria capixaba deixou de representar uma contribuição pouco significativa, comparado com a agricultura nas décadas anteriores, conforme a tabela 4.2.1, para inserir o Espírito Santo na dinâmica econômica nacional que tinha na industrialização a representação do desenvolvimento necessário para o futuro.

Esse processo de integração do estado ao cenário nacional, a partir do movimento de modernização das bases produtivas, assim como de infraestrutura, pôde ser consolidado com ações políticas impactantes, que atingiram sua maturidade com a concretização das instalações das grandes plantas industriais, denominadas de “Grandes Projetos”³¹⁴, representando para o Espírito Santo um marco histórico no processo de integração econômica no contexto nacional.

TABELA 4.2.1 E.S.: COMPOSIÇÃO SETORIAL DO PIB- 1960-2000 (%)

SETORES	1960	1970	1980	1991	2000
AGROPECUÁRIA E PESCA	41,8	20,8	14,7	6,0	8,8
INDÚSTRIA	5,3	13,2	36,2	36,4	37,1
COMÉRCIO E SERVIÇOS	52,9	66,1	49,1	57,6	54,1

Fonte: Rocha; Morandi, 2012.

A partir dos anos de 1980, o setor secundário passou a representar maior participação em relação ao setor de agropecuária e pesca, na composição do PIB do estado. Esse percentual de mais de 36% na participação do setor industrial manteve-se entre as décadas de 1980 e 1990, enquanto o setor de agropecuária e pesca reduziu drasticamente sua participação, em torno de 60%, chegando a atingir um percentual de 8,8% na composição do PIB capixaba no ano de 2000. Já o setor terciário de comércio e serviços cresceu significativamente, sendo que entre os anos de 1980 a 1990 atingiu a uma média de 17%, chegando ao ano de 2000 como o setor de maior participação na composição do PIB do Espírito Santo (ROCHA; MORANDI, 2012).

³¹⁴ Por “Grandes Projetos Industriais” entende-se a consolidação de uma estrutura produtiva baseada na indústria de transformação proveniente de uma soma de esforços que tiveram início nos anos de 1950 e que tomaram vulto nos anos de enfrentamento da crise internacional do café, atingindo seu ápice nos anos de 1980 com o início das operações de grandes indústrias como a CST, a Samarco e a Aracruz Celulose. A instalação de grandes plantas, tendo nos setores de Mineração, Siderurgia e Celulose seu grande aporte, permitiu a consolidação um processo ao qual inseriu o ES de vez no projeto de modernização e desenvolvimento econômico do país. Sobre os Grandes Projetos, ver SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória – 1950 – 1980**. Vitória: Grafitusa, 2010.

A partir da segunda metade dos anos de 1970, investimentos provenientes de grupos estatais e privados, tanto nacionais como estrangeiros, foram responsáveis pelos empreendimentos no setor industrial. Tais recursos promoveram a instalação dos conglomerados que aqui chegavam e assim iniciavam sua produção inserindo o estado numa nova dinâmica econômica e social.

Por trás de toda essa transformação nos setores produtivos no Espírito Santo, articulando uma política local ao plano desenvolvimentista nacional do II PND, o governo de Élcio Álvares³¹⁵ introduziu o I Plano de Desenvolvimento Estadual, orientado a um reaparelhamento de estado a partir de uma reforma da estrutura administrativa, a fim de contribuir para a instalação de grandes empreendimentos ³¹⁶ que estavam articulados em torno de cinco complexos, sendo eles: siderúrgico, paraquímico, portuário, naval e turístico, sendo que somente os dois últimos complexos não foram viabilizados (SILVA, 2010).

Devemos destacar que, somado a esse esforço político dos governos capixabas e da elite empresarial local, para a efetivação e conclusão do segundo momento de desenvolvimento e modernização da economia do estado, houve um forte apoio da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) que foi buscar, junto ao governo federal e a investidores estrangeiros, as parcerias necessárias para atrair novos empreendimentos, a fim de diversificar as suas atividades, assim como as operações com o transporte de carga no estado.

A Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) foi criada pelo Decreto Lei nº4.352/1942³¹⁷ após uma longa trajetória na movimentação comercial do minério de ferro integrando mina-ferrovia-porto, começou em 1969 a operar sua primeira usina de pelotização (SIQUEIRA, 1994).

³¹⁵Gestão entre o período de 1975-1979

³¹⁶ Essa reforma administrativa realizada no governo de Élcio Álvares pode ser analisada a partir da Lei Estadual nº 3043/1975. Ver CALIMAN, Orlando. **Política de Desenvolvimento no Espírito Santo**. Vitória, 2001. Texto proferido no IPES, na comemoração dos 25 anos de IJSN, novembro de 2001. Disponível em <http://www.es-acao.org.br/midias/doc/440.doc>. Acesso 15 out 2014.

³¹⁷ A Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) a renominada (VALE), a partir de 2007, iniciou a exportação de minério a partir de 1942, movimentada no cais comercial do Porto de Vitória. A ampliação do movimento comercial do minério exigiu a construção de cais especializado e novas instalações portuárias foram implementadas no lado continental da Baía de Vitória. Concluído em fins da década de 1940 o cais de Atalaia para minério grosso e o cais de Paul inaugurado em 1959 para exportação do minério de ferro. Ver SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **O Porto de Vitória: expansão e modernização 1950-1993**. Vitória: CODESA, 1994.

Assim, tendo como base as potencialidades portuárias e a tradição das atividades comerciais internacionais da CVRD, a partir de 1970, teve início, no Espírito Santo, uma nova etapa do processo econômico “[...] quando se concretizam as decisões de se implantar, no Estado, os Grandes Projetos Industriais de Impacto”, orientados basicamente para os mercados externos, que proporcionarão uma nova dimensão à economia do Espírito Santo e transformarão radicalmente a estrutura produtiva estadual (SIQUEIRA, 2010, p. 80).

Posteriormente, outros grandes complexos começaram a se instalar e também a produzir, a exemplo da Aracruz Celulose³¹⁸, da Companhia Siderúrgica de Tubarão³¹⁹ e da Samarco Mineração³²⁰.

Um grande estímulo à expansão da industrialização no Espírito Santo foi o fenômeno migratório que crescia significativamente mediante as não condições de permanência do trabalhador rural no campo. Esse processo foi fundamental para produzir uma quantidade de mão de obra necessária, exigida pela atividade industrial. Esse fluxo teve, na Grande Vitória, seu grande direcionamento, fator proveniente desta região ter recebido maior quantidade de investimentos públicos e privados para a expansão da industrialização, como destaca Silva (2010, p. 31), que “com efeito, o modelo industrial exportador implantado no ES a partir de meados da década de 1960 teve influência decisiva nos momentos de concentração urbana e industrial em torno da cidade de Vitória”.

Esse movimento urbano de concentração de grande parte da população nas cidades dinamizadas pelos investimentos econômicos teve como fator decisivo a crise proveniente da erradicação dos cafezais. Esta situação levou grande parcela da população rural, oriunda do interior do estado, assim como de alguns estados vizinhos como a Bahia, Rio de Janeiro e Minas Gerais, a buscarem nos principais centros urbanos do Espírito Santo uma vaga de trabalho nos complexos industriais, assim

³¹⁸ A Aracruz Celulose S.A. foi criada em 1972 e começou a operar sua unidade industrial de celulose em 1978.

³¹⁹ A Companhia Siderúrgica de Tubarão começa a operar no estado no ano de 1983, tendo sido constituída juridicamente em 1974.

³²⁰ Criada no ano de 1977 no município de Anchieta.

como de usufruir de melhores condições de vida dentro de um contexto de “modernização e desenvolvimento” (ROCHA; MORANDI, 2012).

Esse fenômeno migratório levou mais de 200 mil pessoas para a Grande Vitória (CAMPOS JUNIOR, 2002). Serviram como causa deste fenômeno a falta de condições de permanência do homem nas áreas rurais, gerada pela redução drástica da produção do café, assim como do seu baixo preço no mercado internacional e a não geração de alternativas de trabalho que substituíssem a quantidade de trabalhadores utilizada na lavoura cafeeira,

Esse movimento elevou o crescimento populacional na capital Vitória, assim como nas cidades vizinhas de Serra, Vila Velha, Cariacica e Viana, isso porque a maior parte dos grandes empreendimentos concentrou-se, quando não na capital, em seu entorno. Conforme demonstra Abe (1999, p. 323-324),

No final dos setenta foram implementados os distritos industriais CIVIT I e CIVIT II e os primeiros conjuntos habitacionais do Município: José de Anchieta e Parque Residencial Laranjeiras. A pavimentação da ES-010 fez com que a orla costeira entre Carapebus e Nova Almeida fosse quase totalmente comprometida com infundáveis loteamentos que permaneceriam desocupados por longo tempo [...]. A implantação da CST reforçaria a preferência pelo Município para expansão urbana nos anos oitenta, através dos empreendimentos oficiais promovidos pelo setor privado.

Desse modo, o grande espaço territorial e o baixo custo do solo existente no município de Serra foram preponderantes para atrair os novos empreendimentos que exigiam grandes áreas para suas instalações e atividades de produção, diferenciando-se de Vitória cujas limitações territoriais e o preço do solo ao qual já se encontrava bastante elevado para os planos de instalação de novos empreendimentos privados, contribuindo assim que se ocorresse uma expansão dos investimentos em grandes plantas industriais para os municípios vizinhos.

Podemos verificar através da tabela 4.2.2 os números que retratam a população total do estado do Espírito Santo nos anos de 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000. Assim como

sua população rural e urbana. A população residente na Região Metropolitana da Grande Vitória³²¹ (RMGV) no período também está em destaque.

TABELA 4.2.2 ESPÍRITO SANTO: POPULAÇÃO RESIDENTE POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO E METROPOLITANA 1960-2000

	1960	1970	1980	1991	2000
POPULAÇÃO TOTAL	1.418,348	1.599,324	2.023,338	2.600,618	3.097,232
URBANA %	28,4	45,1	66,8	74	79,5
RURAL %	71,6	54,9	33,2	26	20,5
REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA					
POPULAÇÃO TOTAL	216.274	418.273	753.959	1.136.842	1.438,596
% NO ES	15,2	26,2	37,3	43,7	46,4
MUNICÍPIOS					
VITÓRIA	83.351	133.019	207.736	258.777	292.304
VILA VELHA	55.587	123.742	203.401	265.586	345.965
SERRA	9.192	17.286	82.568	222.158	321.181
CARIACICA	39.608	101.422	189.099	274.532	324.285
VIANA	6.565	10.529	23.440	43.866	53.452

Fonte: ROCHA; MORANDI, 2012, p. 34.

A tabela 4.2.2 indica o crescimento populacional no estado do Espírito Santo entre os anos de 1960 a 2000, aumentando seu contingente demográfico em 1.678,884 indivíduos, representando um percentual de 118,36%. Ocorre, nesse período, uma mudança drástica na localização da área domiciliar da maior parte da população do estado, passando a população urbana de 28,4% em 1960 para o expressivo percentual de 79,5% de toda a população do estado nos anos de 2000.

Esse aumento expressivo da população urbana no período de 40 anos foi fundamental para a expansão do projeto industrial que se instalava nos anos de 1970 e 1980 no estado, ao mesmo tempo em que gerava fortes reflexos nos diversos setores urbanos

³²¹ A utilização da terminologia Região Metropolitana da Grande Vitória é proveniente da adoção de um formato padrão pela autora para designar a região em todo o período de estudo em questão, inclusive ao tempo histórico anterior à institucionalização da região como metrópole, datada de 1995. Esse formato se justificava por uma abordagem metodológica cujo objeto de estudo perpassa pelos anos de 1988 até o ano de 2002. Porém, é de fundamental importância conceitual destacar que sua denominação política até sua instituição como Região Metropolitana da Grande Vitória a partir da Lei Complementar nº 58 em 1995, era de Grande Vitória, caracterizada por um aglomerado urbano. Mesmo com a institucionalização como região metropolitana da Grande Vitória, esta continuou sendo composta pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana. Só mais tarde com a Lei Complementar nº 159 de 1999 e com a Lei Complementar nº 204 de 2001 é que passou a incluir também os municípios de Guarapari e Fundão respectivamente.

como carência habitacional, precariedade na infraestrutura com a falta de saneamento básico, transporte, serviços de saúde, educação entre outros que fizeram desse processo urbano-industrial uma realidade dicotômica para grande parte da sociedade excluída do mercado de trabalho.

É importante ressaltar que, dentro deste contexto, boa parte da mão de obra desses imigrantes não foi absorvida pelas indústrias, assim como foi também foram excluídos do tecido social urbano pelo viés do espaço físico, já que quando chegaram ao estado e principalmente a RMGV tiveram que ocupar espaços precários e impróprios para habitação. Conforme Silva (2010, p. 32) “o referido crescimento demográfico aliado à precariedade das condições de renda de grande parte da população, conduziu uma ampla e desordenada formação de assentamentos subnormais, notadamente nos municípios adjacentes à capital”.

A tabela 4.2.2 (p. 220) também indica que nos anos de 2000 a RMGV já absorvia quase metade da população de todo o estado, agravando os problemas sociais aos quais os processos de industrialização e crescimento econômico não conseguiram minimizar. Ao contrário, o forte crescimento industrial conseguiu acentuar as desigualdades de uma região cuja estrutura urbana não estava preparada para absorver um contingente populacional tão grande. Sobre essa questão, Siqueira (2010, p. 25) lembra que,

A partir de 1960, até 1980, a dinâmica populacional do Estado passa a modificar o tradicional quadro demográfico, que ganha um novo perfil em 1980, quando mais da metade da população capixaba já residia em cidades, deixando para o passado a característica rural, acompanhando os novos paradigmas urbanos do Brasil. Nesse período as unidades urbanas da Grande Vitória crescem de forma desordenada, sinalizando que o processo de urbanização estava ultrapassando os limites da municipalidade de Vitória, numa contínua expansão da malha urbana que se alargava e tomava vulto de aglomeração.

Esse crescimento populacional na região resultou na concretização de um processo dicotômico tanto em relação ao espaço físico, quanto social, constituindo padrões de habitabilidade a partir da valorização do solo urbano, em que seu uso passava a ser determinado pelos interesses econômicos e não pela função social. Segundo relatório do Instituto Jones Santos Neves (1987, p. 24),

[...] A carência habitacional é concentrada pela valorização do mercado de terras que tem levado à intensiva especulação sobre as edificações e terrenos, e estimulado a existência de vazios urbanos em áreas de grande densidade populacional e de atividades. Isto faz com que sofram os problemas, tanto a população de classe média, que não consegue arcar com o ônus do aluguel ou das prestações, quanto a população de baixa renda.

A valorização dessas áreas, por parte das imobiliárias, dava-se a partir da constituição de um estoque ao qual, posteriormente ao seu esgotamento, passavam a adquirir outras áreas, antes periféricas que com a diminuição dos espaços utilizados para moradia, sofriam a valorização esperada e constituíam grande valor. Posteriormente passavam a estabelecer novos padrões de habitação e uso. Era um processo cíclico de valorização e reorganização do espaço e da sociedade que o ocuparia.

Esse processo resultou numa mudança significativa na vida da sociedade dessas cidades. A urbanização e a industrialização, ao mesmo tempo em que representavam as perspectivas de modernização e melhores condições de vida com a construção de infraestrutura e a geração de emprego e renda, também trouxeram o aprofundamento de grandes problemas urbanos que tomavam maiores proporções com a valorização do uso do solo e a falta de alternativas de moradias para as camadas sociais menos favorecidas economicamente. Sobre esses problemas, Rocha e Morandi (2012, p. 40) destacam que,

Assim, constituiu-se uma metrópole de porte médio num curto espaço de tempo, criando-se uma aglomeração de pessoas que deixaram as suas raízes sociais nos seus locais de origem, no interior do estado ou em outras localidades de estados vizinhos, especialmente, Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro. O afastamento de suas raízes e a inserção em novas regiões de domicílio da Região da Grande Vitória levou à formação de uma nova sociedade sem relações estruturadas e de baixa solidariedade social. Somava-se a isto a falta de emprego para todos e as carências sociais decorrentes da falta de renda mínima para suportar as necessidades básicas de cada família. Destas condições resultaram vários problemas sociais, tais como: habitações inadequadas, condições precárias de saneamento, de transporte coletivo e de atendimento à saúde, além da educação pública com a oferta insuficiente e de baixa qualidade. Instalou-se, também, um ambiente propício à violência e ao comércio e consumo de drogas de forma descontrolada e disseminada. Ao longo das décadas de 1960, 1970 e 1980, o conglomerado urbano foi se expandindo e os problemas sociais se multiplicando.

Na mesma proporção que a população da região crescia, novos espaços periféricos eram destinados pela política pública de habitação à população para construção de conjuntos habitacionais sob a gestão do BNH. Essas áreas, geralmente carentes de

infraestrutura e de serviços básicos como coleta de lixo, transporte e saneamento básico, eram também distantes dos principais centros urbanos, levando grande parcela da população, ao longo dos anos, a ocupar espaços mais próximos dos centros como os morros, os manguezais e descampados próximos às rodovias federais e estaduais, além de outras áreas impróprias para habitação, sendo estas as alternativas existentes para aqueles que não podiam arcar com o financiamento de um imóvel. Esses problemas podem ser reconhecidos como consequências da construção do processo de industrialização e urbanização desigual ocorrido nas cidades urbanas brasileiras.

Sobre esse processo, gerador de exclusão social pelo viés da expansão do espaço físico, Maricato (2003, p. 79) revela uma importante inter-relação da habitação com os demais elementos que compõem a vida do cidadão, onde,

A relação entre habitat e violência é dada pela segregação territorial. Regiões inteiras são ocupadas ilegalmente. Ilegalidade urbanística convive com a ilegalidade na resolução de conflitos: não há lei, não há julgamentos formais, não há Estado. À dificuldade de acesso aos serviços de infraestrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desabamentos) somando-se menores oportunidades de emprego, exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer, discriminação racial. A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural.

A moradia está associada a todo um conjunto de bens e serviços aos quais constituem o cotidiano do cidadão urbano, não podendo ser dissociada ao ser tratada como um elemento isolado, tendo sido essa uma das críticas existentes sobre a ideologia de produção do BNH. Nesse sentido, o habitat exerce uma forte influência sobre as condições às quais o indivíduo está inserido, sejam essas ambientais, legais, políticas e culturais.

Essas áreas precárias ocupadas pela população de menor renda representavam uma das poucas alternativas existentes para esse público, por serem indesejadas pelo mercado imobiliário, não contendo infraestrutura adequada, por serem de proteção

ambiental ou áreas de risco às quais não serviam aos interesses mercadológicos do setor imobiliário³²².

Nesse sentido, enquanto a organização dos espaços urbanos e sua disposição orientavam a população de trabalhadores para áreas formais com condições mínimas de moradia, outro grande contingente populacional, composta por desempregados, subempregados, informais e migrantes se via obrigada a buscar alternativas que surgiam através das invasões de áreas ambientalmente protegidas, de áreas públicas precárias, próximas aos centros econômicos mais dinamizados, sem condições mínimas de habitação, expandindo, assim, as áreas ocupadas na prática da ilegalidade, na qual prevalece a precariedade na mais possível forma de inserção no espaço urbano.

A Política Nacional de Habitação implementada entre os anos de 1960 e 1980³²³ encontrava, na periferia, a condição adequada de construção das novas unidades habitacionais e, conseqüentemente, de inserção da população capaz de arcar com as prestações do financiamento habitacional.

Essas novas áreas utilizadas para construção de habitação social, voltadas para a população trabalhadora que podia arcar com o ônus do financiamento habitacional, acabaram contribuindo, mediante crescimento populacional, para a expansão industrial e para a pressão proveniente dos movimentos sociais, para que o poder público propiciasse a urbanização desses novos espaços, cujas características eram marcadas pela falta de infraestrutura e distanciamento das áreas mais valorizadas pelo mercado.

Desse modo, era necessária a responsabilidade do Estado no sentido de custear esse processo crescente que demandava a aplicação de novos recursos para a oferta de serviços básicos para a moradia, enquanto eram constituídos os espaços

³²² Sobre os vários interesses mercadológicos do setor imobiliário, ver SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, habitação de mercado**: a confluência entre estado, empresas construtoras e a capital financeiro. Tese de doutorado apresentado no Curso de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade São Paulo, 2010.

³²³ A Política Nacional de Habitação gerida pelo Banco Nacional de Habitação foi implementada entre os anos de 1964 até o ano de 1986, quando da extinção do Banco. Ver DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro. **A Expansão da Periferia por Conjuntos Habitacionais na Grande Vitória**: 1964-1986. Vitória: Grafitusa, 2010.

denominados vazios urbanos, sendo estes compreendidos como as áreas localizadas entre as periferias e os centros comerciais, que logo se tornavam alvo do mercado imobiliário, modificando o padrão do espaço territorial e de seus moradores.

Concomitantemente a esse novo quadro social heterogêneo e complexo que se formava na RMGV, o novo padrão econômico de produção obteve um nível de fortalecimento proveniente não apenas da mão de obra que aumentava ano após ano, mas também dos novos investimentos públicos e privados que promoveram o surgimento de diversas atividades.

A região consolidou-se como importante polo mineiro-siderúrgico de referência nacional e internacional, impactando na atração de novos negócios, assim como na expansão da malha urbana, que, a partir da ampliação ou da implantação de uma estrutura própria e adequada destinada à instalação de grandes conglomerados industriais, fez surgir novos bairros residenciais que em grande parte antecederam a infraestrutura e os serviços básicos adequados e propícios para a moradia.

Podemos citar vários bairros constituídos nesse processo, dos quais primeiro vinham os conjuntos habitacionais e, posteriormente, a constituição do próprio bairro, que geralmente levava o nome dos conjuntos, a exemplo dos bairros Jardim Colorado, Novo México, Santos Dumont, Vila Nova, Boa Vista I e Boa Vista II e outros no município de Vila Velha. Assim também como o do bairro José de Anchieta, André Carlone, Barcelona, Eurico Sales e vários outros no município de Serra³²⁴.

Em consequência da instalação das grandes empresas, foram criados novos núcleos de movimentação urbana, geralmente localizados em áreas desprovidas de infraestrutura de transporte. Essas áreas distanciadas, sem uma rede adequada de serviços básicos para o transporte e a moradia, foram se expandindo, atraindo um grande contingente populacional que via nesses espaços condição e alternativa de se estabelecer na cidade.

³²⁴ Sobre os conjuntos habitacionais e a periferização da habitação de interesse social na RMGV ver Duarte, 2010.

Ao mesmo tempo, essa dispersão espacial proveniente da construção de diversos conjuntos habitacionais em áreas periféricas foi responsável pela criação dos extensos vazios na malha metropolitana, causando grande descontinuidade da área urbanizada ocupada, induzindo, posteriormente o parcelamento desordenado do solo (IJSN, 2001). Porém, ratificamos que essa política social pública de atendimento via conjunto habitacional proveniente do período de gestão do BNH era voltada, principalmente, para a população que se enquadrava no perfil de renda acima de três salários mínimos.

Ao final dos anos de 1980 o Espírito Santo tinha um perfil caracteristicamente de aglomeração urbana, com seus municípios entorno da capital, absorvendo grande parte da população, a qual não podia mais se inserir na cidade de Vitória e que se movimentava em direção aos novos empreendimentos instalados na região. A cidade de Vitória apresentava limitações físicas e geomorfológicas, cujos espaços planos eram escassos, atingindo essas poucas áreas adequadas para construção de habitação com preços extremamente valorizados para uso do solo urbano.

Concomitante ao agravamento dos problemas sociais oriundos do modelo de urbanização e industrialização adotado, a exemplo das invasões e ocupações de áreas com finalidade habitacional, o processo de modernização econômica implementado no Espírito Santo encontrou nos anos de 1980 um período de maturidade, concretizando uma transição à qual a atividade econômica industrial passou a representar a segunda maior participação na geração de riqueza do estado, ultrapassando, pela primeira vez, a atividade primária da agropecuária e ficando apenas atrás do setor terciário de serviços, conforme já demonstrado na tabela 4.2.1 (p.215).

Já a tabela 4.2.3 indica o crescimento da riqueza produzida no estado do Espírito Santo em relação ao PIB do país, quando demonstra que entre 1960 a 2000 a taxa média de crescimento se manteve superior à brasileira. Tal dado é relativo quando compreendemos que o estado passava por um processo de industrialização ao qual boa parte dos estados que mais contribuíam com o PIB nacional, a exemplo de São

Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais³²⁵, já tinham sido submetidos, representando no Espírito Santo um processo que ainda estava em fase de desenvolvimento e maturação.

TABELA 4.2.3 TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO DO PIB, ES E BRASIL 1960-2000

	1960/70	1970/80	1980/91	1991/00
ESPÍRITO SANTO	8,1	11,5	2,9	3,9
BRASIL	7,7	10,3	2,0	2,4

Fonte: ROCHA; MORANDI, 2012, p.35.

No início dos anos de 1990, a configuração físico-territorial da RMGV demonstrava o direcionamento assumido pelas políticas públicas econômicas nas décadas anteriores, no que diz respeito à concretização e à expansão dos grandes projetos industriais, assim como as políticas sociais, na formação de espaços distanciados, precários em infraestrutura e serviços básicos.

As periferias tornaram-se o local de ocupação e moradia de grande parte da população, composta em sua maioria por trabalhadores que tinham condições de arcar com o financiamento do imóvel. Para o outro grupo social que não se enquadrava nesse perfil, restavam os morros, as encostas, as favelas, os manguezais e outras tantas áreas impróprias para a habitação.

As dificuldades provenientes do distanciamento espacial entre as periferias e os principais centros urbanos foram amenizadas com o passar dos anos, com a concretização, na década de 1990, de um processo de integração das diversas áreas urbanas que iam sendo constituídas pelo Sistema de Transporte Coletivo da Grande Vitória (TRANSCOL) implantado nos fim dos anos de 1980 pelo governo estadual, sendo fundamental no processo de integração, de expansão da malha urbana e de mobilidade que gradativamente foi contribuindo na consolidação da região enquanto espaço metropolitano.

Os anos de 1990 se caracterizaram como um dos principais períodos de metropolização da Região da Grande Vitória que, apesar de já demonstrar uma queda

³²⁵ Em 2002 os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais contribuíram com mais de 50% da riqueza, ou seja, R\$ 810,880 milhões para o país que gerou um PIB de R\$ 1.477.822 trilhão (ROCHA; MORANDI, 2012).

na taxa de expansão populacional mantida em décadas anteriores, ainda continuava a crescer, mesmo mais lentamente, conforme verificado na tabela 4.2.2 (p. 220).

Considerando o cenário político, os anos de 1990 não representaram grandes avanços para o estado, já que foram marcados por uma crise proveniente da falta de apoio das bases políticas nos sucessivos governos que assumiam o poder a partir dos anos de 1986. A sinergia construída por sucessivos esforços em prol da inserção do Espírito Santo numa nova dinâmica econômica e social teve seu esgotamento a partir da segunda metade dos anos de 1980. Segundo Silva (2010, p. 47), essa dificuldade, em parte, foi proveniente ao,

Conservadorismo predatório passaria gradativamente a obter mais espaço nas interações entre legislativo e executivo. Ademais, o que se verifica é que, a partir do pleito de 1986, os governadores, além de não disporem de maioria no legislativo encontram uma representação política hiperfragmentada na Assembleia, resultando em dificuldades adicionais para os mesmos.

A eleição e a posse de vários e sucessivos governos após 1986, descomprometidos com um projeto econômico e social para o estado, a fim de gerar desenvolvimento e melhoria das condições de vida da sociedade, que havia se deteriorado com o processo de urbanização-industrialização realizado, demonstraram a utilização de práticas clientelistas aliadas a interesses obscuros aos quais se tornaram alvo de denúncias e investigação³²⁶. Esse cenário político de denúncias de corrupção e de clientelismo deteriorou a dinâmica que havia sido construída nas décadas anteriores. Esse quadro político caótico no estado acabou instabilizando as instituições públicas e colocando o Espírito Santo numa condição visível de falta de credibilidade interna e externa (SILVA, 2010).

Simultâneo a esse processo de desgaste e de fragilidade política ao qual o estado vinha sendo submetido, a consolidação da Região Metropolitana da Grande Vitória instituída em 1995 tornou-se real, possibilitando, a partir desse momento, uma perspectiva de desenvolvimento de um planejamento integrado de ações políticas por parte dos municípios que a compõe. A conclusão da Terceira Ponte ligando os municípios de Vitória a Vila Velha e a implantação do sistema de Transcol foram

³²⁶ A caracterização desse momento político é descrita por alguns autores como a montagem de uma estrutura criminoso articulada com o crime organizado que teve no governo de José Inácio Ferreira (1999-2002) e na presidência da Assembleia de José Carlos Gratz sua personificação. Ver ROCHA; MORANDI, 2012.

fundamentais na contribuição da integração da capital Vitória às demais cidades de Serra, Cariacica, Vila Velha e Viana, além de permitir reduzir as distâncias e a propiciar a formação de um processo de conurbação, mudando a configuração sociourbana, a partir da organização e dos padrões estabelecidos pelo mercado, Essas novas áreas passaram a sofrer a valorização imobiliária, tornando-se novos alvos do setor, renovando assim o ciclo existente no uso e na ocupação do solo urbano das cidades da RMGV.

4.3 A REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA: A CONFIGURAÇÃO SOCIOESPACIAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL

A Região Metropolitana da Grande Vitória foi instituída pela Lei Estadual nº 58/1995, formada inicialmente por cinco municípios, sendo a capital Vitória, centro administrativo e político do estado, além das cidades de Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana.

Posteriormente, a Lei Complementar (LC) nº 159/1999 incluiu o município de Guarapari e no ano de 2001, através da LC nº 204 incluiu o município de Fundão. Desse modo, a partir da inclusão desses dois municípios e da Lei Complementar nº 318/2005, houve uma reestruturação da RMGV que passou a ser constituída por sete municípios. Dentre os quais fazem parte: Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Guarapari e Fundão.

Mas para efeito de análise dessa pesquisa, considerando que o período histórico em estudo compreende aos anos entre 1988 e 2002, os quais os municípios de Guarapari e de Fundão não integraram em sua maior parte a RMGV, nos restringiremos aos cinco municípios que compunham a região até a publicação da LC de 2005, ou seja, Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana.

A RMGV surge inserida numa dinâmica econômica moderna, cuja base provém do modelo urbano industrial implementado nas últimas décadas do século XX, mantendo

sua vocação comercial com o exterior e a centralização da maior oferta de emprego, renda³²⁷ e da população³²⁸ no estado do Espírito Santo³²⁹, embora em termos territoriais a região só ocupe cerca de 5% do território capixaba. O grau de concentração e renda proveniente da RMGV pode ser verificado a partir da tabela 4.3.1 abaixo apresentada.

TABELA 4.3.1 - GRAUS DE CONCENTRAÇÃO DE RENDA DA RMGV (EM %)

FAIXAS		VITÓRIA	VILA VELHA	CARIACICA	SERRA	VIANA	RMGV
MAIS RICOS	FAMÍLIAS	25	16	6	7	4	13
(+15SM)	REND A DA CIDADE	58	46	23	27	18	36
MAIS POBRES	FAMÍLIAS	29	38	52	51	57	43
(-4SM)	REND A DA CIDADE	18	27	51	44	60	28

Fonte: IJSN/IPES, 2005.

Considerando a área que mais se beneficiou com os investimentos recebidos no estado, a RMGV pôde ampliar sua capacidade como centro regional de produção, consumo e circulação de mercadorias, tendo na estrutura portuária instalada um forte elemento motivador.

As transformações socioeconômicas ocorridas no estado acabaram ratificando o caráter de polo econômico regional, porém, apesar de contribuir com mais de 46% do PIB gerado no estado (IBGE, 2000), apresenta uma grande disparidade na concentração de renda entre os municípios pertencentes a RMGV, conforme tabela 4.3.1 apresentada.

A tabela 4.3.1 demonstra que Vitória possui uma grande diferença econômica relativa ao nível de concentração de renda, comparativamente com os outros municípios, sendo que em proporção das famílias com maior rendimento, com 15 salários mínimos

³²⁷ Por ser concentradora de 69% das empresas do setor industrial, 80% das empresas de comércio e 94% das empresas do setor de serviços, a região é a grande concentradora de emprego e renda (IJSN, 2000).

³²⁸ Em 1996 a Região Metropolitana da Grande Vitória já concentrava uma população urbana superior a 50% de toda a população urbana do estado (IJSN. Coordenação Estadual do Planejamento. **Habitação no ES:** Subsídio para programa de habitação popular. 1999. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br>. Acesso em 07 fev. 2015).

³²⁹ Em 1998 a RMGV já era responsável pela produção de aproximadamente 53,5% de toda a riqueza produzida pelo estado do Espírito Santo, sendo os municípios de Vitória e Serra os principais responsáveis com 68% desse total (IJSN. Coordenação Estadual de Planejamento. **Dados Socioeconômicos. 2012.** Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br>. Acesso em 14 de jul. 2015).

ou mais, chega a concentrar um número 4 vezes maior que o de Cariacica e maior que 6 vezes que o município de Viana.

Além disso, a tabela também aponta que a renda da cidade de Vitória é constituída em 58% proveniente das famílias mais ricas, enquanto que a renda do município de Cariacica é composta em 51% das famílias mais pobres, ou seja, aquelas que ganham 04 salários mínimos ou menos.

TABELA 4.3.2- EVOLUÇÃO POPULACIONAL DA RMGV E ES 1960 - 2000

UNIDADE	1960	1970	1980	1991	2000
CARIACICA	39.608	101.422	189.099	274.532	324.285
SERRA	9.192	17.286	82.568	222.158	321.181
VIANA	6.565	10.529	23.440	43.866	53.452
VILA VELHA	55.587	123.742	203.401	265.586	345.965
VITÓRIA	83.351	133.019	207.736	258.777	292.304
RMGV	194.303	385.998	706.244	1.064.919	1.337.187
ES	1.418.348	1.599.324	2.023.338	2.600.618	3.097.232
RMGV/ES	13,69%	24,13%	34,90%	40,94%	43,17%

Fonte: IJSN, 2004³³⁰.

A tabela 4.3.2 apresenta um panorama sobre a evolução da população da RMGV e do ES entre os anos de 1960-2000, contribuindo para desmistificar o processo de metropolização regional como um elemento atenuador das diferenças socioeconômicas.

Conforme a mesma tabela, o município de Cariacica, já em 2000, concentrava uma população maior que a de Vitória em mais de 30 mil habitantes, no entanto, apresentava uma renda pelo menos quatro vezes inferior à renda da capital do estado. Em relação à Vitória, o que nos chama atenção é que, diferentemente das demais regiões metropolitanas do país, em que as cidades núcleos comportavam o maior percentual populacional da região, Vitória, desde o ano de 2000, é somente o quarto município mais populoso da região, só a frente de Viana (LIRA; OLIVEIRA JÚNIOR; MONTEIRO, 2014).

³³⁰ Dados adaptados pela autora desta pesquisa.

Isso pode ser explicado pelas limitações físicas e naturais do município de Vitória, resultando na valorização do preço do solo urbano, além da proximidade com as demais cidades da região, cujas indústrias também passaram a se instalar. Siqueira (2010, p. 90) explica:

A conformação geofísica da cidade de Vitória – ilha montanhosa de reduzida extensão (81 Km², menor município da Grande Vitória) – provocou um congestionamento especificamente situado entre as orlas dos morros, que não são vencidos por qualquer sistema viário-urbanístico nacional, e o braço do mar (seu porto), que cedeu algumas áreas conquistadas com aterros.

Ainda de acordo com Siqueira (2010), mesmo com limitações territoriais, Vitória ao longo do tempo sofreu um expansionismo extraordinário e, a partir da década de 1960, simultaneamente ao processo de industrialização, estendeu sua expansão urbana ao contorno da ilha e demais regiões com possibilidades de ocupação, tanto em áreas mais nobres e mais apropriadas urbanisticamente, quanto em direção às áreas consideradas impróprias para ocupação, estendendo os assentamentos ilegais em baixadas, morros e mangues.³³¹

Vitória se manteve como o maior lócus concentrador da produção e da reprodução das atividades modernizadoras que tomaram forma no estado, com ampla concentração na região metropolitana. Conforme já exposto, a RMGV e sua área de influência concentram a maior parte das atividades industriais, comerciais e de serviços do estado, no entanto, apesar da importância econômica, as desigualdades socioeconômicas existentes entre os municípios que a compõe são muito expressivas.

Tais distinções em emprego, renda e população expressam a dificuldade de adoção de uma política comum por parte do estado, que seja capaz de desenvolver uma ação que possibilite que os cinco municípios integrantes da RMGV analisados usufruam dos mesmos benefícios fiscais e administrativos.

A estrutura constituída com a institucionalização da RMGV com órgãos, fundos e secretarias contribuiu para fortalecer a gestão, porém, não foi suficiente para diminuir

³³¹ Sobre aterros, a expansão e as mudanças na configuração do espaço urbano, ver FREITAS, José Francisco B.; CAMPOS, Martha M.; MENDONÇA, Eneida M. e ALMEIDA, Renata H. Cidade e Impactos no Território. In: **Cidades 2006**. Feira e Congresso Internacional. Vitória, UFES, 2006. Ver também: SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Desenvolvimento do Porto de Vitória**. 1870-1940. Vitória: CODESA, 1995.

o abismo que distanciava as condições socioeconômicas dos municípios. Essa incapacidade provém de fatores como os interesses políticos governamentais e a fragilidade fiscal que se encontram alguns municípios, onde para Ronchi (2014, p. 32),

A RMGV não consegue se estruturar adequadamente por não ser “ente federado” e não ter meios fiscais e poder político próprio. Fato que gera carências políticas e administrativas que prejudicam a operacionalização do sistema gestor metropolitano, descaracteriza sua própria funcionalidade e a impede de atender e realizar seus propósitos e objetivos de maneira satisfatória.

O fato de um estado institucionalizar uma região como metropolitana, não assegura a capacidade de controle sobre os municípios que compõe tal área, isso porque o governo do estado não pode obrigá-los a abrir mão de interesses individualizados em prol de um projeto comum. Essa relação é tão frágil porque os contrastes políticos, econômicos e sociais entre os municípios não permitem uma comungação de interesses capazes de responder às diversas carências setoriais urbanas existentes, isso porque geralmente faltam recursos e coesão para o exercício de uma política unificada e igualitária. Isso pode ser verificado através das diferenças provenientes da participação do Produto Interno Bruto (PIB) de cada município da RMGV em relação ao PIB do estado, conforme podemos verificar na tabela abaixo.

TABELA 4.3.3 - CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS E URBANAS DOS MUNICÍPIOS DA RMGV 2000

MUNICÍPIOS DA RMGV	POPULAÇÃO RESIDENTE	DENSIDADE POPULACIONAL (KM2)	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH)	ÍNDICE DE CARÊNCIA HABITACIONAL (ICH) ³³²	RENDA MÉDIA (R\$)
CARIACICA	324.285	1.158,30	0,75	0,85	529,53
SERRA	321.181	580,5	0,76	0,9	602,81
VIANA	53.452	171,5	0,74	0,8	422,21
VILA VELHA	345.965	1.658,80	0,82	0,95	1.076,55
VITÓRIA	292.304	3.130,20	0,86	0,99	1.588,51

Fonte: IJSN, 2004³³³.

³³² O índice de carência habitacional trabalha com os aspectos inerentes ao saneamento básico e sua classificação se divide em extremo índice de carência habitacional entre 0 a 0,5; alto índice de carência habitacional 0,5 a 0,8 e baixo índice de 0,8 a 1 (POLIDORO, Maurício; TAKEDA, Mariane, Maymi Garcia; BARROS, Omar Neto Fernandes. Mapeamento do Índice de Carência Habitacional na Região Metropolitana de Londrina – PR. **Revista da Universidade Estadual de Londrina**. Geografia (Londrina) v. 18. N. 2, 2009. Disponível em <http://qwww.uel.br/revistas/uel.index.php/geografia/>. Acesso em 02 set. 2015).

³³³ Dados adaptados pela autora desta pesquisa.

Os números apontavam para uma realidade contrastante existente nos municípios da RMGV. As cidades com a pior renda média, Cariacica e Viana, também possuíam os piores Índices de Carência Habitacional (ICH), além dos mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Quanto mais pobre é a população de uma cidade, piores são os índices que mensuram o nível da qualidade de vida, fazendo com que investimentos privados e, algumas vezes, até investimentos de cunho público, não sejam aplicados pelo risco e até mesmo pela pequena margem de lucro obtida.

Esse entendimento pode ser verificado a partir da política pública de habitação na gestão do BNH. Lembrando que a concepção dessa política desenvolvida na época provinha da premissa de produção de novas unidades habitacionais para tratar o problema do déficit habitacional do país, porém, isso não resultou numa produção maior de moradias das agências provedoras de habitação em cidades cuja população se caracterizava economicamente em sua maioria por baixa renda.

No Espírito Santo a política de habitação de interesse social foi representada por dois agentes promotores do BNH; a Companhia Habitacional do Espírito Santo (COHAB-ES³³⁴) e o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo (INOCOOP-ES), cuja ação praticamente foi esvaziada nos anos de 1990, exceto pelo fato do INOCOOP-ES ter voltado seus negócios para a produção privada de moradias para o atendimento ao público de classe média e alta que passou a autofinanciar seu imóvel.

Na RMGV a INOCOOP-ES e, principalmente, a COHAB-ES³³⁵, tiveram um papel fundamental na configuração do novo espaço urbano pelo viés da moradia. Entre 1966 a 1986 a COHAB produziu 26.385 unidades habitacionais na RMGV e, posteriormente à extinção do BNH, concluiu e entregou em 1990, 2.865 casas na Cidade Continental na cidade de Serra e 1.494 casas na Cidade Pomar, no mesmo município, totalizando uma produção na RMGV de 30.744 unidades habitacionais (FIOROTTI, 2014).

³³⁴ Nos anos de 2009 a Lei complementar nº 488 criou o Instituto de Desenvolvimento Urbano e habitação do Estado do Espírito Santo, uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb). Essa mesma Lei também foi responsável por autorizar o Poder Executivo a promover a liquidação e a extinção da COHAB-ES.

³³⁵ O entendimento da COHAB ter sido a agência provedora principal provém da classe social à qual ela atendia que se caracterizava pelas famílias que tinham como renda entre 1 a 3 salários mínimos, enquanto que o INOCOOP atendia a uma classe social que ficava entre 5 a 10 salários mínimos (DUARTE, 2010).

Nas demais cidades do Espírito Santo, a COHAB-ES produziu 6.351 unidades, levando a uma produção total no estado de 37.095 unidades. Desse modo, a agência concentrou na RMGV 82,87% de toda a sua produção de habitação (DUARTE, 2010).

O INOCOOP-ES produziu entre os anos de 1970 e 1986 cerca de 26.680 unidades e, posteriormente o encerramento das atividades do BNH, concluiu e entregou com os recursos do SFH em 1990, 2.260 unidades habitacionais (IJSN, 2001), totalizando na RMGV uma produção de 28.940 unidades habitacionais.

Nas demais cidades do Espírito Santo, que não Serra, Vitória e Vila Velha, o agente promotor de habitação do BNH teve insignificante atuação, produzindo somente 1.052 unidades. Assim, a produção de habitação de interesse social do INOCOOP-ES com os recursos provenientes do SFH, em todo o estado totalizou 29.992 unidades habitacionais, representando 96,49% de toda a produção no estado (DUARTE, 2010).

TABELA 4.3.4 - UNIDADES HABITACIONAIS PRODUZIDAS NA RMGV 1966-1997

AGÊNCIA PROMOTORA	CIDADE	UNIDADES HABITACIONAIS	PERÍODO
COHAB-ES	VITÓRIA	3.325	60-80
COHAB-ES	VILA VELHA	3.593	70-80
COHAB-ES	SERRA	16.584	60-90
COHAB-ES	CARIACICA	4.972	70-80
COHAB-ES	VIANA	2.270	80
TOTAL	RMGV	30.744	60-80
AGÊNCIA PROMOTORA	CIDADE	UNIDADES HABITACIONAIS	PERÍODO
INOCOOP-ES	VITÓRIA	2.087	70-90
INOCOOP-ES	VILA VELHA	12.565	70-90
INOCOOP-ES	SERRA	14.288	70-90
INOCOOP-ES	CARIACICA	—	—
INOCOOP-ES	VIANA	—	—
TOTAL	RMGV	28.940	70-90
TOTAL	RMGV	59.684	70-90

Fonte: DUARTE, 2010.

Conforme a tabela 4.3.4, podemos verificar a grande quantidade de unidades habitacionais produzidas no município da Serra, malha urbana que mais se expandiu entre os anos de 1980 a 1990. Juntas, essas agências promotoras do BNH no Espírito Santo produziram 59.684 unidades habitacionais na RMGV, ou seja, 88,96% de toda

a produção realizada no estado do Espírito Santo, que totalizou 67.087 novas moradias. Esses números demonstram a concentração da política habitacional na RMGV e, principalmente, a pequena quantidade de investimentos nos municípios com os piores índices de IDH e de ICH, Viana e Cariacica. Apesar de Cariacica apresentar uma quantidade de produção habitacional maior que a de Vitória e Vila Velha por parte da COHAB-ES, sua população era também bem superior, assim como seu déficit habitacional.

O déficit habitacional total urbano na RMGV em 2000, conforme a tabela 4.3.4 indica, era de 26.342 unidades habitacionais, localizando-se nas cidades de Vila Velha e Cariacica os maiores déficits por moradias, sendo de 6.754 e 6.576 unidades respectivamente (IBGE, 2000). Esse número chama a atenção por apontar o município de Cariacica entre os de maior carência de habitação, contrastando com a produção pública proveniente do SFH na RMGV que através da COHAB-ES produziu somente 4.972 unidades, sendo que o INOCOOP-ES não produziu moradias pelo sistema financeiro em Cariacica, nem em Viana.

TABELA 4.3.5 - DÉFICIT URBANO NO ES - 2000

MUNICÍPIO	COABITAÇÃO	CÔM. ALUG OU CED.	DOM. IMPROVISADO.	DÉFICIT URBANO
CARIACICA	6.010	317	249	6.576
SERRA	5191	725	266	6.182
VIANA	656	85	44	785
VILA VELHA	6.095	365	294	6.754
VITÓRIA	5.189	523	333	6.045

Fonte: IJSN, 2004³³⁶.

Essa informação demonstra a dicotomia entre o emprego dos recursos públicos e a realidade dos municípios com maiores problemas sociais, a exemplo do município de Cariacica que concentrava, conforme o censo de 2000, a segunda maior população da RMGV, porém, tendo sido nele produzido apenas 8,33% das unidades habitacionais provenientes da região. Esses números representam os paradoxos políticos que acabam se dando por uma total predominância de interesses políticos e mercadológicos, os quais se distanciam das reais necessidades da população. A cidade de Cariacica concentrava no ano de 2000 o segundo maior percentual

³³⁶ Dados adaptados pela autora da pesquisa.

populacional com renda de abaixo dos quatro salários mínimos entre os demais integrantes da região (IBGE, 2000).

O fim da gestão do BNH, em 1986, impactou diretamente na atuação das COHABs em todo o Brasil e, não diferentemente, também no ES, pois esta deixou de receber verbas para o desenvolvimento de suas atividades de acompanhamento e fiscalização das obras. Somando-se isso à população de baixa renda atendida e à inadimplência estimulada pela crise inflacionária da época, a instituição não tardou em afundar num processo de endividamento, levando à redução de suas atividades e, após alguns anos, a sua extinção.

Esses dados nos ajudam a compreender por que, apesar da formação de uma região metropolitana, grande parte dos problemas existentes entre os municípios integrantes não foi minimizado. Ao contrário, tal composição pôde evidenciar as disparidades e a forma de tratamento desigual pelas que tais políticas públicas desenvolvem suas ações.

Todo esse processo se liga intimamente à questão fundiária e à valorização do solo urbano, questões de grande complexidade para a política habitacional adotada pelo BNH, que estimulou a prática de aquisição e especulação de espaços urbanos que, posteriormente, eram utilizados para venda e construção de conjuntos habitacionais nas regiões periféricas.

Na proporção que as áreas mais valorizadas não comportavam mais o crescimento verticalizado das habitações e que espaços periféricos passavam a ser dotados de serviços e infraestrutura propícios a uma área residencial pelas políticas públicas, elevava-se o preço e adotava-se novos padrões de habitabilidade, obrigando os moradores que não se enquadravam nesse novo perfil do uso do solo a buscar alternativas de moradia, levando a ocupação dos mangues, morros, várzeas, descampados e outras formas informais, ilegais e de “baixo custo”.

Nesse sentido, um grande contingente populacional se encaminhou para os municípios do entorno de Vitória, que passaram a representar, não apenas a alternativa de proximidade com as grandes empresas localizadas na capital do estado,

mas também a se instalar nas novas áreas urbanas de implantação de grandes plantas industriais como na cidade de Serra.

À medida que os investimentos e as grandes empresas passaram a buscar novas áreas próximas à cidade de Vitória para se instalarem, aproveitando-se de política fiscal de isenção possibilitada pelos governos e do baixo custo com a mão de obra desqualificada, os municípios vizinhos, que tinham áreas vazias como atratividade, e com baixos preços, passaram a conviver com o crescimento populacional e a sofrer um longo processo de ocupação, e uma reestruturação socioespacial.

Esse processo de reestruturação espacial atingiu as várias classes sociais, inclusive a classe economicamente mais abastada, no sentido de se apropriar das áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário, sendo estas, estruturadas por obras de urbanização, provenientes de um planejamento para valorização e embelezamento das áreas.

A classe média, constituída por trabalhadores assalariados que podiam arcar com a prestação do financiamento proveniente dos programas da CEF, encaminharam-se para as periferias. As áreas periféricas eram distantes dos centros urbanos, desprovidas de alguns importantes serviços urbanos, a exemplo da coleta do lixo e de rede de esgoto, porém propiciavam uma alternativa proveniente do poder público para habitação legalizada.

Para os desempregados, trabalhadores informais, subempregados e tantos outros que não podiam arcar com o ônus de uma prestação mensal para o financiamento de uma habitação, não havia alternativa, sendo os morros, os mangues e os descampados próximos às rodovias as áreas possíveis por sua proximidade e por sua ilegalidade. Os morros não representavam nenhum valor para o mercado imobiliário, dada à sua inadequação para moradia, tanto pela inexistência infraestrutura urbanística, quanto pelo risco existente nesse tipo de espaço físico, dada às suas condições geomorfológicas. Já os mangues, por serem áreas de proteção ambiental, também não despertavam nenhum interesse do mercado imobiliário. Maricato (2009, p. 273) confirma esse processo de valorização e organização do solo urbano, lembrando que,

Excluída do mercado privado e das políticas públicas a maior parte da população brasileira “se vira” ocupando terras que, em geral, são inadequadas para ocupação, construindo ali suas próprias casas, num processo lento, com poucos recursos. Favelas – que implicam invasões de terras – e loteamentos ilegais são as principais formas de provisão de habitação da maior parte da população e, evidentemente, a mais pobre.

O nosso objeto de estudo trabalha com os espaços ocupados pela população de baixa renda por compreender que estas foram as áreas escolhidas como alvo das ações públicas dos governos locais, após o fim da política habitacional do BNH, principalmente a partir dos anos de 1990. Os morros, os mangues e outras áreas inadequadas para habitação passaram a sofrer várias intervenções urbanísticas por constituir, no novo entendimento político, na direção de intervenções em áreas já ocupadas, permitindo a redução do uso dos recursos públicos com programas voltados para a criação de novos espaços e novas moradias para uma população que está sempre em constante movimento.

Esse modelo de inclusão via informalidade e ilegalidade, a partir do valor do solo urbano, é uma das consequências provenientes do crescimento urbano industrial evidenciado nas principais cidades brasileiras, sendo que a dificuldade de acesso à habitação sempre está acompanhada da impossibilidade de alcance aos demais serviços de infraestrutura urbana.

Esse processo tem no crescimento demográfico o elemento de aprofundamento, aliado às difíceis condições de renda de grande parte da população, motivo levado pela falta de mão de obra especializada e que não conseguiu ser absorvida pelas grandes empresas, direcionando uma grande e desordenada formação de assentamentos subnormais notadamente nos municípios adjacentes à capital (SILVA, 2010).

A maioria da população da RMGV era constituída de trabalhadores assalariados, porém com funções não especializadas, caracterizando baixos salários e instabilidade. Siqueira (2009, p. 15) sobre essa questão, pontua que,

As pequenas e médias indústrias, apesar da expansão, possuíam caráter desintegrado e não multiplicador, enquanto as grandes indústrias, com alta tecnologia, caracterizaram-se como poupadoras de mão-de-obra. Assim as atividades produtivas não permitiam absorver a mão-de-obra que a

transformação capitalista estava proporcionando e ampliar, em maior escala, as relações de trabalho que o novo processo exigia. O crescimento econômico da região estava intimamente ligado às atividades cujo dinamismo apoiava-se no uso dos fatores de capital e mão-de-obra especializada.

A RMGV e seu crescimento seguiu a mesma trajetória das demais cidades brasileiras, cujo modelo de modernização econômica aprofundou as desigualdades socioespaciais, levando para os espaços periféricos e informais a maior parte da população que já residia no estado ou que nele chegava.

Esse crescimento populacional dos municípios da região e a falta de infraestrutura urbana, de emprego e renda, suficientemente capaz de suprir a demanda que aumentava na mesma proporção que a redução do emprego no campo e a instalação de grandes indústrias na RMGV, fez com que os problemas provenientes desse processo fossem compartilhados por todos os seus municípios. Fato que levou o poder público a repensar a gestão política metropolitana e, conseqüentemente, de buscar uma ação rápida no sentido de minimizar tais efeitos. Sobre esse efeito compartilhado pelos municípios pertencentes a uma mesma área metropolitana, Vieira, Oliveira e Carvalho (2013, p. 284) resumem da seguinte forma:

O agravamento dos problemas comuns aos municípios da região acentua a necessidade de uma gestão compartilhada, o que também é percebido por muitos gestores, que não entendem o porquê desta implantação ser tão postergada. A verdade é que, para a sua consolidação, os entraves não perpassam apenas questões burocráticas, no sentido de propositura de leis, mas também a falta de entendimento na construção do processo no sentido teórico, ou melhor, conceitual, que daria o suporte técnico para implantação e consolidação da gestão de uma região metropolitana. Sem este embasamento conceitual, a discussão continuará esvaziada, ficando apenas no plano da “intenção”.

O que tem sido verificado nesses anos de metropolização das várias regiões brasileiras, inclusive na RMGV, é que existe uma grande distância entre as “intenções” e as ações. A execução dos planos e das ações acaba esbarrando num esvaziamento burocrático gerado pela distância existente entre os objetivos técnicos e políticos.

A principal causa dessa distância provinha da diferença do estágio que se encontra a organização e o desenvolvimento político e econômico local, refletindo diretamente na capacidade do município de obtenção de fontes de captação de recursos para investimento nas políticas públicas setoriais urbanas a exemplo da habitação.

As administrações municipais, com suas respectivas secretarias e órgãos responsáveis pelo planejamento e execução das políticas setoriais urbanas, tiveram atuações distintas em decorrência da própria heterogeneidade de perfil econômico e organização do território, além dos objetivos e interesses da gestão política que, em muitas cidades brasileiras, ainda se caracterizavam por práticas clientelísticas, vinculadas a setores privados, cujos interesses nem sempre eram compartilhados pelas classes sociais menos favorecidas.

A organização do espaço urbano da RMGV foi desenhada a partir dos estratos salariais aos quais se enquadravam os trabalhadores. Em Vitória, o estrato social de renda mais elevada abrangia o Centro de Vitória, o bairro de Bento Ferreira, Jardim da Penha, além dos que se localizavam na praia como os bairros Praia do Canto, Praia do Suá e Jardim Camburi.

O estrato referente à renda intermediária abrangia o resto do município, exceto às áreas faveladas e ocupadas ilegalmente pelo estrato populacional considerado de interesse social pelo poder público que corresponde a baixa renda.

Até os anos de 1980 esse estrato social era caracterizado pela população moradora nos bairros da Grande São Pedro, que se expandiu abrigando um grande contingente populacional da cidade. Esta Área sofreu uma grande ampliação, sendo tocada pelas ações de políticas públicas no município a partir das chamadas Poligonais, que verificaremos no último capítulo.

No município de Vila Velha, o estrato social de maior renda estava localizado no Centro, assim como na região litorânea (Praia da Costa, Praia de Itaparica e Praia de Itapuã). O estrato intermediário abrangia o resto do município, exceto as áreas faveladas e de ocupação ilegal, destacando-se áreas desses bairros de Santa Inês, Soteco, Glória, dentre outros mais próximos a sede do município. Santa Rita, Alecrim, Vale Encantado e Jucu caracterizavam as áreas mais críticas, cujo perfil da população era mínima renda ou sem renda.

Serra, Cariacica e Viana também tiveram sua configuração espacial delineada pela estratificação social, porém, nesses municípios prevaleceu no período de 1980 a

população de estrato social caracterizada por uma categoria salarial intermediária, considerada entre cinco e dez salários mínimos e o estrato social de baixa renda, abaixo de cinco salários mínimos, que abrangia as áreas precárias como as favelas, várzeas, córregos, mangues, descampados, beiras de rodovias etc. Esse fato provém desses municípios serem compostos em grande parte por migrantes fora das atividades formais de trabalho e empobrecidos (IJSN, 1989).

Os anos de 1990 apresentaram na RMGV³³⁷ uma dinâmica de expansão do espaço urbano relacionado a um processo de verticalização como forma de aproveitamento dos lotes vagos e a uma distribuição de equipamentos e serviços às áreas periféricas que, nas décadas anteriores, ficaram sem receber a intervenção pública na oferta de serviços básicos para proporcionar a moradia digna à grande parte da população que para lá se dirigiu.

A partir dessa década, mudou-se o ideário de produção de novas unidades habitacionais e desenvolveram-se um olhar e uma nova concepção sobre a busca de alternativas para a habitação social, a partir do beneficiamento das áreas ocupadas. Ou seja, a política habitacional de interesse social buscou, nos anos de 1990, voltar-se para a oferta de infraestrutura das áreas precárias e não mais para produção de novas unidades habitacionais, como antes se fazia na gestão do BNH.

Chamamos a atenção para esta observação, uma vez em que este fato corresponde a formulação da problemática, ou seja, a situação problema na abrangência nesta pesquisa. As políticas públicas, a partir dos anos de 1990, são trabalhadas a partir da compreensão da necessidade de buscar alternativas para o problema da habitação de interesse social, a partir dos espaços urbanos já constituídos.

Mediante a escassez das áreas urbanas valorizadas pelo mercado imobiliário, do crescimento populacional das cidades com o advento da migração em direção campo-cidade, tendo como área de ocupação maior os morros, os manguezais e os descampados próximos às rodovias estaduais e da necessidade de continuar servindo as indústrias e empresas locais de um grande contingente populacional, era

³³⁷ Até ser institucionalizada como RMGV, em 1995, era denominada de Grande Vitória.

necessário, por parte dos gestores públicos, encontrar soluções para garantir à sociedade condições de permanecer na cidade urbana, mesmo que de modo ilegal, como lembra Maricato (2003, p. 153-154):

A produção do ambiente construído e, em especial o ambiente urbano, escancara a simbiose entre modernidade e desenvolvimento do atraso. Padrões modernistas detalhados de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de zoneamento, código de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, convivem com a gigantesca cidade ilegal onde a contravenção é a regra. [...] A relação legislação/mercado restrito/exclusão talvez se mostre mais evidente nas regiões metropolitanas. É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização).

A alternativa de levar melhorias em obras de infraestrutura, com a oferta de bens e serviços coletivos pelo poder público a essas áreas desvalorizadas pelo mercado imobiliário permitiu a redução do uso dos recursos com programas sociais que demandavam novos espaços para construção à manutenção do modus de vida de uma população já inserida em suas comunidades, em suas relações, com sua dinâmica social constituída numa década de grandes dificuldades econômicas e de restrições orçamentárias para a habitação social.

Esse é o objetivo central da tese construída, apresentar as novas formas de enfrentamento do problema habitacional de interesse social pelas políticas públicas implementadas nas cidades brasileiras, a exemplo de Vitória, entre os anos de 1988 a 2002.

Na perspectiva destas questões, as alternativas que passaram a compor as ações públicas no trato da moradia de interesse social foram o melhoramento da infraestrutura da área precária, incluindo segurança nas áreas de risco com remoção de moradores; obras nas encostas dos morros; investimento em serviços urbanos básicos coletivos nas favelas como transporte; creche; posto de saúde; coleta de lixo e outros mais. Existindo, também, em alguns casos, a possibilidade de legalização fundiária que, apesar de não corresponder a um processo simples e de grandes

resultados, também passou a compor algumas agendas políticas voltadas para o problema da habitação.

Essa mudança de ação provinha do entendimento de que grande parte das reivindicações pelos movimentos sociais, que verificavam a importância das ações das políticas públicas, atendendo à sociedade de modo a possibilitar a menor ruptura possível com o espaço físico social estavam inseridas. Essas famílias já possuíam um vínculo com o trabalho, com a comunidade e com todo o conjunto de elementos que ajudam a constituir as relações sociais produzidas e reproduzidas conforme o meio ao qual se integra.

No aspecto político, tal modificação na forma de enfrentar o problema habitacional pelo viés da melhoria do espaço já constituído, proporcionava ao mesmo tempo uma redução com os custos na aquisição de áreas urbanas, às quais são instrumentos mercadológicos de valor negociados pelo mercado imobiliário, gerador de grandes disputas e de grandes mudanças na configuração do espaço urbano. Ao mesmo tempo, atendia a um pleito antigo dos movimentos em prol da moradia, que era o de incluir os já inseridos no contexto do espaço urbano, proporcionando à população uma condição de uma vida mais digna.

Sobre os municípios e a dinâmica urbana neles desenvolvidas podemos destacar algumas características que possibilitavam uma maior ou menor expansão de território físico social. Os municípios da RMGV tiveram em seu movimento urbano suas especificidades provenientes do investimento realizado pelo estado, assim como pelo perfil da população que neles se assentava.

4.4 OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA E ALGUNS INDÍCIOS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Os municípios da RMGV apresentavam muitas diferenças entre si, tanto considerando o âmbito econômico, como também o social. Essas características demonstravam que, independente do aspecto espacial administrativo ao qual as cidades estavam

inseridas, estas tinham em sua formação perfis, vocações e características próprias capazes de torná-las únicas em seu processo de desenvolvimento e transformação.

Os municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana, componentes da aglomeração urbana, cujo conjunto de pessoas e atividades econômicas concentravam-se em espaços pequenos e próximos, faziam como que os problemas existentes num determinado município passassem a impactar na organização dos demais. Essa característica, proveniente do processo de conurbação, aos quais municípios vizinhos acabam sendo submetidos, levava à necessidade de um planejamento e de ações integradas, a fim de ajudar a reduzir as diferenças, como também os problemas existentes.

A partir dos anos de 1995, com as transformações sofridas, estes municípios passam a ser considerados, sob os aspectos de formação histórica, das características geográficas, econômicas, sociais, e principalmente, políticas e espaciais, como integrantes da Região Metropolitana da Grande Vitória (ABE, 1999).

Sobre as cidades integrantes da RMGV, o município de Vila Velha era reconhecido como cidade dormitório, por nele residir grande parte da população que trabalhava em Vitória, pois sua tipologia era caracteristicamente residencial. Tal denominação acabava servindo de certo modo como um estereótipo, por demonstrar o perfil econômico limitado da cidade, cuja mudança veio ocorrer de modo mais intenso nos anos de 1980.

A realidade da cidade de Vila Velha passou a mudar com a influência dos grandes projetos e das obras iniciadas no município. A construção da Rodovia do Sol nos anos de 1980 e da Terceira Ponte³³⁸ estimularam a ampliação de uma rede de serviços, logística, fábricas e um grande polo de confecção a se estabelecer no município, movimentando economicamente e remodelando o espaço físico, pois a área, que antes era residencial passou a ceder lugar a pequenas lojas e comércios ligados à confecção.

³³⁸ Ponte Deputado Darcy Castello de Mendonça, concluída nos anos de 1990.

Vila Velha, no ano 2000, já era o mais populoso município da RMGV com 345.965 mil habitantes, representado 25,87% da população regional. Sua população tinha ainda o segundo melhor nível de renda, só perdendo para a capital Vitória, conforme exposto na tabela 4.3.1 (p. 230).

No aspecto relativo à produção de moradias, a COHAB-ES e o INOCOOP-ES tiveram grande contribuição na configuração do espaço físico dessa cidade, sendo Vila Velha o segundo município da RMGV a receber o maior número de unidade habitacionais ofertadas dentro do programa habitacional do BNH em todo seu período de operação.

A partir dos conjuntos habitacionais produzidos nos vazios urbanos existentes, significativa parte da população de Vitória e de Vila Velha puderam financiar suas casas em áreas que, apesar de legalizadas, eram distantes e precárias de condições básicas de habitabilidade³³⁹.

Para a população que não tinha condições financeiras de contratar o financiamento de um imóvel pelo baixo salário (menos de três salários mínimos) ou por estar desempregada ou na informalidade, coube a ocupação irregular de algumas áreas vazias existentes no município e que ficavam próximas aos bairros que começavam a sofrer com a especulação imobiliária da região litorânea em seu processo de verticalização. Eram áreas disponíveis que se encontravam ao longo das Rodovias que já estavam concluídas como a Rodovia Carlos Lindemberg ou em construção, como ao longo da Rodovia do Sol, uma alternativa propiciada pelas condições inadequadas de habitabilidade.

Na região da Rodovia do Sol, a aproximadamente 15 Km² do Centro de Vila Velha, próximo à tradicional vila de pescadores da Barra do Jucu, formou-se a microrregião da Grande Terra Vermelha, composta nos anos 2000 por mais de 10 bairros, com uma população caracterizada por baixos salários e pelo desemprego. Sobre essa área, denominada Grande Terra Vermelha, caracterizada por sua grande extensão de terra e população, Mattos (2011, p. 135-136) discorre:

³³⁹ Através de Duarte (2010) pode ser verificada a realização de entrevistas com os primeiros moradores desses conjuntos habitacionais, às quais descrevem a realidade da região e o sentimento existente no imaginário desses primeiros moradores.

É em meados da década de 1970 que começam a surgir loteamentos, muitos deles clandestinos, e invasões na área hoje reconhecida como Grande Terra Vermelha. (...) a área se caracteriza como zona de risco ambiental, por consequência da precariedade dos serviços e da infraestrutura urbana, o que coloca seus moradores expostos, constantemente, a condições de vida em ambiente altamente insalubre (inexistência de rede de esgoto na maior parte da área, lençol freático contaminado, entre outros fatores) e a risco constante de desabamento, pois as construções, assentadas em terreno arenoso, não possuem estrutura que permita sua fixação ao solo. [...] Como os outros bairros periféricos da RMGV, a Grande Terra Vermelha, também, se consolida em meados da década de 1980, com uma população composta, prioritariamente, por migrantes e pessoas de baixa renda, em busca de oportunidades de trabalho e/ou expulsos de seus locais de origem pela especulação imobiliária. Outra variável importante na constituição e na regulação da área foi o estímulo de políticos locais no processo de invasão e ocupação irregular.

Essa prática clientelista do poder público municipal à qual a autora se refere, diz respeito, entre outras, à ação do então governo estadual Max de Freitas Mauro (1987-1990) que interveio com a desapropriação de uma área de restinga, loteamento na época denominado Brunella II³⁴⁰, com a intenção de servir à produção de habitação de interesse social (SARTÓRIO, acesso em 13 mar. 2015).

A partir desse momento, houve a atração do interesse imobiliário, que buscava se apropriar de outras áreas que poderiam sofrer uma valorização gerada pela apropriação do loteamento pelo governo e passaram desse modo a adquirir de várias formas, áreas já invadidas anteriormente e que fizeram da região um dos espaços mais comuns de ocupação irregular e de abrigo da população mais pobre do município e de cidades próximas como Cariacica, Viana e Vitória.

O que prevaleceu nessa área desapropriada pelo governo do estado e, posteriormente, a partir de práticas políticas tradicionais existentes na cidade, foram algumas melhorias pontuais em infraestrutura e serviços barganhados por grupos de moradores e por representantes de movimentos que não estavam voltados para uma ação planejada e integrada, a fim de evitar a expansão das ocupações irregulares, como também a continuidade do loteamento e venda ilegal de áreas ambientais que deveriam estar sendo protegidas, assim como o aumento da violência e da precariedade já existentes. Os próprios líderes dos movimentos diziam proteger a área contra “invasores” com o uso de facões (SARTÓRIO, 2012; MATTOS, 2011).

³⁴⁰ O Bairro posteriormente passou a ser denominado de Terra Vermelha

Na realidade, a ação proveniente da política pública entre o fim dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, no município e na região que margeava a Rodovia do Sol, deu início a uma das maiores ocupações irregulares existente na RMGV, estimulando a ocupação de outras áreas, formando novos bairros precários, cuja ausência de intervenção política pôde ser verificada na forma de construção das moradias, cuja característica predominante foi proveniente de autoconstrução e de mutirões.

A falta de infraestrutura e de serviços básicos como de água, luz, transporte, escolas, creches, coleta de lixo e tantos outros foi a marca principal da área que nos anos 2000 já comportava uma população de mais de 29 mil habitantes (IBGE, 2000), vindo somente a crescer posteriormente.

Destacando os contratos realizados pela CEF com o poder público do município de Vila Velha, pudemos verificar algumas informações importantes, sendo a primeira delas proveniente de financiamentos realizados para a prefeitura do município com a finalidade de investimento em infraestrutura das áreas precárias a exemplo da Grande Terra Vermelha.

Conforme a tabela 4.4.1 (p. 249), verificamos que o município só passa a contar com os recursos da União para investimento em políticas urbanas, inclusive na área habitacional a partir de 1996³⁴¹, sendo que nesse ano apenas um contrato foi firmado com o governo do estado.

Conforme documento da CEF (nota 341), em 1997, essa mesma instituição financeira realizou quatro contratos para o financiamento de obras em Vila Velha para a área de habitação e infraestrutura básica, sendo que desses, três foram para a Prefeitura Municipal de Vila Velha (PMVV) e um para o governo do estado. Dos contratos realizados para a prefeitura, entre os quais um foi proveniente do Programa Habitar Brasil, totalizaram R\$ 3.963.562,00 de financiamento, sendo R\$ 2.685.000,00 o valor

³⁴¹ Os Documentos referentes aos contratos de financiamento das obras voltadas para a política habitacional no município de Vila Velha realizados através da CEF entre os anos de 1996 a 2002 estão disponíveis no site do Banco. Ver CEF. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. Disponível em <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015.

de repasse, sendo que para o estado o financiamento repassado na íntegra no mesmo ano foi de R\$ 500.000,00.

Já em 1998, apenas dois contratos foram realizados, um para a PMVV e outro para o governo do estado, ambos para infraestrutura habitacional. Chama a atenção o valor investido pela PMVV de R\$ 3.017.909,09, tendo sido repassado pela CEF somente o valor de R\$ 1.960.000,00. No ano de 1999 não houve contrato de financiamento por parte da CEF realizado com a PMVV, nem para o governo do estado, assim também como não houve contrato firmado com as empresas privadas da construção civil.

No ano 2000, os financiamentos foram para a iniciativa privada, para a contratante Blokos Engenharia LTDA, cujos valores totalizaram R\$ 7.021.657,00 no Programa PAR-Aquisição. Já no ano de 2001 foram três contratações, nas quais o maior volume de financiamento realizado foi para a iniciativa privada. A construtora Littig Engenharia LT num único contrato de financiamento com a CEF obteve do Programa Federal PAR-Aquisição o valor de R\$ 7.667.266,59.

Destacamos a expressividade do valor contratado, assim como a totalidade dos recursos repassados, representando mais que todas as demais operações financiadas para a PMVV no respectivo ano que somaram R\$ 1.280.352,99, tendo como repasse feito pela CEF o valor de R\$ 589.386,67, assim como nos anos anteriores, conforme a tabela 4.4.1 (p. 250) demonstra.

No ano de 2002, a Blokos Engenharia obteve junto à CEF o financiamento para construção de unidades habitacionais no município da ordem de R\$ 11.554.365,24, tendo obtido o repasse total dos valores. Já o valor investido pela PMVV em obras de infraestrutura nos bairros da cidade foi de R\$ 546.323,70, tendo sido repassados pela CEF o valor de R\$ 405.000,00.

TABELA 4.4.1 - FINANCIAMENTOS (R\$) REALIZADOS PELA CEF PARA O SETOR HABITACIONAL VILA VELHA - 1996 – 2002

CONTRATO	ANO	CONTRATANTE	PROGRAMA	SERVIÇO	INVESTIMENTO	REPASSE
0038230-95	1996	Governo do ES	PASS-Esgoto	Ampliação Rede	300.000,00	300.000,00
0044662-37	1997	PMVV	Habitar Brasil	Const.Unid. San.	150.000,00	150.000,00
0044674-82	1997	PMVV	PASS-Esgoto	Const. Rede	3.533.562,02	2.335.000,00
0044819-74	1997	PMVV	Pro Infra-trans	Terrapla.ePavim.	280.000,00	200.000,00
0048076-48	1997	Governo do ES	Habitar Brasil	const. Unid. Hab.	500.000,00	500.000,00
0057097-04	1998	Governo do ES	Água Pro San	Ampliação Rede	1.851.650,10	1.666.485,02
0066240-58	1998	PMVV	Pro Infra.	Dren.ePav.	3.017.909,09	1.960.000,00
0098406-67	2000	Blokos Eng.	PAR-AQ	const. Unid. Hab.	3.181.920,35	3.181.920,35
0099641-52	2000	Blokos Eng.	PAR-AQ	const. Unid. Hab.	3.839.736,84	3.839.736,84
0116939-81	2001	Littig Eng.	PAR-AQ	const. Unid. Hab.	7.667.266,59	7.667.266,59
0124351-57	2001	PMVV	Prog. e Gestão	Impla. Sis.esg.	1.082.046,86	429.000,00
0133031-62	2001	PMVV	Morar Melhor	Const. De infra	198.306,13	160.386,67
0144355-11	2002	PMVV	Pro Infraest.	Const. De galeria	546.323,70	405.000,00
0150352-13	2002	Blokos Eng.	PAR-AQ	Const. Uni Hab.	11.554.365,24	11.554.365,24

Fonte: CEF, 2015³⁴².

Destacamos a partir dessas informações o favorecimento na obtenção de recursos federais para produção de habitação por parte das construtoras que atendiam às classes econômicas média e alta. Essa política cuja ação acabava privilegiando o mercado de construção civil voltado para classes sociais, que caracterizavam por uma renda familiar acima dos cinco salários mínimos, provinha da garantia gerada ao Banco do retorno dos investimentos realizados.

Uma somatória dos valores financiados para a Blokos Engenharia e para a Littig Engenharia através da CEF demonstra que no ano de 2000, 2001 e 2002 a CEF repassou de modo integral para essas empresas mais de R\$ 26.243.287,00, enquanto que a totalidade de todos os valores repassados para a PMVV, desde o ano de 1996 até o ano de 2002, representou R\$ 5.639.386,00³⁴³, conforme verificado em tabela.

Esses dados apontam para a desvirtuação de objetivos dentro dos programas públicos do governo federal financiados pela CEF, em que o aporte para as empresas

³⁴² Dados adaptados pela autora deste trabalho.

³⁴³ Os Documentos referentes aos contratos de financiamento das obras voltadas para a política habitacional no contexto da política urbana no município de Vila Velha, realizados através da CEF entre os anos de 1996 a 2002 estão disponíveis no site do Banco. Ver CEF. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. Disponível em <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015.

privadas investirem em construção de unidades habitacionais para as classes sociais com renda familiar de mais de cinco salários mínimos era bem superior aos valores repassados aos municípios e seus respectivos programas locais de habitação de interesse social, que não tinham como objetivo a produção de moradias.

A maior parte dos programas da PMVV privilegiou obras de infraestrutura nas áreas urbanas ocupadas, caracterizadas pela sua precariedade de serviços urbanos, sendo a localidade da Grande Terra Vermelha a área a receber a maior parte desses investimentos destacados pela tabela 4.4.1 (p. 250)³⁴⁴.

Nesse sentido, verificamos que a política pública habitacional, a partir dos anos de 1990, cuja principal fonte de recursos provinha da União através do repasse por parte da CEF, era caracterizada por duas formas de ação, sendo a primeira voltada para programas federais que financiavam obras da construção civil privada em atendimento à população de classe econômica média e alta com a produção de unidades habitacionais. Esta classe econômica possibilitava, por sua estabilidade de trabalho formal a redução do risco de inadimplência, a garantia e a viabilidade do investimento realizado.

Para a população de classe econômica menos favorecida, caracterizada por uma renda familiar abaixo dos quatro salários mínimos, ficava a alternativa para os municípios buscarem recursos junto à CEF para o melhoramento da infraestrutura e dos serviços urbanos de modo geral das áreas precárias e de risco, sendo a produção de habitação uma consequência de processo de remoção de área, ou seja, em último caso.

O município de Serra apresentava algumas das transformações socioeconômicas mais significativas de toda a RMGV, tendo sofrido ao longo das décadas de 1980, 1990 e dos anos 2000 um grande impulso, proporcionado por fatores como a instalação de grandes plantas industriais como o Centro Industrial de Vitória I e II (CIVIT); pela expansão das periferias gerada pelo grande número de conjuntos habitacionais, que acabavam constituindo novos bairros na cidade, que era

³⁴⁴Ibid

proveniente dos agentes provedores COHAB-ES e INOCOOP-ES; e pelo crescimento populacional proveniente da chegada de migrantes de municípios vizinhos, assim como do interior do estado e de outros estados brasileiros, fenômeno impulsionado pelos grandes vazios urbanos e pelo baixo custo do solo urbano.

A Serra foi o município a receber a maior produção de unidades habitacionais, fato incentivado pelos baixos preços dos loteamentos existentes devido à grande extensão de área e pelo impulso gerado através da implantação de grandes polos industriais e do sistema portuário ali estabelecido. O IJSN (1987, p. 173) destaca que “[...] no acesso ao CIVIT II, diversos conjuntos do INOCOOP-ES formam o chamado Grande CIVIT”.

Verificamos uma articulação dos empreendimentos construídos com a capacidade de crescimento e desenvolvimento da cidade, assim também como da ocupação do solo junto às áreas próximas aos novos empreendimentos econômicos. É possível perceber a interligação dos processos de ocupação do solo e da instalação de grandes indústrias a partir dos anos de 1980, sendo que ao longo da Rodovia BR 101 Norte, assim como no topo do Planalto de Carapina, ocorreu, gradativamente, grande parte da formação de novos loteamentos (IJSN, 1987).

Desse modo, essas empresas que chegavam a RMGV, buscavam um baixo custo territorial para se instalar com vantagens oferecidas pelo poder público, a exemplo do que ocorreu na cidade de Serra. Além disso, também buscavam mão de obra abundante e barata. As áreas urbanas vazias existentes no município estimulavam as agências a adquirir terrenos para construção e oferta de moradias populares, contribuindo ainda mais para o crescimento populacional.

A Serra possuía grandes extensões de terras, muitas delas antigas fazendas e chácaras, transformando-se ao longo dos anos em loteamentos. Essas áreas ocupadas principalmente a partir dos anos de 1980, cuja construção de conjuntos habitacionais foi a maior da RMGV, encontravam-se distanciadas umas das outras, contribuindo para encarecer a infraestrutura da área, cuja responsabilidade era do poder público.

A população do município apresentava no ano de 2000 um número de 321.181 habitantes, atingindo a 3ª posição no ranking de cidade mais populosa da RMGV, compondo em 24% o total. A cidade passou a demonstrar de modo contínuo a partir da década de 1980, um crescimento populacional proporcionalmente superior aos demais municípios da região (MAGRIS, 2013), fato gerado pelos aspectos acima destacados, grande extensão de terra, baixo custo do solo urbano e implantação de grandes empresas.

Foi a partir dessa caracterização do espaço físico e dos seus respectivos habitantes que o município de Serra também virou foco de construção e oferta de novas moradias populares, tendo como público alvo a classe social de baixo poder econômico, além da ocupação do município de modo esparsa, com uma densidade populacional maior nas áreas de localização dos conjuntos habitacionais e de menor densidade nos espaços ainda não loteados.

A quantidade de vazios urbanos no município, ainda na década de 1980, era muito significativa, principalmente entre o distrito sede e Carapina, assim também como a faixa litorânea a exemplo de Jacaraípe e Manguinhos (IJSN, 1988).

Chamamos a atenção para a relação existente entre a ocupação legal e a ilegal no município. As áreas esparsas existentes entre os conjuntos habitacionais, que em muitos casos acabaram originando os bairros do município³⁴⁵, servindo de assentamentos precários para a população que não tinha como financiar um imóvel pelo BNH e buscava ficar mais próximo dos conjuntos no intuito de obter algum serviço de infraestrutura que deveria ser levado para tais empreendimentos pelo poder público.

Essa formação de assentamentos ilegais e precários em áreas próximas às dos conjuntos habitacionais, principalmente da COHAB-ES, cujos moradores tinham um perfil econômico mais fragilizado que os moradores dos conjuntos empreendidos pelo

³⁴⁵ Os conjuntos habitacionais na RMGV eram produzidos em áreas precárias de infraestrutura, sendo que posteriormente, com o passar dos anos, passaram a receber melhorias nas obras e serviços urbanos. A influência dos conjuntos habitacionais na constituição dos bairros era tão significativa que era muito comum seu nome servir de nome para o então bairro constituído. Esse fenômeno foi característico também em outros municípios da RMGV. Ver Duarte, 2010.

INOCOOP-ES, pôde ser melhor visualizada a partir da constituição dos bairros de André Cartone, Jardim Carapina, Feu Rosa, Vila Nova de Colares, José de Anchieta e Central Carapina (ALBUQUERQUE, 2010).

Um exemplo dessa conexão existente entre a formação dos espaços precários em torno dos conjuntos habitacionais empreendidos também pode ser observado em Fiorotti (2014, p. 160) ao lembrar que o loteamento Vila Nova de Colares foi ocupado, estando localizado em áreas públicas no entorno do conjunto habitacional Bairro das Flores (atual Feu Rosa),

Apesar de ter sido regularmente aprovado pelo município por meio de Decreto nº 124/1956, o loteamento Vila Nova de Colares foi ocupado irregularmente em meados da década de 1980 (em desconformidade com o projeto aprovado pelo município), assim como as áreas públicas de entorno do Conjunto Habitacional Bairro das Flores, aprovado em 1982.

Essa ocupação irregular, constituída a partir de loteamentos aprovados e autorizados pelo poder público, era constante nas cidades da RMGV, isso porque grande parte da população não se enquadrava no padrão exigido pelo BNH para financiar um imóvel. Esses empreendimentos localizavam-se próximos a áreas que ainda não representavam valor para o mercado imobiliário, servindo como alternativa de moradia próximas às áreas industriais, representando uma possibilidade de sofrer melhorias, ao longo dos anos, que seriam destinadas aos conjuntos que em sua maioria eram produzidos também em áreas carentes de infraestrutura e de serviços urbanos.

Outro aspecto que gerava tais ocupações era proveniente da demora da entrega das unidades, gerada por problemas de pagamento dos mutuários, repasse das verbas por parte do BNH, entre outros.

O processo de ocupação do espaço urbano do município de Serra a partir do fim dos anos de 1970 e mais intensamente a partir dos anos de 1980 deu-se através da produção governamental dos conjuntos habitacionais provenientes das Agências COHAB-ES e INOCOOPS-ES, voltados para as famílias com a faixa salarial acima de três salários mínimos; como também pelos loteamentos regulares aprovados pelo poder público e pelos irregulares por estarem em desacordo com a lei; e pelas invasões estimuladas em grande parte por movimentos sociais.

Em relação à produção de habitação social, na década de 1990, a cidade de Serra recebeu duas das últimas produções provenientes da COHAB-ES, uma no bairro Cidade Continental, a partir do Decreto 8.302/1995 com a produção de 2.865³⁴⁶ casas e a outro no bairro Cidade Pomar a partir do Decreto 9.654/1997 com a produção de 1.494 casas (PMS³⁴⁷, acesso em 22 jun. 2015).

Essa breve contextualização do cenário sociourbano do município da Serra nos apoia nas considerações que formulamos, quando analisamos a obtenção dos recursos federais por parte dos municípios no período de 1988 a 2002, no âmbito de nosso objeto de estudo, no qual buscamos discorrer sobre os financiamentos realizados pela CEF ao município de Serra como forma de verificar os repasses constituídos, os programas aos quais os recursos estavam atrelados e principalmente e as ações realizadas, segundo as diretrizes da política voltada para habitação social.

Assim, trabalhamos com os dados disponibilizados pela CEF³⁴⁸, lembrando que as informações são provenientes da obtenção dos recursos federais, não analisando alternativas de fontes de recursos aos quais os gestores municipais tenham buscado para implantação de programas na área habitacional no contexto das políticas urbanas³⁴⁹.

Conforme informações da CEF³⁵⁰, a Prefeitura do município de Serra não obteve recursos federais para o financiamento da política de habitação de interesse social entre os anos de 1988 e 1995. Cabe destacar que entre esses anos algumas obras iniciadas com os recursos provenientes do BNH estavam sendo concluídas. Essa

³⁴⁶ A COHAB-ES produziu também a partir desse mesmo decreto 117 lotes comerciais no Bairro Cidade Continental. Ver PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA (ES). **Serra: Perfil Sócio Econômico**. Secretaria Municipal de Planejamento. PMS, s/d. Disponível em <http://www.pms.gov.br>. Acesso em 22 jun. 2015.

³⁴⁷ PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA (ES). **Serra: Perfil Sócio Econômico**. Secretaria Municipal de Planejamento. PMS, s/d. Disponível em <http://www.pms.gov.br>. Acesso em 22 jun. 2015.

³⁴⁸ CEF. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. Disponível em <https://web.caixa.gov.br/> Acesso em 20 jul. 2015.

³⁴⁹ Destacamos que os recursos externos oriundos do BID foram pactuados com o governo federal, ficando atrelados ao controle da CEF.

³⁵⁰ Os Documentos referentes aos contratos de financiamento das obras voltadas para a política habitacional no contexto da política urbana no município de Serra realizados através da CEF entre os anos de 1996 a 2002 estão disponíveis no site do Banco. Ver CEF. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. Disponível em <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015.

realidade de escassez de financiamento da política urbana na área de habitação foi uma realidade nacional, como já descrito no capítulo três desta tese.

A crise econômica enfrentada pelo país nos anos de 1980, o grande déficit do BNH herdado pela CEF e a suspensão dos financiamentos públicos na área pós-gestão do governo Fernando Collor foram alguns elementos que, de algum modo, ajudaram a explicar a dificuldade de obtenção de recursos públicos entre os anos de 1988 a 1995. Outro ano que chama a atenção é o de 1999, por não ter havido financiamento no setor urbano voltado para a política habitacional no estado.

Lembramos que a política habitacional, a partir da Constituição de 1988, passou a compreender a habitação como elemento integrante de um conjunto de bens e serviços urbanos que passaram a constituir a política urbana em sua totalidade. Desse modo, a ação política em habitação não pôde mais ser tratada no sentido de produção de unidades por si só, mas também de todos os elementos que estavam agregados à moradia.

Conforme a tabela 4.4.2 (p. 257), podemos visualizar que somente foram realizados contratos pela CEF a partir de 1996, e que no ano de 1999 não firmou nenhum financiamento com o governo, prefeitura ou empresas de construção.

A tabela nos permite algumas observações interessantes sobre o destino dos recursos e os programas aos quais eles estavam atrelados, assim como os contratantes públicos (município e estado) e privados (empresas da construção civil).

**TABELA 4.4.2 - FINANCIAMENTOS (R\$) REALIZADOS PELA CEF PARA O
SETOR HABITACIONAL SERRA1996 – 2002**

CONTRATO	ANO	CONTRATANTE	PROGRAMA	SERVIÇO	INVESTIMENTO	REPASSE
0036470-54	1996	PMS	Habitar Brasil	Dren/Pav	1.096.070,41	984.366,46
0036480-68	1996	PMS	Infraest–Trans	Dren/Terrap.	479.000,00	479.000,00
0036481-83	1996	PMS	PASS-Esgoto	Inst e ampl. Rede	89.211,00	80.000,00
0036483-22	1996	PMS	Infraest–Trans	Sem descrição	343.475,00	230.000,00
0038591-41	1996	Governo do ES	Esg. Pro-Sanea.	Sem descrição	1.643.673,97	1.227.505,41
0044387-96	1997	Governo do ES	PASS-Esgoto	Inst e ampl. Rede	591.427,69	448.500,00
0044451-57	1997	PMS	PASS-Esgoto	inst e ampl. Rede	354.019,42	252.726,00
0044459-28	1997	PMS	PASS-Esgoto	Inst e ampl. Rede	505.862,86	446.000,00
0046254-91	1997	PMS	Habitar Brasil	Dren/Pav e Esg.	999.500,00	999.500,00
0047230-05	1997	PMS	Habitar Brasil	Esgot. Sanit.	235.803,27	200.000,00
0048112-16	1997	PMS	Habitar Brasil	Esgot. Sanit.	1.225.500,00	1.225.500,00
0066788-74	1998	PMS	Habitar Brasil	Urb. E infraest.	500.000,00	500.000,00
0069740-97	1998	PMS	Habitar Brasil	Hab. Área Ocup.	500.000,00	500.000,00
0069883-13	1998	PMS	Habitar Brasil	Hab. Área Ocup.	1.246.484,31	1.246.484,31
0099629-05	2000	Blokos Eng.	PAR	Produ. Un.Hab.	3.839.438,44	3.839.438,44
0111018-32	2000	Dangelo Const.	PAR	Produ. Un.Hab.	3.821.661,71	3.821.661,71
0112729-56	2000	Governo do ES	Morar Melhor	Inst e ampl. Rede	2.381.080,46	1.095.000,00
0116151-77	2001	Blokos Eng.	PAR	Produ. Un.Hab.	3.839.251,33	3.839.251,33
0121274-50	2001	PMS	Morar Melhor	Inst e ampl. Rede	379.664,53	300.000,00
0121275-65	2001	PMS	Morar Melhor	Inst e ampl. Rede	1.009.545,60	1.009.545,60
0126452-26	2001	PMS	REC. HIDRICOS	Inst e ampl. Rede	446.469,74	364.000,00
0111450-88	2002	Dangelo Const.	PAR	Produ. Un.Hab.	3.291.463,52	3.291.463,52
0119109-07	2002	Dangelo Const.	PAR	Produ. Un.Hab.	3.281.587,03	3.281.587,03
0136973-35	2002	Blokos Eng.	PAR	Produ. Un.Hab.	6.389.926,84	6.389.926,84
0137502-54	2002	Comér. Const	PAR	Produ. Un.Hab.	1.908.739,44	1.908.739,44
0141756-07	2002	PMS	Prog. Saneam.	Inst e ampl. Rede	864.659,30	800.000,00
0141757-11	2002	PMS	Prog. Saneam.	Inst e ampl. Rede	419.256,64	400.000,00
0149001-42	2002	LITTIG Const.	PAR	Produ. Un.Hab.	11.909.777,75	11.909.777,75

Fonte: CEF.³⁵¹Acesso em 02 jul. 2015³⁵².

Em 1996³⁵³ a CEF fez quatro repasses para a Prefeitura Municipal de Serra (PMS), tendo sido esse valor de R\$ 1.773.366,00, sendo investido em contrapartida pelo poder público local o montante de R\$ 234.390,000, totalizando um volume de R\$

³⁵¹ Esses contratos de financiamentos estão disponíveis em <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015.

³⁵² Dados adaptados pela autora desta pesquisa.

³⁵³ Ver Documentos referentes aos contratos de financiamento das obras voltadas para a política habitacional no município de Serra realizados pela CEF entre os anos de 1996 a 2002. CEF. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. Disponível em <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015.

2.007.756, aplicado em política urbana na cidade, além dos R\$ 1.643.673,97 investido pelo governo do estado.

No ano de 1997 dos cinco contratos realizados com a CEF pela PMS, o repasse foi de R\$ 3.123.726, 00, tendo o poder público reembolsado o valor de R\$ 196.958,00 de recursos próprios da cidade, totalizando investimentos da ordem de R\$ 3.320.684,00. Esses números revelam que no ano de 1997 houve um acréscimo no repasse por parte da CEF para a PMS no total de R\$ 1.350.360,00, ou seja, um aumento de aproximadamente 56,7% em relação ao ano de 1996.

Ainda no ano de 1997 houve um repasse da CEF para o estado investir R\$ 448.500,00 em instalação e ampliação de rede de água e esgoto, tendo o estado investido em sua totalidade R\$ 591.427,69, dos quais R\$ 142.927,69 foram de recursos próprios. No ano de 1998 foram realizados pela CEF três repasses para a PMS, no montante de R\$ 2.246.484,31, representando o valor integral investido pelo município. A linha de financiamento proveio do Programa Habitar Brasil.

Após a não realização de novos contratos de financiamento em 1999, o ano de 2000 apresentou um dado importante, sendo que dos três repasses realizados pela CEF para o município de Serra, dois foram feitos para empresas privadas da área de construção civil que obtiveram através do PAR um valor de R\$ 7.661.099,00. Já o único repasse realizado para o poder público, para o governo do estado, foi no valor de R\$ 1.095.000,00. A partir desse momento, destacamos a orientação dos recursos públicos destinados à habitação para o atendimento das classes sociais com renda acima de cinco salários mínimos.

No ano de 2001 a CEF repassou para a PMS, em três contratações de financiamento, o valor de R\$ 1.673.545,00, representando a integralidade do total investido pelo município na ampliação e tratamento da rede de esgotamento sanitário. Nesse mesmo ano a CEF financiou para a construtora Blokos Engenharia LTDA, em sua totalidade, o montante de R\$ 3.839.251,33, sendo esse 43,6% superior ao valor destinado para o município aplicar em obras localizadas em áreas carentes como os bairros: Vila Nova de Colares, Barrinha, Jardim Tropical, Central Carapina etc. Esses números

confirmam a predileção dos recursos públicos destinados para as empresas privadas no atendimento da classe média.

No ano de 2002, a priorização dos recursos disponíveis para a habitação foi dada também às empresas de construção civil no atendimento às famílias de classe econômica mais elevada, ficando evidenciado nos documentos apresentados no site³⁵⁴, que dos sete repasses realizados pela CEF ao município, cinco foram destinados às construtoras, inclusive dois deles para Dangelo Construtora, no mesmo dia, produzindo unidades habitacionais para classe média. Esses financiamentos para as Construtoras, em sua totalidade foram de R\$ 26.781.492,00, enquanto que para a PMS foram realizados dois contratos com o repasse de R\$ 1.200.000,00, ou seja, representando apenas 4,48% do total destinado para a política urbana realizada no município nesse ano.

Esses números demonstram que, com o passar dos anos, os recursos oriundos dos programas federais para investimento na área de habitação social no contexto das políticas urbanas foram sendo destinados a segmentos econômicos como o de construção civil, que atendia às classes sociais com maiores rendas, geralmente acima de cinco salários mínimos, possibilitando a garantia de retorno dos investimentos junto ao banco financiador.

Mesmo assim, essas informações, específicas ao nosso objeto que é a verificação das novas perspectivas de enfrentamento do problema de habitação de interesse social a partir de 1988 até o ano de 2002 demonstram que ações foram realizadas, investimentos foram concretizados e os programas públicos passaram a privilegiar a construção ou o melhoramento da infraestrutura urbana das áreas ocupadas pela população de maior carência habitacional.

Desse modo, verificamos que o poder público municipal de Serra, entre os anos de 1996 a 2002, investiu os recursos públicos obtidos a partir de fontes federais, além de

³⁵⁴ Os Documentos referentes aos contratos de financiamento das obras voltadas para a política habitacional no contexto da política urbana no município de Serra realizados através da CEF entre os anos de 1996 a 2002 estão disponíveis no site do Banco. Ver CEF. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. Disponível em <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015.

sua contrapartida, em sistema de esgotamento sanitário, drenagem e pavimentação de bairros com baixo nível de infraestrutura urbana como o Bairro José de Anchieta, Vila Nova de Colares, Central Carapina, Barrinha, São Marcos.

Além disso, promoveu obras de ampliação do sistema de coleta e tratamento de esgoto, obras de urbanização e infraestrutura³⁵⁵, drenagem e pavimentação de vias, sem a devida mensuração nos documentos de contratação dos financiamentos provenientes da CEF os bairros atendidos. Assim, grande parte das informações apresentadas pelo banco em seu site³⁵⁶ não apresentam as áreas beneficiadas.

Fica evidenciado, entretanto, que as ações efetivadas pela PMS foram voltadas para o melhoramento dos serviços públicos das áreas urbanas, caracterizadas principalmente pela precariedade dos serviços básicos de infraestrutura existente, assim como pela população de baixo poder econômico ali inserida.

O município de Cariacica apresentou uma transformação mais contraditória no processo de modernização da RMGV, já que parte de sua importância industrial, razoavelmente instalada nos anos de 1960, foi reduzida quando da construção do porto de Tubarão em Vitória, que ao longo dos anos incorporou praticamente todas as atividades de manutenção e operação da Estrada de Ferro Vitória Minas (EFVM).

Cariacica tem uma área de 279,98 Km², geograficamente bem localizado porque permite acesso à praticamente todas as regiões do estado, assim como serve de porta de entrada dos principais estados parceiros do Espírito Santo, já que é cortado pelas Rodovias BR 101 e BR 262, principais rodovias federais do estado, além da ES 080 que permite a ligação à região serrana do ES, como também à RMGV.

A população de Cariacica, que até o início do século XX concentrava-se na Sede, trabalhando com atividades rurais, passou a sofrer uma grande transformação nos anos de 1970 com a vinda dos migrantes provenientes do interior do Espírito Santo,

³⁵⁵ Muitas dessas obras não são descritas de modo metódico a informação que ações abrangeriam. Ver CEF. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. Disponível em <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015. cef.gov

³⁵⁶ Esses contratos de financiamentos estão disponíveis em <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015.

assim como dos estados vizinhos como o Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia, vivenciando um forte crescimento populacional de 256,06% em relação aos anos de 1960, conforme tabela 4.3.2 (p.231) (ABE, 1999).

A cidade foi ganhando um novo perfil econômico com as novas empresas que foram se instalando ao longo das BR 101 e BR 262, atividades de comércio e transporte de mercadorias, gerando investimento do governo em infraestrutura capaz de comportar o número de empresas que chegavam ao longo dos anos de 1970 e de 1980 (IJSN, 2001).

Essa transformação no perfil econômico da cidade, que começava a transitar entre o rural e o urbano, deixando a proeminências das atividades agrícolas para a expansão das atividades terciárias voltadas ao abastecimento de cargas e logística, levava também a um processo desordenado de parcelamento e ocupação do solo urbano, ocasionado pelos baixos preços do solo no município, assim como a inexistência de um planejamento territorial. Segundo Abe (1999, p. 385) as características comuns dessas ocupações são:

[...] A diversidade de traçados dos loteamentos, a desarticulação entre eles, a descontinuidade entre as vidas, os vazios entre eles, posteriormente preenchidos com o prolongamento sem critérios das ruas, a falta de áreas verdes e de equipamentos sócio-comunitários, a infraestrutura urbana básica ausente ou precária.

A partir dos anos de 1970, o parcelamento desordenado e ilegal do solo urbano fez surgir inúmeros lotes clandestinos, assim como muitas invasões que acabaram impactando na criação de bolsões de pobreza, assim como no acarretamento de graves problemas ambientais.

A contradição vivida por Cariacica pode ser verificada a partir da população que se instala na cidade ao longo dos anos de 1970, 1980, 1990 e 2000 e dos poucos investimentos realizados na área de habitação de interesse social.

Esse entendimento pode ser comprovado quando partimos da informação sobre o número de habitantes na cidade, que em 2000 era de 324.285, a segunda maior população da RMGV, apresentando também o segundo maior déficit habitacional

urbano que era de 6.576. Esse número pode ser justificado pelo perfil econômico da maioria da população do município que se caracteriza com renda média de quatro salários mínimos ou menos, representando 52% das famílias de Cariacica (IBGE, 2002). Isso porque os migrantes que chegavam e se instalavam na cidade eram, em sua maioria, pobres desempregados do campo que buscavam emprego e melhores condições de vida na cidade.

Ao mesmo tempo em que esse município demonstrava um dos piores índices em desenvolvimento urbano, em renda média mensal e indicador para investimento prioritário³⁵⁷, foi um dos que menos recebeu investimento em construção de unidades habitacionais em toda a RMGV. A tabela 4.4.3 (p.263) demonstra que o município não recebeu produção de unidades habitacionais por parte do INOCOOP-ES, Quanto à produção da COHAB-ES, somente 4.972 unidades foram produzidas no município, ou seja, apenas 8,33% de toda a produção na RMGV. Esses dados indicam uma contradição existente na carência habitacional provocada por uma população pobre e a escassez de investimentos públicos oriundos das agências promotoras da política habitacional do BNH.

Esse fato pode ser explicado pelo desvirtuamento que a política do BNH passou ao longo de sua gestão, levando grande parte dos recursos para a produção de habitação para classe média e alta, demonstrando pouco ou nenhum interesse em investimento em programas para uma população de baixo poder aquisitivo e, conseqüentemente, de grande risco de inadimplência, assim como de baixo retorno dos recursos investidos por parte das agências promotoras, desvirtuando o papel da Política Habitacional de Interesse Social que seria voltada para a população de menor potencial econômico e de maior carência no acesso aos bens e serviços urbanos.

Das mais de 59 mil unidades habitacionais produzidas na RMGV, somente 4.972 unidades foram produzidas no município, contribuindo para consolidar o estigma de pobreza e violência. Esta carência de política habitacional contribuiu para uma expansão das ocupações irregulares que se localizaram, em sua maioria, nas

³⁵⁷ Índice de Desenvolvimento Urbano (IDU) de Cariacica era de 0,3964; O Percentual da População cujo rendimento médio mensal do chefe de domicílio de até três salários mínimos PRC3SM era 0,7884; E o Indicador para Investimento Prioritário (IIP) representava 0,6960 (IJSN, 1999).

proximidades da baixa de Vitória, rio Jucu, ao longo da BR 101 e próximo aos bairros de Alto Lage, Vale Dourado, Vale Esperança e tantos outros, como forma de ocupar os espaços vazios existentes entre eles (IJSN, 2001). No fim dos anos de 1990, verificamos iniciativas da política urbana, sendo que a tabela 4.4.3 demonstra algumas das ações políticas no município, voltadas para o setor habitacional, ocorridas no período em questão.

TABELA 4.4.3 – FINANCIAMENTOS (R\$) REALIZADOS PELA CEF PARA O SETOR HABITACIONAL CARIACICA – 1996 – 2002

CONTRATO	ANO	CONTRATANTE	PROGRAMA	SERVIÇO	INVESTIMENTO	REPASSE
0036029-19	1996	Governo do ES	Pro saneam.		271.904,07	213.091,12
0138006-6	1996	Governo do ES	Pro saneam.	Aquis. De Adut.	294.685,70	150.187,69
0138014-61	1996	Governo do ES	Pro saneam.	Aquis. De Adut.	195.554,20	116.637,68
0036036-69	1996	Governo do ES	Pro saneam.		375.443,96	296.276,21
0138011-38	1996	Governo do ES	Pro saneam.	Aquis. De Adut.	266.420,50	185.269,77
0138012-42	1996	Governo do ES	Pro saneam.	Aquis. De Adut.	16.662,92	8.709,77
0138017-94	1996	Governo do ES	Pro saneam.	Aquis. De Adut.	95.644,53	15.883,58
0038589-09	1996	Governo do ES	Pro saneam.		496.154,83	341.401,00
0137946-16	1996	Governo do ES	Pro saneam.	Aquis. De Adut.	202.600,75	110.369,28
0036212-99	1996	PMC	PASS-Esgoto		570.000,00	570.000,00
0041792-53	1997	PMC	PASS-Esgoto		2.430.000,00	2.430.000,00
0043677-44	1997	PMC	PASS-Esgoto	Col. Transp. Res.	100.000,00	100.000,00
0057095-65	1998	Governo do ES	Pro saneam.	Implant. Bacias	22.178.343,73	3.891.876,76
0057686-07	1998	Governo do ES	Pro saneam.	Impla. Sist. Esg.	1.648.534,10	1.483.680,70
0138018-07	1998	Governo do ES	Pro saneam.	Exec. Adutora	1.355.312,94	667.094,45
0138020-49	1998	Governo do ES	Pro saneam.	Aquis. De Adut.	236.929,53	213.236,57
0141372-64	1998	Governo do ES	Pro saneam.		4.801.954,58	4.214.332,88
0069499-68	1998	PMC	Habitar Brasil	Melh. Esg. Sanit.	3.500.000,00	3.500.000,00
0112692-29	2000	Governo do ES	Morar Melhor	Urbaniz. Bairros	2.630.844,65	1.650.000,00
0115706-51	2000	Governo do ES	Morar Melhor	Urbaniz. Bairros	736.272,44	500.000,00
0115707-65	2000	Governo do ES	Morar Melhor	Urbaniz. Bairros	1.381.800,06	1.000.000,00
0098409-21	2000	De Fato Eng.	PAR-AQUI	Const. Unid.Hab.	1.591.576,15	1.591.576,15
0120486-97	2001	PMC	Pro Inf. Trans	Dren. Pav. Ruas	1.322.187,08	1.000.000,00
0141725-26	2002	PMC	San.e Vid. Basi	Ex. de Serv. San.	791.603,68	700.000,00

Fonte: CEF³⁵⁸, Acesso em 02 jul. 2015³⁵⁹.

³⁵⁸ CEF. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. Disponível em <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015.

³⁵⁹ Dados adaptados pela autora desta pesquisa.

A tabela apresenta a atuação municipal em programas voltados para os vários elementos que compõem a política urbana, inclusive a moradia, sendo que a Prefeitura Municipal de Cariacica (PMC) investiu entre os anos de 1996³⁶⁰ e 2002, cerca de R\$ 8.713.790,00, tendo obtido de repasse da CEF o valor de R\$ 8.300.000,00. Esse número é pouco expressivo quando comparado ao valor investido pelo governo do estado, que aplicou um montante bem mais significativo, ultrapassando R\$ 37.185.000,00, em obras de infraestrutura nos bairros da cidade.

Esses números expressam a precariedade das condições de infraestrutura dos bairros de Cariacica, sendo que tais valores foram empregados em drenagem, esgotamento sanitário, pavimentação de ruas, ampliação do sistema de água e esgoto e tantos outros serviços que visavam à urbanização dos bairros do município.

Apesar do volume considerável de recursos empregados no município, principalmente pelo governo do estado, tratando-se de obras de urbanização, não se conseguiu reverter o quadro de precariedade na oferta de bens e serviços públicos urbanos. A carência por moradias e todo seu conjunto de serviços básicos continuava grande, assim como se manteve persistente e crescente o grande número de habitantes a permanecerem na linha da pobreza no município³⁶¹.

A tabela 4.4.3 (p. 263) também indica que assim como os demais municípios da Região, no ano de 1999 não houve financiamento repassado pela CEF para o governo estadual, municipal e nem para a construção civil investir em habitação no município, demonstrando uma situação proveniente da limitação dos recursos disponibilizados pelo governo federal em todo o país.

No campo da oferta da estrutura urbana como um todo, inclusive utilizando de linhas especiais para a área de habitação de interesse social como o Programa Morar Melhor, o estado se fez protagonista, sendo que as principais atividades

³⁶⁰Ibid

³⁶¹ A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00, apesar de ter diminuído entre os anos de 1991 a 2000, passando de 32,99% para 21,76%, continuou ainda bastante elevado, sendo que no ano de 2000 o percentual de famílias vulneráveis a pobreza atingia um número de 47,20% e quase 10% dos domicílios, nesse mesmo ano, continuava sem banheiro e água encanada. Sobre esse e outros índices relativos ao município (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios**. 2013. Disponível em http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/429. Acesso em 03 de mar. 2016).

desenvolvidas estavam voltadas para a instalação e ampliação de rede de água e esgoto nos bairros já ocupados.

Porém, destacamos a presença do município em seu esforço de efetivar algumas ações no âmbito da política de habitação de interesse social, inclusive utilizando recursos dos programas federais destinados a tal setor como o Programa Habitar Brasil, no total de R\$ 3.500,000,00, sendo repassados de modo integral pela CEF, sendo investido na melhoria do esgotamento sanitários de vários bairros do município. Destacamos que a política pública urbana no município de Cariacica, a partir dos anos de 1990, esteve voltada para promoção de obras de implementação de infraestrutura e serviços públicos coletivos nas áreas mais carentes como os Bairros Águia Branca, Jardim Tropical, João Goulart, Nova Rosa da Penha, Itapemirim e outros tantos que conviviam com a precariedade da ausência destes mesmos serviços como pavimentação das ruas, rede de esgoto e água, ruas ou escadarias para acesso aos morros etc.

No âmbito do nosso objeto de estudo, verificamos serem essas as ações políticas provenientes das novas perspectivas do poder público para o enfrentamento do problema da habitação social, de modo integrado com os demais elementos, que compõe o quadro de bens e serviços urbanos, como construção da rede para tratamento da água e esgoto, coleta de lixo, calçamento, creche, posto de saúde, acesso viário, entre outros.

Nessa abordagem política efetivada pelo poder público a partir dos anos de 1990 até 2002, a produção da unidade habitacional não constituiu objetivo dos programas da política urbana para a população economicamente mais fragilizada, mas sim o melhoramento das condições físicas e estruturais do espaço urbano em que o morador já estava inserido.

O município de Viana, considerando os quatro integrantes da RMGV estudados, é o segundo em tamanho territorial, apresentado uma extensão de 311, 608 Km², fazendo divisa ao leste com Vila Velha, ao norte com Cariacica, ao sul com Guarapari e a oeste com Domingos Martins. Apesar desse grande território, seu crescimento populacional não se deu na mesma proporção que os demais municípios da região, sendo que no

período 1960/1970 seu crescimento geométrico foi de 4,83%, sendo que em 1970/1980 foi de 8,33%, 1980/1991 5,86% e 1991/2000 foi de 2,22%, atingindo uma população de 53.452 habitantes no ano de 2000 (IBGE, 2002). Isso demonstra que apesar da queda na taxa de crescimento geométrico, a cidade continuou a sofrer uma expansão populacional, ainda que numa proporção menor e numa sequência de queda.

Outro fator significativo em relação à ocupação territorial do município foi a baixa densidade demográfica apresentada. No ano de 2000 o município demonstrava a mais baixa densidade entre os demais integrantes da região metropolitana, com 181 Hab/Km², demonstrando que, apesar do aumento populacional ocorrido na cidade a partir dos anos de 1970, foi ainda pouco significativo quando comparado aos demais municípios e ao tamanho do território.

Alguns elementos podem ter contribuído para esse quadro, como a cidade não fazer limite territorial com a cidade núcleo, Vitória, como os demais componentes da RMGV o fazem. Além disso, o município ainda apresenta nesse período de estudo uma significativa vocação agrícola, cuja capacidade industrial no período se concentrava principalmente na BR 101 e BR 262, assim como às margens da Ferrovia EFVM, porém, cujo peso junto ao PIB estadual ainda tinha pouca representação. Sua contribuição com o PIB da RMGV em 2000 era de R\$ 273.228,00 representando apenas 1.6% do total que era de 53,5% de toda a riqueza do estado do Espírito Santo³⁶² (IJSN, 2000).

Viana se caracterizava por constituir uma população de baixo nível de especialização e de baixo poder aquisitivo, também concentrava a população mais pobre da RMGV, com 57% das famílias enquadradas no perfil de renda familiar de quatro salários mínimos ou menos. A cidade era ainda composta de uma população formada por 60% de pessoas na condição de pobreza de acordo com o censo de 2000 (IBGE, 2000). Esse quadro fica ainda mais preocupante quando analisamos o déficit habitacional

³⁶² O PIB estadual em 2000 era de R\$ 17.361.672,00 (IJSN, 2000. Grande Vitória. Espírito Santo. Desenvolvimento e Metropolização. Disponível em docplayer.com.br/6636598-Grande-vit... Acesso em jul. 2014).

total no ano de 2000³⁶³, que era de 785 unidades e um déficit relativo³⁶⁴ aproximadamente 7%.

Nesse caso, analisando o déficit relativo, temos um número bastante alarmante, já que quando consideramos o déficit total dividido pelo número de domicílios caracterizado no período como pequeno, mediante a baixa densidade demográfica, verificamos que a cidade, mesmo com um nível de crescimento populacional abaixo, em relação às cidades de Serra, Cariacica e Vila Velha, convive com o problema habitacional, causado em sua maior parte pela coabitação.

As políticas públicas de habitação de interesse social executadas no município de Viana no período que compreende a gestão do BNH, por parte dos agentes promotores, foram pequenas. Somente a COHAB-ES produziu unidades habitacionais na cidade, totalizando um número de 2.270 nos anos de 1980, como é possível verificar na tabela 4.4.4.

TABELA 4.4.4 - FINANCIAMENTOS (R\$) REALIZADOS PELA CEF PARA O SETOR HABITACIONAL VIANA - 1996 – 2002

CONTRATO	ANO	CONTRATANTE	PROGRAMA	SERVIÇO	INVESTIMENTO	REPASSE
0036208-16	1996	PMVIANA	PRO INFRA TRANS.	-	1.534.000,00	1.180.000,00
0036209-31	1996	PMVIANA	PRO INFRA TRANS.	-	234.000,00	180.000,00
0036206-77	1966	PMVIANA	PRO INFRA TRANS.	-	1.768.000,00	1.360.000,00
0036211-74	1996	PMVIANA	HABITAR BRASIL	-	624.000,00	480.000,00
0036210-59	1996	PMVIANA	PASS-ESGOTO	-	130.000,00	100.000,00
0043257-34	1997	PMVIANA	PASS-ESGOTO	Implant. Sis. Esg.	3.010.000,00	2.150.000,00

Fonte: CEF³⁶⁵. Acesso em 02 jul. 2015³⁶⁶.

Já a política urbana, incluindo a área habitacional, acionada no município entre os anos de 1996³⁶⁷ e 2002, conforme é possível analisar nas informações disponibilizadas pela CEF, apresentadas na tabela 4.4.4, indica que houve ações,

³⁶³ Déficit Total = Coabitação + número de domicílios rústicos.

³⁶⁴ Déficit Relativo = Déficit total dividido pelo número de domicílios.

³⁶⁵ CEF. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. Disponível em <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015.

³⁶⁶ Dados adaptados pela autora desta pesquisa.

³⁶⁷ CEF. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. Disponível em <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015.

porém, um número limitado em todas elas, provenientes do poder local, sem a participação do governo do estado como nas demais cidades da região.

A maior parte dos investimentos no período ocorreu no ano de 1996, o investimento em infraestrutura urbana nas áreas já ocupadas totalizou R\$ 4.290.000,00, tendo a CEF repassado para tais ações um valor de R\$ 3.300.000,00.

No ano de 1997 somente um contrato foi realizado com os recursos repassados pela CEF, para implantação do sistema de esgotamento dos bairros, cujo investimento foi significativo, totalizando R\$ 3.010.000,00, cujo repasse foi de R\$ 2.150.000,00. Nos anos entre 1998 e 2002 não houve contrato de financiamento para política habitacional no município e ou para investimentos, seguindo as novas diretrizes dos programas voltados para habitação social.

Chama a atenção, que diferente dos demais municípios da RMGV, a cidade de Viana não recebeu nesses anos em destaque investimento³⁶⁸ por parte do governo do estado na área de habitação, além dos elementos que a compõe como saneamento, esgotamento, drenagem, pavimentação, implantação de bacias e tantas outras intervenções, que comumente ficam em grande parte sob a responsabilidade do estado por serem obras de grande porte. O investimento total da Prefeitura Municipal de Viana (PMViana) obtido com os recursos provenientes da CEF para o setor habitacional no município ficou estimado em R\$ 7.300,000,00 no período analisado.

Essas informações sobre a cidade de Viana e o pequeno número de contratações de crédito realizadas com a CEF entre os anos de 1996 e 2002 para ações voltadas para a urbanização das áreas já ocupadas nos permitem um entendimento de descaso da política urbana regional para com o município.

Diferentemente das demais cidades, em Viana não houve nenhuma participação do estado no sentido de melhorar as condições de infraestrutura do município, proporcionando maiores e melhores condições para atrair investimentos e uma

³⁶⁸ Ratificando que nossa análise provém dos recursos federais repassados pela CEF, cuja responsabilidade lhe foi conferida após a extinção do BNH para financiar a política habitacional brasileira.

população com um potencial educacional e profissional voltado a modificar o perfil de baixa instrução e de baixa especialização existente.

A falta de ação do estado, assim como das construtoras privadas, indica um desinteresse para obtenção de recursos e efetuação de investimentos em habitação na cidade de Viana, provavelmente estimulados pelo baixo retorno e até do risco dos recursos aplicados mediante o perfil econômico dos moradores em questão. Além disso, destacamos que os contratos de crédito apresentados pela CEF³⁶⁹ não descrevem de modo mensurado os bairros e nem as obras que foram implementadas para as comunidades do município.

Em relação a Vitória, capital do Espírito Santo, cidade de área insular tem uma extensão territorial limitada com 81 Km², o menor município da RMGV, porém, o mais rico e com maior desenvolvimento urbano da região, expressando sua força como centro político, administrativo e econômico. A cidade detinha em 2000 uma população de 292.304 mil habitantes, correspondendo a 21,85% da RMGV e 9,05% de todo o Espírito Santo (IBGE, 2002).

Vitória, no ano de 2000, já não tinha, em seu espaço territorial, áreas que se caracterizavam como rural, o município tinha sofrido em todo seu território um processo de urbanização que não evitou a precariedade das condições de moradia para significativa parte da população³⁷⁰.

O processo de planejamento urbano introduzidos nas políticas como forma de melhoramento das condições de vida da população da cidade é recente. Em 1985 cerca de 43,37% da população da RMGV habitava áreas consideradas subnormais, sendo essas localizadas principalmente em áreas de morros e mangues, servindo como alternativas para a população que não se enquadrava no perfil econômico atendido pela política habitacional do BNH, sendo a tipologia encontrada nos mangues a de palafitas e nas favelas, predominando nesse período os barracos de madeira,

³⁶⁹ CEF. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. Disponível em <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015.

³⁷⁰ Essa precarização no processo de ocupação do solo urbano pela população de baixa renda no município de Vitória – ES será discutida em momento próprio, no próximo capítulo, objeto maior da pesquisa.

onde o IJSN (1987, p.25) apontava como “distribuídos: 47 em Vitória, 25 em Vila Velha, 27 em Viana, 60 em Cariacica e 20 na Serra”.

Essa população de Vitória que ocupava áreas consideradas subnormais estava localizada principalmente na área denominada Grande São Pedro, região que foi se expandindo, formando bairros a partir da formação de outros bairros, sendo que posteriormente, em capítulo próprio, discorreremos de modo pormenorizado sobre a mesma.

Quanto às políticas habitacionais efetivadas na cidade, estas foram significativas para melhorar as condições de vida de muitos habitantes que viviam em condições de precariedade nos mangues e nos morros, modificando a paisagem urbana de boa parte da cidade.

A cidade de Vitória apresentava, entre baixadas, mangues e morros, um número de 97.221 habitantes morando em assentamentos considerados subnormais, aproximadamente 34,5% do total existente na Grande Vitória (IJSN, 1987). Nos anos de operação do BNH, tanto a COHAB-ES, quanto o INOCOOP-ES produziram habitações na cidade de Vitória, um número de 5.421 unidades entre casas e apartamentos, sendo a maior parte da produção caracterizada pelo tipo vertical. Esse número indica um total de 8,32% de toda a produção das agências promotoras na RMGV.

O padrão das construções também foi superior aos municípios vizinhos, verificando que em Vitória as unidades habitacionais tinham um espaço superior e uma qualidade nos materiais e acabamentos realizados (DUARTE, 2010).

O déficit habitacional em Vitória em 1991, considerando o total, era de 5.449, enquanto o déficit relativo era de 8,16%, número bem abaixo dos demais municípios, exceto Viana, que tinha o menor contingente populacional. Também, no mesmo ano indicado, o município tinha a população com maior nível de especialização e melhor renda, tendo o menor número de habitantes que compunha renda média mensal de até três salários mínimos, 47,54%, a menor do estado do Espírito Santo (IJSN, 2000).

No ano de 2000, esse número de déficit habitacional no município de Vitória aumentou em 10,93%, totalizando 6.045, representando 22,72% do déficit da região e 10,08% em relação ao total do estado do Espírito Santo. Desse modo, apesar da capital, diferentemente de outras cidades núcleos, não apresentar o maior número de carência por moradias entre as cidades da região, ela concentra um número bastante representativo, mediante um número populacional também proporcionalmente inferior aos demais municípios, exceto Viana (IJSN, 2005).

É possível verificar também, a partir da tabela 4.4.5, cujas informações são provenientes da CEF³⁷¹, que entre os anos de 1966 a 2002, a cidade de Vitória recebeu importantes ações oriundas de programas na área de habitação por parte do poder público, inclusive municipal, cujas fontes, em grande parte, eram federais, contando também com a contrapartida do estado, assim como do município.

As ações da política urbana, voltadas para seus diversos setores incluindo o habitacional, tiveram como foco principal o investimento em infraestrutura, característica comum das ações políticas públicas de outras cidades brasileiras nesse mesmo período.

A tabela 4.4.5 indica que, entre os anos de 1996³⁷² e 2002, a cidade de Vitória recebeu do poder público, investimentos da ordem de R\$ 29.022,204, tendo a CEF repassado o valor R\$ 19.107,628.

Também verificamos que o governo do estado investiu na cidade R\$ 16.706.342,00, sendo que dentre esses financiamentos, dois foram frutos dos Programas Federais Habitar Brasil e Pro Moradia.

³⁷¹ CEF. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. Disponível em <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015.

³⁷² CEF. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. Disponível em <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015.

TABELA 4.4.5 - FINANCIAMENTOS (R\$) REALIZADOS PELA CEF PARA O SETOR HABITACIONAL VITÓRIA - 1996 – 2002

CONTRATO	ANO	CONTRATANTE	PROGRAMA	SERVIÇO	INVESTIMENTO	REPASSE
0036063-24	1996	Governo do ES	EPP-Pro San		300.256,76	206.179,76
0036042-81	1996	Governo do ES	Água Pro San		7.787.009,53	5.094.893,15
0121436-04	1996	Governo do ES	Água Pro San		1.631.920,61	1.179.130,34
0036372-79	1996	PMV	Habitar Brasil		973.980,00	973.980,00
0036466-72	1996	PMV	PASS – ESG		537.025,64	537.025,64
0036073-38	1996	PMV	PRO MORADIA		1.382.668,64	737.377,47
0039483-55	1997	Governo do ES	DI Pro San	Micromedicação	1.882.071,76	1.314.318,40
0137134-90	1997	Governo do ES	DI Pro San		92.954,83	54.744,52
0039475-93	1997	PMV	PRO MORADIA	Const. Lig. Bairros	2.030.723,97	1.030.448,45
0060057-14	1998	PMV	Dren. Pro San	Rede de Gal. Fluv.	451.232,86	327.682,61
0056887-59	1998	PMV	PRO MORADIA	Urb. Morro JesNaz	1.825.430,11	1.445.109,72
0058372-48	1998	PMV	PRO MORADIA	Urb. Morro Jaburu	1.812.369,94	917.719,41
0121422-42	1998	PMV	PRO MORADIA	Urb. Morro Jaburu	464.368,80	261.755,22
0128903-14	2002	PMV	PAT- Pro San	Saneam. Integ.	2.838.067,20	1.062.640,99
0138001-13	2002	Governo do ES	DI Pro San	Macromedicação	5.012.132,56	3.964.629,91

Fonte: CEF³⁷³. Acesso 02 jul. 2015³⁷⁴.

O repasse da CEF para o governo do estado foi de R\$ 11.813,893. Já a Prefeitura de Vitória (PMV) investiu, através das operações com a CEF, o valor de R\$ 12.315,862, tendo obtido como repasse por parte do banco de R\$ 7. 293, 735. Esses valores correspondiam ao segundo maior da região, ficando atrás apenas dos recursos aplicados no município de Cariacica, porém, paradoxalmente, quando a cidade núcleo ocupava a posição de quarta cidade, entre as cinco da região, com maior déficit habitacional.

Essas informações demonstram que o município de Vitória, na década de 1990, utilizou fontes federais para obtenção de recursos que eram provenientes de programas voltados ao melhoramento da qualidade de vida das áreas urbanas consideradas precárias. Entre essas áreas destacamos a urbanização do Morro Jaburu, Morro do Romão e Forte São João.

³⁷³ CEF. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015.

³⁷⁴ Dados adaptados pela autora desta pesquisa.

Fazendo uma análise geral dos documentos disponibilizados pelo site da CEF³⁷⁵ sobre os contratos de financiamentos obtidos pelos municípios da RMGV no período em estudo, verificamos que a cidade de Cariacica, primeira em déficit habitacional no ano de 2000, recebeu entre os anos de 1966 a 2002 o maior volume de recursos investidos por parte dos poderes públicos, municipal e estadual, comparado com os demais municípios analisados da RMGV, da ordem de R\$ 47.490,420. O município de Viana ficou, por sua vez, com a menor quantidade de recursos aplicados entre os municípios da região, totalizando um valor de R\$ 7.300.000,00 investidos pela prefeitura local, sem a participação do governo do estado.

Destacamos que grande parte dos contratos realizados pela CEF, com os municípios, não continham informações suficientes sobre o destino dos recursos concedidos, a exemplo dos bairros beneficiados, tipos de serviços, assim como a data da prestação de contas por parte das empresas da iniciativa privada³⁷⁶.

Outro ponto relevante foi o fato dos financiamentos realizados pela CEF aos municípios da RMGV só estarem disponíveis a partir de 1996. Não existem informações contidas no site da CEF relativo aos repasses realizados, entre 1988 e 1995. Isso não significa que as ações políticas urbanas de caráter público não tenham sido realizadas, mas que deveriam, quando de interesse próprio, ser buscadas individualmente, município a município.

Nesse sentido, nos debruçaremos sobre a política pública voltada para a habitação de interesse social e todo o quadro de serviços e melhorias que passaram a integrá-la, tendo como objeto de estudo o município de Vitória, representando o universo de estudo no contexto de nossa pesquisa, enquanto referência para demonstrar as realizações voltadas ao enfrentamento da situação de precariedades das áreas de pobreza do município, com foco na situação de habitação e nas condições de habitabilidade desta população.

³⁷⁵ CEF. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. Disponível em <http://webp.caixa.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2015.

³⁷⁶ Ibid

A partir de um estudo das políticas públicas da cidade de Vitória voltadas para a área de habitação de interesse social e todo o quadro de elementos que a integra, a exemplo da infraestrutura, visualizaremos algumas experiências como o Projeto São Pedro e o Projeto Terra, que ajudam na compreensão das transformações ocorridas e no impacto destas na qualidade de vida das comunidades atendidas.

5 A POLÍTICA DE HABITACÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA: AS EXPERIÊNCIAS COM O PROJETO SÃO PEDRO E O PROJETO TERRA

A capital do Espírito Santo, Vitória, a mais importante cidade política e econômica da RMGV, sede do governo do estado, também é o menor município em extensão. Sua faixa territorial é constituída por uma ilha principal com 29,31Km², uma parte continental com 39,66 Km², das Ilhas Oceânicas de Trindade, do Arquipélago de Martin Vaz, ambas situadas a mais de 1.100 Km² da costa, além de várias ilhas pequeninas ao seu entorno, que com sua baía constitui seu território em 98.194 Km² (IBGE, 2010). Sua composição geográfica tem nos morros o principal elemento caracterizador do espaço físico do continente.

Vitória detinha, em 1991, uma população de 258.777 milhões de habitantes, correspondendo a 22,71% da RMGV e a 9,95% do Espírito Santo. Em 2000 o percentual de habitantes do município em relação à região caiu para 20,30%, e em relação ao estado, como um todo foi para 9,42% (IBGE, 2002). Esses números demonstram que, apesar da redução do percentual populacional da cidade em relação à região e ao estado, a quantidade de habitantes continuava significativa. Essa redução do número de moradores no município vai ao encontro do aumento do preço do uso do solo, assim como do crescimento do parque industrial dos demais municípios que compõe a região e também o estado do Espírito Santo e a diminuição das distâncias entre as cidades, proporcionada pelo melhoramento do sistema de transporte viário.

Desde os anos de 1980, a população que passava por um crescimento de 4,56% (IBGE, 1991) ao ano, já não tinha em seu espaço territorial áreas que se caracterizavam como rural, o município tinha sofrido em todo seu território um processo de urbanização que se deu acompanhado da precariedade das condições de moradia de uma ampla camada da população, que sem alternativas sócio habitacionais, intensificam um movimento de ocupação desordenada em áreas impróprias para habitar em função da ausência de política que contemplassem as necessidades habitacionais da população de baixa renda.

Em meados dos anos de 1980, aproximadamente 37% da população da RMGV habitavam áreas de morros, mangues, descampados e outros assentamentos considerados subnormais. Essas eram as alternativas possíveis para a população que não se enquadrava no perfil sócio econômico atendido pela política habitacional do BNH. A tipologia encontrada nos mangues eram as de palafitas e nas favelas predominavam, nesse período, os barracos de madeira. Somente no município de Vitória, o IJSN (1987) verificou a existência de 47 assentamentos subnormais, perdendo em quantidade apenas para o município de Cariacica, com uma extensão territorial e uma população bem superior.

O município de Vitória, devido às suas características naturais e geográficas, por si só, causava limitação à ocupação do espaço urbano existente, demonstrando, nos anos de 1990, uma saturação na capacidade de ocupação, exceto pelas áreas de proteção ambiental como as de manguezal, localizadas ao longo da Rodovia Serafim Derenze, alvo de invasão nos anos de 1980, intensificando-se posteriormente.

À classe média e alta, principais setores sociais atendidos nos anos de 1990 pela política habitacional em todo o país, a verticalização foi a forma encontrada pelo mercado da construção civil para continuar se expandindo. Esse crescimento foi intenso em bairros como Praia do Canto, Mata da Praia e Jardim Camburi, em expansão no sentido paralelo a orla marítima (SIQUEIRA, 2010).

Nesse capítulo, analisamos as primeiras experiências locais no desenvolvimento de planejamentos urbanos envolvendo a habitação, assim como os demais elementos que integram o conjunto de bens e serviços coletivos, os quais compõe a moradia. Verificamos também os impactos provenientes de tais projetos. Essa discussão é importante por permitir a verificação na mudança no comportamento dos agentes envolvidos no processo, poder público e sociedade atendida, confirmando o surgimento de um novo cenário político inaugurado não apenas no país, mas também na capital do estado.

Neste novo cenário, despontaram ações que foram estimulando, aos poucos, a participação e o envolvimento das comunidades nas discussões relativas aos projetos

urbanos que permitiriam a inauguração de uma nova fase no processo de urbanização da cidade, iniciando o rompimento da política local com antigas práticas clientelísticas, patrimonialistas tão evidenciadas e comuns nas gestões anteriores.

Desenvolvemos uma discussão acerca da participação popular no processo político de gestão urbana. Para tanto, analisamos a construção do processo de “democratização” da política urbana municipal com a criação do Plano de Desenvolvimento Urbano (PDU) e os reais ganhos provenientes desse processo.

Buscando uma conexão histórica dos fatos responsáveis pelas transformações ocorridas no campo das políticas públicas na área habitacional, discorreremos sobre a importância e o papel da sociedade civil, através dos movimentos sociais de luta pela terra e pelo direito à moradia, na consolidação de uma nova dinâmica no enfrentamento do problema habitacional na cidade e na concretização de um projeto de inclusão social pelo viés da moradia. Ações configuradas a partir da construção e implantação de alguns projetos tocavam a habitação a partir do espaço constituído para a moradia, a exemplo dos Projetos São Pedro e Terra em suas várias fases de desenvolvimento.

Tratamos das ações políticas voltadas para o setor habitacional no município de Vitória após a Constituição Federal de 1988 no intuito de compreender como as transformações provenientes da nova orientação da política nacional de habitação, caracterizada pela descentralização das políticas sociais, foram tratadas em Vitória. Nesse momento, alcançamos nosso objeto maior de análise nessa pesquisa, as ações municipais efetivadas no tocante à moradia, com seus objetivos e a lógica predominante.

Desse modo, verificaremos os Projetos São Pedro e o Projeto Terra como instrumentos de mudança na lógica da política urbana no trato da área habitacional, representando um marco de transformação das ações no tratamento do problema da moradia, a partir do alcance de ações em seu trato físico, na perspectiva de atingir uma transformação social.

Essa discussão se torna fundamental para compreensão da dinâmica percorrida pelas políticas públicas voltadas ao enfrentamento do problema da habitação de interesse social no município de Vitória, assim como as mudanças constituídas ao longo do recorte temporal ao qual nos debruçamos.

5.1 O MUNICÍPIO DE VITÓRIA E O PLANEJAMENTO COMO ELEMENTO DE INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS URBANAS.

As experiências da capital capixaba com o desenvolvimento de planejamento urbano é algo recente na história do município. Assim como as demais cidades brasileiras, Vitória não foi resultado de uma organização espacial, cuja base era proveniente das demandas sociais coletivas, nem das suas características geográficas provenientes da limitada faixa territorial entre o mar e os morros.

O processo de urbanização da cidade de Vitória, a partir de meados do século XX, foi marcado por um intenso e contínuo crescimento desordenado, desigual, oriundo de um aumento demográfico, principalmente a partir dos efeitos da política de erradicação dos cafezais no estado e da implantação dos grandes projetos, num curto espaço de tempo, elevando o preço do uso da terra e fazendo com que áreas inapropriadas para habitação, como os mangues e morros, fossem invadidas pela população que não tinha condições econômicas de pagar os altos preços cobrados pelo mercado imobiliário para ocupação das áreas formais e legalizadas.

Autores como Mendonça (1991) e Zechinelli (2000) entendem que até a década de 1960, Vitória não conviveu com a prática política de desenvolvimento de planejamento urbano, sendo que as intervenções urbanísticas³⁷⁷ ocorridas foram resultado de ações

³⁷⁷ Entre obras de urbanização e aterros realizados como forma de buscar aumentar as limitações físicas naturais do município capixaba destacamos o Novo Arrabalde, um projeto encomendado ao engenheiro Francisco Rodriguez Saturnino de Brito pelo então governo Muniz Freire (1892-1896), que segundo Campo Júnior (1996), foi realizado com a intenção de prover a cidade com uma expansão urbana à qual contribuiria para torná-la um centro populoso e comercial a partir de loteamento de uma área seis vezes maior que a então ocupada na capital. Ver CAMPOS JÚNIOR, Carlos Teixeira de. **O Novo Arrabalde**. Vitória: PMV, Secretaria Municipal de Cultura e turismo, 1996.

paliativas, prevalecendo interesses setorizados, desconectados de um projeto integral, coletivo e democrático.

Antes do desenvolvimento e da aprovação dos Planos Diretores Urbanos (PDU) de Vitória em 1980, importantes mudanças na paisagem física territorial e social ocorreram, a partir de ações provenientes dos governos do estado que se deram desde a formulação do projeto Novo Arrabalde, seguido pelos planos de melhoramentos, urbanização e modernização entre os anos de 1910 e 1930, até processos de transformação urbanística embasado num modelo modernizante de embelezamento da cidade, que desconsiderava graves problemas sociais como a carência habitacional, assim também como as características históricas da arquitetura, das edificações e das ruas.

Klug (2004, p. 01) destaca alguns projetos de intervenção urbanística desenvolvidos entre os anos de 1896 a 1973, período que antecede o primeiro Plano Diretor Urbano da capital do estado. São eles:

O Projeto do Novo Arrabalde de Vitória, realizado por Francisco Saturnino de Brito, em 1896; O Plano de Melhoramentos e de Embelezamentos de Vitória, do governador Jerônimo Monteiro, em 1908/1912; As intervenções realizadas pelo governo Florentino Avidos entre 1924/1928; O Plano Geral da Cidade de 1917 e o Plano de Urbanização de Vitória de 1931, do engenheiro Henrique Novaes; O Plano de Urbanização da Cidade de Vitória, desenvolvido pela ETUC e coordenado por Alfred Agache, de 1945; O Plano de Desenvolvimento Integrado para a micro região de Vitória (PDI), realizado pelo escritório de arquitetura M. Roberto Arquitetos e pela PLANORTE, em 1973.

Essas intervenções tinham como objetivo inicial promover o processo de expansão dos espaços urbanos da cidade que, no final do século XIX, ainda era pouco habitada, e proporcionar melhorias a partir de obras a fim de potencializá-la comercialmente. Posteriormente, com o passar dos anos, as políticas de urbanização passaram a ter uma preocupação com o embelezamento da cidade buscando captar investimentos privados e favorecer alguns setores como o de construção civil.

A verticalização das construções, já nos anos de 1960, desconsiderava as características da paisagem local, transformando por completo as características

físicas e naturais da capital, isso porque muitas dessas intervenções só foram possíveis pelo processo de aterramento de parte do mar e dos manguezais.

Na Primeira República, os projetos de intervenção urbana tinham a finalidade de expandir e melhorar o aspecto físico da cidade, tendo como princípio a ideia de modernização que norteava as transformações urbanísticas das cidades brasileiras. Em Vitória, não foi diferente, havendo demolições, alargamento de ruas, obras de infraestrutura e tantas outras obras consideradas na época “melhorias” (LEME, 2005).

Essas “melhorias” são questionadas no sentido em que são desconsiderados os problemas sociais provenientes das mesmas, como a falta de habitação, escassez gerada pela demolição de moradias populares consideradas incompatíveis com o processo de modernização.

As demolições ocorriam para dar espaço às novas obras, novas vias e bairros, os quais não eram acompanhados de propostas e alternativas para a população que não se adequava financeiramente aos novos espaços que estavam sendo constituídos, assim também como nos espaços antigos, já modificados pelas obras de infraestrutura.

Em 1973 foi elaborada uma proposta de intervenção que tinha como finalidade macrozonear os municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana denominado de Plano de Desenvolvimento Integrado da Micro Região de Vitória. Conforme Botechia e Borges (2014, p. 08), o Plano contratado durante o governo de Arthur Carlos Gerhardt Santos,

[...] buscou “dar coesão aos projetos de ampliação do complexo portuário, instalação de distrito industrial, abastecimento de água e saneamento, urbanização de áreas conquistadas ao mar” (M. ROBERTO, 1973), prioridades advindas do progresso, privilegiava soluções para uma futura metrópole, no qual o centro da capital era um dos vários centros de “animação” propostos. (...). As propostas elaboradas neste período, em grande parte, não foram realizadas e nem mesmo “ouviram” população e técnicos locais. Apesar disto, lançaram diretrizes determinantes à análise da cidade e do desenvolvimento urbano que foi realizado a partir de então.

Nesse momento a lógica mercadológica de uso e ocupação do solo urbano concentrava-se no espaço físico do Centro da capital, área privilegiada para sofrer as intervenções públicas com obras de infraestrutura, abertura de vias e o embelezamento da área. Obras de remodelação de prédios e suas fachadas, assim como de construções antigas eram comuns no processo de modernização do espaço, assim como as demolições de casas consideradas insalubres e inadequadas ao processo de transformação urbanística que se implementava nos princípios do ideário modernizador.

Nos anos de 1970, estudos sobre a região foram realizados pelo IJSN, podendo ser comprovado através da publicação de sua revista em 1979 que trazia um alerta acerca do risco de extinção do patrimônio ambiental capixaba ao ser explorado de modo preocupante pelos processos de industrialização e urbanização que ocorriam na região. Nesse documento (1979, p. 09), o Instituto revela,

A ampliação e remodelagem do aparelho político institucional ocasionou: a remodelação/descaracterização do Palácio Anchieta, com a demolição da Igreja de São Tiago, e reconstrução da estrutura interna e fachada com motivos neo-clássicos e neo-barrocos e a construção do pórtico e do acesso principal da Misericórdia para ser edificado o Palácio Domingos Martins (Assembléia Legislativa), a Catedral em estilo neo-gótico substituiu a velha Igreja Matriz; o Mercado público foi demolido e o Édem Parque cortado ao meio para a implantação da Avenida Capixaba, atual Jerônimo Monteiro. Da mesma forma que as edificações, os espaços de uso social, as ruas, as praças, largos e escadarias foram transformados. [...]. As obras de melhoramento, iniciadas no fim do século passado e que tiveram continuidade até fins da década de 20, transformaram radicalmente a cidade de Vitória. [...]. Nos anos 20 foram retomadas as obras de melhoramentos que compreenderam os aterros dos bairros de São João, da Ilha de Santa Maria e de Jucutuquara, Maruípe, Bombas e Goiabeiras. Foram retomadas as obras de saneamento e serviços urbanos iniciadas em 1900/1910. Foi dada continuidade à demolição maciça de casas velhas e insalubres, retificação de ruas, ampliação dos serviços de água, esgoto pluviais, limpeza pública.

Essa descrição acima demonstra algumas transformações às quais a cidade foi submetida, resultado da falta de um planejamento urbanístico que considerasse às características naturais, as especificidades arquitetônicas e as demandas da população de Vitória. As ações executadas desconsideravam todos os critérios de um planejamento urbano harmonizador, capazes de equilibrar as ações de urbanização, com a manutenção e recuperação do patrimônio cultural, dos cuidados com as áreas de preservação ambiental e da sociedade inserida nesse ecossistema.

Nesse mesmo ano, em 1979, o Plano Diretor Urbano (PDU) de Vitória foi desenvolvido, tendo sido aprovado somente em 1984, a partir da Lei nº 3.158/1984. O PDU³⁷⁸, primeiro Plano Diretor Urbano da cidade de Vitória, estabelecia, conforme Marchezini (2006, p. 110),

[...] zoneamentos de uso e ocupação, normas urbanísticas para o parcelamento do solo urbano, orientações para a preservação ambiental, formas de revisão do próprio plano e instituiu o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano como “órgão de assessoramento do Poder Executivo Municipal” para assuntos pertinentes ao desenvolvimento urbano [...].

O Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória³⁷⁹ (CMPDU), constituído por representantes de instituições ligadas aos setores urbanos, passou a ter uma importância fundamental na condução do planejamento urbano da capital. Estes conselheiros tinham o papel de interpretar o PDU, cabendo aos conselheiros responder as possíveis dúvidas existentes, assim como evitar equívocos provenientes da nova lei (MARCHESINI, 2006).

Apesar de uma publicização do PDU e de sua perspectiva de democratização da política urbana, suas decisões continuaram a ter um caráter técnico e político, tendo as comunidades e os movimentos sociais pouca ou nenhuma participação nas discussões.

A partir da Constituição Federal de 1988 e das ideologias políticas do novo governo que chegava ao poder em 1989, Vítor Buaiz, do Partido dos Trabalhadores (PT), houve a necessidade de revisão do PDU, adequando-o às novas diretrizes da política urbana, em cuja ênfase embasava-se, a partir desse momento, na “função social” da propriedade.

Este governo introduziu um período político no estado, em cuja participação da sociedade se fez um grande diferencial. De modo inédito, a gestão possibilitou, conforme Delanos (2011, p. 134), “o envolvimento efetivo da população na gestão

³⁷⁸ Plano Diretor é, conforme o artigo 182 da Constituição Federal, regulamentado pelo Estatuto das Cidades “um instrumento básico de ordenamento territorial urbano, devendo definir qual o uso e as características de ocupações de cada porção do território municipal, fazendo com que todos os imóveis cumpram a função social” (BARROS, CARVALHO e MONTADON, 2010, p. 91).

³⁷⁹O CMPDU foi instituído no mesmo ano que o PDU foi aprovado, em 1984.

pública ocorrida em Vitória/ES, entre 1989 a 1992, vai se tornando evidente na gestão petista”.

Uma comprovação dessa participação maior da sociedade pôde ser verificada a partir da criação do orçamento participativo, dando maior efetividade e credibilidade aos movimentos sociais existentes. Esse momento representava o primeiro passo em prol de um processo político de democratização da gestão urbana e de seus respectivos planejamentos e direcionamentos. Para Carlos (2006, p. 32),

As substantivas alterações institucionais realizadas no orçamento participativo de Vitória podem ser compreendidas à luz de sua relação com os projetos públicos governamentais. Verifica-se que são diferentes as concepções de participação, e por extensão, de democracia das diferentes gestões que experimentaram o OP: o pressuposto democrático da administração do PT (gestão 1989-1992) era a democracia participativa; em consequência, defendia-se a participação direta da população na formulação das políticas, nas três gerações seguintes do PSDB (1993 a 2004), com poucas variações, ao assumir a democracia representativa como forma de governo possível, exige-se uma participação apenas complementar, de conteúdo, mais consultivo e legitimador em vez de deliberativa (CARLOS, 2003; PMV, 2002).

A partir da análise acima, já é possível verificar, na prática, com a chegada do PSDB ao governo, algumas mudanças significativas da participação popular junto aos conselhos, passando este a perder força no processo decisório dos planejamentos públicos desenvolvidos, entre eles o urbano. Porém, essa discussão será melhor discorrida em tópico próprio.

Em 1994, a partir da Lei nº 4.167, foi aprovado o segundo Plano Diretor Urbano do Município de Vitória, na gestão do prefeito Paulo César Hartung Gomes do PSDB (1993 - 1996). Esta gestão implementou um projeto político de trabalho embasado nos moldes conceituais e práticos do Planejamento Estratégico, já tão executado no universo empresarial, trazendo para a administração pública um caráter modernizador dos métodos e mecanismos políticos de gestão, organização e avaliação dos resultados. Apesar dos modernos modelos utilizados de gestão pública, as principais críticas concentraram-se na perda da representativa popular no CMPDU.

A denominada nova gestão, caracterizada pelo uso de instrumentos e ferramentas provenientes de modelos gerenciais utilizados pelas instituições privadas, agora

adaptadas às características das instituições públicas, proporcionou um novo modelo político de atuação, cuja característica maior estava em visualizar o resultado e os meios utilizados para tais fins, exigindo uma responsabilidade fiscal maior do estado em prol de metas orçamentárias.

Importantes instrumentos e projetos criados pela gestão anterior de Vítor Buaiz tiveram, nesse governo de oposição, sua continuidade, permitindo que o orçamento participativo, os conselhos gestores e o Projeto São Pedro pudessem ganhar novas perspectivas, expandindo-se e ajudando a consolidar as bases do que mais tarde viria a se constituir num projeto urbano de grandes dimensões denominado Projeto Terra.

5.2 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA POLITICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA

Os anos de 1980 foram de grande expressão no estímulo à participação da sociedade na busca pela implementação e garantia dos seus direitos políticos e conseqüentemente, sociais. A luta da sociedade civil brasileira pelo direito político configurado no processo de redemocratização, resultou na construção, aprovação e publicação da Constituição Federal de 1988. Foi a partir desse momento, ao qual culminou no maior e mais expressivo instrumento jurídico na garantia dos direitos fundamentais do cidadão brasileiro, que trabalhamos a importância da participação popular na formulação e execução das políticas públicas sociais.

Os mecanismos legais de participação e controle por parte da sociedade na gestão política dos bens e serviços públicos foram criados a partir da Carta Magna e de suas posteriores regulamentações, exemplificadas através do orçamento participativo, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei 9.709/98, que regulamenta o art. 14 da CRFB/88, que dispõe sobre a iniciativa popular, sobre o plebiscito e referendo, que permite a criação de tantas outras leis e regulamentações que contribuíram para criação de um espaço real de estímulo e participação da sociedade no processo de decisão política, como a publicação do Estatuto das Cidades em 2001.

Esses instrumentos jurídicos buscavam incentivar a participação popular na elaboração dos projetos políticos e, posteriores ações públicas, às quais iriam direcionar os interesses e demandas das comunidades locais, a partir da obrigatoriedade de implementação, por parte dos gestores públicos, de Conselhos e Fóruns de participação no processo consultivo e deliberativo das políticas públicas, tanto no âmbito estadual, como no municipal. Albuquerque (2006, p. 06) compreende a dificuldade da criação desse processo de modo efetivo, sendo que,

A construção destes espaços não tem sido fácil. As disputas entre interesses mais e menos democráticos são intensas, a precariedade de uma cultura democrática e participativa se faz notar tanto na burocracia estatal como nas organizações da sociedade e no setor privado, dificultando a consolidação dos espaços de diálogo e negociação sobre as políticas. Além destas dificuldades, esta agenda de reforma democrática do Estado, confronta-se, desde seu momento inaugural pós-Constituição, com uma hegemonia crescente das agendas neoliberais de reforma do Estado.

A Constituição cidadã, assim denominada entre os especialistas e estudiosos do direito, conotação obtida graças aos instrumentos jurídicos instituídos de mobilização, participação e controle das políticas públicas por parte da sociedade, previu, assim como posteriormente outras legislações, a criação de espaços de extrema importância no debate político, para que a sociedade, de modo direto e não representativo se faça presente no âmbito do processo decisório das ações públicas. Nesse sentido, destacamos os Conselhos Gestores que segundo Gohn (2006, p. 07),

[...] são fruto de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Os Conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumento de expressão, representação e participação da população. As novas estruturas, inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltado para as políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas que atuam.

Os Conselhos Gestores, diferentemente de outros modelos de Conselhos, como os Populares e Comunitários, não são representados de modo indireto junto ao poder público. Estes possuem representantes eleitos diretamente no seio dos membros, possuindo uma cadeira institucional para participação no processo decisório do poder público instituído.

Porém, a dificuldade maior de consolidar um processo real de participação popular provinha, entre outros fatores, da ausência de uma cultura democrática que tornava a sociedade elemento integrante do processo político e assim, da efetividade das ações públicas.

As marcas de um regime político autoritário e clientelista, com raízes antigas na sociedade brasileira, e que perduraram até o fim dos anos de 1980, resultaram numa sociedade descrente da legitimidade e do poder da participação no controle das políticas públicas.

Os artigos da CFRB e suas regulamentações permitiram a criação de canais de participação no âmbito político federal, estadual e também municipal. Esse processo de democratização da política pública, conforme Narciso e Paz (2012, p. 341),

Promoveram mudanças significativas na gestão destas políticas e nesta direção foram introduzidos mecanismos de controle social. Com dezenas de Conselhos instituídos e conselheiros empossados, estes espaços fazem parte da estrutura político-institucional do Estado Brasileiro em um contexto complexo e variado com experiências bem ou mal sucedidas tanto em termos de ampliação da democracia quanto em termos do impacto destes novos espaços decisórios nas políticas públicas.

Assim, a partir dos anos de 1990, a participação social nas políticas públicas foi utilizada como instrumento de controle por parte do povo brasileiro, sendo que a partir desse momento, foi possibilitado aos setores organizados da sociedade participar desde a formulação, acompanhamento até a alocação dos recursos públicos destinados às ações políticas definidas no pleito dos órgãos democráticos constituídos.

Ainda que questionemos a efetividade e o impacto dessas ações, inevitavelmente compreendemos sua importância na criação desses canais, aos quais possibilitam aproximar os interesses das comunidades locais com as ações públicas colocadas em prática pela equipe gestora.

Os Conselhos foram constituídos como espaço público de negociação de interesses e de conflitos entre diferentes grupos sociais tendo, nesse campo, o ambiente

adequado para as disputas ideológicas, e de poder, resultando num processo mais ou menos propício às demandas e necessidades da coletividade.

Inevitavelmente, compreendemos que, assim como em todo processo social, a transformação da mentalidade é fruto da efetivação de um novo comportamento, de uma nova cultura, provenientes de avanços e retrocessos, que se constituem a partir de aprendizados constantes e efetivos.

Nessa construção de avanços e retrocessos, fatores importantes atuavam como elementos limitadores da função de legitimador desses espaços de participação política da sociedade na gestão pública, um desses fatores era a já destacada agenda das reformas que tinha no elemento econômico a base de mudança e de restrição da intervenção pública nas áreas sociais como a habitação.

Os anos de 1990, no campo da gestão política, foram marcados pela adoção de modelos das organizações empresariais privadas, baseados no planejamento estratégico, que introduziram nas instituições públicas uma verdadeira guerra contra o aumento das obrigações e dos gastos públicos.

Foram aprovadas leis de responsabilidade e transparência no orçamento público que iam ao encontro de uma contabilidade mais racionalizada, um orçamento enxuto, minimizando os gastos públicos e transferindo para a sociedade civil e para o mercado algumas funções e responsabilidades antes do Estado e dos seus Entes Federados.

Nesse cenário de redução dos gastos públicos e dos investimentos em áreas sociais, a participação popular se fez muito mais significativa, compreendendo que com menos recursos destinados às políticas sociais, haveria necessidade de uma maior e mais adequada alocação desses escassos recursos.

Na cidade de Vitória, esses espaços de negociação entre a sociedade civil organizada e o poder público, no período histórico em análise, foram sendo constituídos, porém, questionamos o modo de construção e a efetividade dos canais democráticos e constituidores da prática participativa da sociedade.

Esse questionamento ao qual nos referimos é proveniente da verificação da existência de fatores inibidores de uma ação plena e consciente da população, impostos por uma cultura autoritária e pela permanência de práticas clientelísticas existentes na cultura política da nossa sociedade, prevalecendo por parte dos cidadãos e também por parte de seus representantes comunitários, a busca por favores e ações políticas que tinham um alcance pífio, insignificante, mediante sua abrangência e aos resultados produzidos. Esses fatores inibidores podem ser resumidos a partir de Delanos (2011, p. 127), quando lembra que:

[...] historicamente, a constituição dos movimentos dos bairros em Vitória, seu deu a partir do poder público ou por interferência direta deste, criando associações onde estas existiam. A legitimidade das lideranças estava condicionada muito mais à sua capacidade de manter um bom relacionamento com o poder público, objetivando obter bens e melhorias para o bairro, do que ao potencial mobilizador dos representados.

Nesse sentido, verificamos que os movimentos populares em Vitória, a partir das associações e conselhos, não conseguiram romper com essa prática clientelística, cujos objetivos maiores de obtenção de melhorias na infraestrutura e nos serviços públicos para a comunidade eram negociados por pequenas e paliativas ações como a entrega de cestas básicas, tíquetes de leite e outros “benefícios”, que em muitos casos só atendiam aos interesses dos líderes.

Os canais públicos de participação da sociedade, para serem efetivos, deviam ser constituídos de um poder capaz de propiciar o exercício de uma autonomia, rompendo com comportamentos de dependência, subordinação, alienação e interesses exclusivistas.

No município de Vitória, essa tentativa de construção de espaços democráticos de constituição de ações políticas começa a dar seus primeiros passos a partir dos anos de 1980, momento significativo de luta por melhores condições de vida por parte dos trabalhadores, estudantes, sindicatos e também de movimentos populares.

É Significativo destacar que a luta em prol da moradia popular (UNP. Acesso em 10 mai. 2016), no Espírito Santo, entre os anos de 1979 até 2000 foi comandada pelo Movimento Nacional de Luta Pela Moradia.

Não havia um movimento exclusivo em Vitória, nem no estado do Espírito Santo, voltado para o problema da habitação social, mas sim ações lideradas pelo Movimento Nacional de Luta Pela Moradia, que eram marcadas por ocupações, manifestações entre outras reivindicações como transporte, saúde, educação etc. (ANDREATTA, 1987). O que prevalecia em Vitória era um movimento de associações de bairros organizadas em prol da luta pelo melhoramento das condições de infraestrutura e de serviços urbanos existentes, incluindo habitação.

Essas organizações passaram a ganhar expressão num cenário de fortalecimento dos movimentos populares que ocorreram num contexto de abertura política, contribuindo para que as associações dos bairros mais carentes Vitória, a partir dos anos de 1980, passassem a receber o apoio de instituições políticas, bem como da igreja católica na interação de seu papel político com o estado e com a sociedade civil. Esse apoio se dava no âmbito da organização e da conscientização das comunidades envolvidas (DELANOS, 2011). E nesse sentido, Carlos (2007, p. 29) destaca,

O quadro associativo da sociedade em Vitória passa a ganhar contornos expressivos apenas a partir do início da década de 80, período em que são criadas grande parte das associações de moradores [...]. Esse avanço na organização popular na Capital foi marcado pela criação, em 1984, do Conselho Popular de Vitória (CPV) que buscava unificar o movimento de caráter reivindicativo e fortalecer os mecanismos de luta populares.

Apesar da busca por uma articulação de ideários na constituição de novos espaços de interlocução junto à administração municipal, objetivo maior do Conselho Popular de Vitória (CPV) para construção de um processo de democratização na prática decisória da gestão pública, a própria estrutura com que estavam montadas as associações representadas por líderes, nem sempre comprometidos com as demandas reais das comunidades, impossibilitava o rompimento com as antigas formas assistencialistas e clientelistas das políticas públicas (CARLOS, 2007).

Mesmo com essas limitações provenientes de interferências da PMV, no sentido de “desestabilizar os movimentos, desmobilizando e cooptando lideranças” (CARLOS, 2007, p. 29), continuamos a verificar a criação de outros Conselhos no município, sendo que metade deles foi constituído após o ano de 1997, fenômeno justificado pela obrigatoriedade proveniente da legislação de 1996 que estabelecia a obrigatoriedade

de criação de Conselhos Gestores para que os municípios recebam os recursos da União destinados às áreas sociais (NARCISO; PAZ, 2012 e GOHN, 2006).

A obrigatoriedade de uma participação da sociedade, no processo decisório da gestão pública dos municípios, proveniente da legislação, ainda que representando extraordinário avanço para o alcance do exercício da participação popular na gestão pública, não representou a garantia do exercício pleno de mudança e alcance da equidade e da justiça social. Isso porque as barreiras existentes na interlocução dos interesses entre a sociedade civil e o poder público ainda eram resistentes.

Essas resistências podem ser exemplificadas considerando as lutas dos movimentos populares pela participação nas políticas públicas do município de Vitória, que apesar de já terem, em 1984, o CPV já constituído, buscando unificar os movimentos populares de caráter reivindicativo existentes na época ainda não exercia, na prática, um papel de consolidar a interlocução entre os interesses públicos e a sociedade civil.

Apesar dos anos de 1980 representarem para Vitória o auge do associativismo comunitário, estas organizações foram marcadas por elementos inibidores de um fortalecimento do processo democrático de participação popular, dentre os quais, podemos destacar o pouco envolvimento da população; o papel das lideranças no processo político decisório; número pequeno de reuniões às quais geralmente tinham a finalidade de distribuição de tíquetes de leite para crianças carentes; pequeno número de pessoas envolvidas diariamente no trabalho das associações; participação e representação das instituições públicas entre outros (CARLOS, 2006).

Nessa construção institucional, proporcionada pelo meio jurídico de instrumento de legitimação do espaço democrático de participação, destacamos o Orçamento Participativo (OP) ao qual Vitória foi uma das primeiras cidades brasileiras a adotar. Entre 1989 e 2001, o OP, interrompido no município e retomado a partir de 2005, passou por diferentes formas de organização, tendo como concepção para a implementação das ações públicas a serem instituídas, desde as áreas limítrofes de Vitória, valorizando uma noção de abrangência territorial no âmbito físico e social das políticas, até uma perspectiva de menor de ação, tendo como ênfase o bairro isolado, como elemento facilitador de execução e controle de ações (PMV, 2016).

Nesse processo, percebemos o equívoco inicial do debate existente no campo constituído para a participação popular na consagração da ideia de tratar os problemas urbanos como elementos isolados, não integrados e integradores de ações coletivas.

É na gestão do então prefeito Vítor Buaiz³⁸⁰ que o OP foi implantado, tendo como características, conforme Carlos (2006, p.32):

Regras claras conhecidas e sobretudo, construídas em conjunto com a sociedade organizada, em busca de um modelo de co-gestão da coisa pública que redefinisse papéis e responsabilidades. Verificou-se, neste período, a construção de canais efetivos de participação e ações de cunho pedagógico do executivo local, com vistas a promover uma participação propositiva e autônoma, em espaços de interlocução que viabilizassem a objetividade e a transparência na definição de objetivos comuns.

Esse primeiro momento, no qual o poder político se voltava à participação da sociedade, na construção de um novo projeto político, criando canais e meios de comunicação entre o poder público e as comunidades, refletia-se como resposta às reivindicações das diversas associações populares existentes na capital do estado.

A partir de 2001, o OP foi interrompido, considerando-se nesse momento um retrocesso dos canais de participação da sociedade na tomada de decisão das ações públicas. Acreditamos que essa interrupção foi proveniente de uma política partidária à qual não estava comprometida como o partilhamento do processo público de decisões. A participação popular acabava ganhando um caráter muito mais consultivo, como forma de legitimar as decisões já tomadas, do que propriamente a de deliberar sobre qualquer demanda proveniente das comunidades.

Adiante à gestão do PT na prefeitura de Vitória, seguem-se três gestões do PSDB, que vão implementar algumas transformações significativas no encaminhamento político das ações sociais. Carlos (2006, p.32) lembra que,

Com a assunção do PSDB, as redefinições no formato metodológico do OP passaram a ocorrer em função do projeto político do governo e do papel que este atribuiu à democracia e participação, em vez da busca do aperfeiçoamento e aprofundamento do processo. Desde 1993, o OP em

³⁸⁰ Prefeito da cidade de Vitória entre os anos de 1989 a 1992.

Vitória torna-se cada vez mais informal e experimental, e as decisões mais significativas sobre o processo passaram a ser tomadas pela equipe do governo local, tendo o executivo como ator protagonista e centralizador, ocorrendo a participação popular apenas em caráter consultivo, o que fragilizou a autonomia da sociedade civil e a credibilidade no processo como um todo.

Desse modo, ainda que o PSDB tivesse dado continuidade ao OP nas suas três gestões (1993-2001), acabou desqualificando a participação e a força dos movimentos populares do município (CARLOS, 2006). O enfraquecimento da participação junto a esse mecanismo foi resultado de um esvaziamento de importância e da significação dos Conselhos que passaram a legitimar as decisões políticas.

A própria falta de controle e fiscalização das informações encaminhadas pelo poder público nesses Conselhos, não permitia à população verificar de modo transparente os resultados efetivos das decisões tomadas. Essa situação justifica o grande número de obras inacabadas no município nos anos de 1993 a 2001, conforme destacado em site da própria PMV (2016). Assim, Carlos (2006, p. 35) destaca que,

O monitoramento das obras do OP é um ponto de grande fragilidade do processo e ainda bastante informal e precário (...). As prefeituras apresentam prestações de contas anuais aos delegados, com maior ou menor regularidade e detalhamento, mas sempre restritas às obras do OP que constam no Plano de Investimento, estando ausente do debate o controle público e acompanhamento da execução orçamentária como um todo.

Importante destacar que uma grande dificuldade do controle das decisões políticas tomadas provinha da cultura pouco participativa da sociedade na vida política, deixando nas mãos dos líderes comunitários a responsabilidade de acompanhamento, esvaziando a força e a expressão popular em prol dos interesses coletivos.

Mas é na região denominada de São Pedro que destacamos a importância da força do movimento comunitário na luta pela moradia. A primeira associação da região, proveniente do bairro São Pedro surgiu em 1977, logo depois, com a expansão da região em novos bairros, a partir de invasões e ocupações de áreas inapropriadas, várias outras associações foram surgindo ao longo dos anos de 1980.

A região que já era povoada por pescadores nos anos de 1940, caracterizava-se pelas moradias do tipo palafita, construída sobre o maior manguezal do Espírito Santo, localizado a noroeste da ilha de Vitória.

Ocupada entre o fim dos anos de 1970 e nos anos de 1980, a região teve sua formação originada a partir do bairro da Ilha das Caieiras e, posteriormente, com a chegada de novas famílias, outros bairros foram se formados rapidamente, resultando num número de onze bairros que formavam a chamada Grande São Pedro³⁸¹.

No início dos anos de 1980 a localidade já possuía aproximadamente 15 mil moradores (SIQUEIRA, 2010) e nos anos 2000 essa população ultrapassava o número de 50 mil habitantes (MARTINUZZO, 2002). Essa população era formada por migrantes pobres subempregados, desempregados e pelos evadidos do campo.

A igreja católica teve um papel fundamental no processo de organização dos movimentos populares na região e também na influência de uma visão política, proveniente da mensagem progressista denominada “libertadora” proveniente da mesma (PEREIRA, 2012). As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) tiveram tanta força na organização das associações que influenciaram na escolha dos nomes provenientes dos bairros da região, os quais tinham nome de santos, dando um apelo religioso à questão da moradia. As CEBs, juntamente com militantes de partidos políticos, desempenharam importante papel junto às organizações dos movimentos e, conseqüentemente, contribuíram de forma significativa para a apropriação e expansão da moradia nas áreas de manguezais (RAMOS, 2005).

A ocupação da região é fruto de um período conturbado de conflitos entre moradores, Prefeitura Municipal de Vitória, Polícia e os supostos proprietários das terras ocupadas. Esse processo teve na ação política seu estímulo e seu elemento inibidor. Esse entendimento pode ser verificado em Andreatta (1987) quando revela a invasão

³⁸¹ A região de São Pedro foi inicialmente constituída pelos bairros de São Pedro I, São Pedro II, Santo André, São José, Redenção (São Pedro III), Conquista, Nova Palestina, Resistência, Estrelinha, Inhanguetá e Grande Vitória (BOTELHO, 2011). Atualmente a região é composta pelos bairros de São Pedro, Ilha das Caieiras, Redenção, Nova Palestina, Resistência, Condusa, São José, Santos Reis, Santo André e Conquista (PMV, 2016). Os bairros Estrelinha, Inhanguetá e Grande Vitória compõem atualmente a Região Administrativa II de Vitória (BOTELHO, 2011).

da área à qual originou o bairro de São Pedro II. Andreatta lembra que quando a população solicitou ao poder público municipal a aquisição da área para criação do bairro, este sugeriu a invasão, considerando a possibilidade futura da aquisição da área.

Entre o fim dos anos de 1970 e o início de 1980, um significativo número formado por quase 100 famílias ocupavam um morro próximo ao já constituído bairro de São Pedro. Essas famílias haviam invadido uma área de propriedade particular. Tal situação gerou um grande conflito entre os invasores e os prováveis proprietários, acarretando uma prática autoritária da polícia, resultando em barracos demolidos e pessoas feridas.

Em dezembro de 1980 o então prefeito Carlos Alberto Lindemberg Von Schilgen³⁸² liberou uma grande³⁸³ área para construção de habitações populares. Esse loteamento foi proveniente ao programa federal PROMORAR ao qual consideramos como a primeira intervenção política municipal na área de moradia, que tinha como objetivo assentar aproximadamente 500 famílias³⁸⁴. Mas tal ação acabou desencadeando uma procura pela área de manguezal adjacente à já consolidada, recebendo um número cada vez maior de moradores. Portela (2002, p. 39) lembra que,

As invasões eram uma forma de sobreviver na cidade para os migrantes que chegavam sem residência fixa, sem perspectiva segura de emprego e com pouco preparo para inserir-se no contexto formal da cidade. Ao chegarem na cidade, geralmente eram acolhidos por parentes ou amigos, mas logo procuravam seu próprio espaço, alugando ou “comprando” algum minúsculo barraco, nos morros ou nos mangues da cidade. Quando o aluguel passava a pesar no orçamento, a invasão se tornava uma alternativa atraente.

Desse modo, a invasão sobre os ecossistemas de manguezal se tornou uma alternativa de moradia e sobrevivência na periferia da cidade reconhecida pela igreja, partidos políticos e pelos movimentos sociais, como forma de pressionar o poder

³⁸² Prefeito de Vitória entre os anos de 1979 a 1982 filiado naquele período ao partido governista Arena.

³⁸³ Estima-se que o tamanho da área era de 150.000 m²

³⁸⁴ Sobre tal intervenção, destacamos que este programa além de representar uma resposta aos movimentos sociais aos quais já faziam grande pressão por moradia, significou um fortalecimento político a ser capitalizado pelo partido do governo, tendo em vista as campanhas para as eleições estaduais (PORTELA, 2002).

público e buscar soluções concretas para o problema enfrentado por um percentual grande de famílias do município, a falta de moradia.

A região de São Pedro teve como elemento motivador de muitos conflitos a utilização da área de depósito de lixo da cidade, o mesmo que foi utilizado pela PMV para aterrar o bairro de São Pedro I, passando a ser fonte de renda para muitas famílias que se “profissionalizavam” como catadores de materiais recicláveis. Entre brigas judiciais provenientes da “posse” da área e do “direito” da exploração do lixo, surge uma das Associações mais conhecidas na região, a dos Catadores de Vitória Homero Mafra.

Foi diante de tanta adversidade, conflitos, violência, pressão, tentativas de fragilização dos movimentos por práticas de cooptação do poder público junto aos líderes e de enfraquecimento das lutas pelo estímulo à criação de várias associações num mesmo bairro, que essas organizações tornaram-se mais fortalecidas, sendo capazes de criar um jornal e uma escola comunitária para o bairro de São Pedro (ANDREATTI, 1987).

A posteriori, tais iniciativas, mediante a um reconhecimento da sociedade civil e do poder público sobre a necessidade de ação e de mudança do cenário de degradação da condição humana, assim como do de proteção ao ecossistema de modo geral, foi que outros meios de publicidade e de aparelho ideológico foram sendo criados e utilizados pelos movimentos populares. Como destaca Pereira (2012, p. 192),

A associação de moradores passou a desenvolver um trabalho de rádio popular, que funcionava aos sábados, de oito às dez horas, e era usada não só para o lazer dos moradores e divulgação das notícias de interesse da comunidade, como vagas de emprego, mas também para formação ideológica.

A expansão dos bairros Estrelinha e São Pedro caracterizaram as ocupações iniciais na primeira metade dos anos de 1970. Na década de 1980 outros bairros que formaram a região de São Pedro já haviam sido constituídos, só vindo posteriormente a receber novos nomes. Todo esse processo de luta dos movimentos populares da região resultou na publicização da miséria vivenciada pela população local e da omissão do poder público em acionar instrumentos políticos para modificar esse

cenário de degradação humana e ambiental, já reconhecido em todo o país através de noticiários de repercussão nacional³⁸⁵.

A partir deste contexto histórico de omissão do poder público, exclusão social, organização e luta dos movimentos populares em prol de condições fundamentais de sobrevivência, que tiveram como eixo maior a questão da moradia, é que foi criada a região de São Pedro.

Foi com a eleição do prefeito Vítor Buaiz em 1989 que a região recebe a primeira política pública orientada pela participação efetiva, contando com o envolvimento das comunidades locais através de suas associações organizadas. De acordo com o relatório da Prefeitura Municipal de Vitória de 1992, o governo Vítor Buaiz adotou, a partir de 1989, a Política de Inversão de Prioridades, com a finalidade de promover mudanças na região de São Pedro, buscando promover melhores condições de vida à população e garantir a preservação do manguezal. A partir desta iniciativa, tomou forma “o processo de recuperação e preservação do manguezal, urbanizando as áreas, que segundo diagnóstico da própria Prefeitura, não dispunha mais de capacidade de auto-recuperação” (PMV, acesso em 04 out. 2016). Esse momento tem como marco político de ação a implantação do Projeto São Pedro - Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal.

[...] caracterizado por três eixos norteadores que englobam; 1- a conscientização dos moradores para preservação do mangue, 2- a participação das comunidades na implantação dos critérios para uso e ocupação do solo na urbanização das áreas, incluindo ainda, 3- melhorias habitacionais para as famílias assentadas (PMV, acesso em 04 de outubro de 2016).

O Projeto São Pedro é considerado como um elemento embrionário na construção do Projeto Terra e que também constitui um modelo de ação na amostragem que envolve a problemática de nosso objeto de estudo.

³⁸⁵O Documentário intitulado “Lugar de Toda Pobreza” de Amylton de Almeida de 1983 que apresentava o triste cenário de miséria ao qual um grande número de famílias, em sua maioria constituída de migrantes, se encontrava, dependendo do lixo depositado na região, disputando com os urubus as sobras destinadas num ato de desespero na tentativa de garantir a sobrevivência dia após dia. LUGAR DE TODA POBREZA. Direção Amylton de Almeida. Roteiro Amylton de Almeida e Humberto Gobbi. Rede Gazeta, Vitória: Bairro São Pedro, 1983. 1 filme (52min. e 26s.).

5.3 O PROJETO SÃO PEDRO E O PROJETO TERRA COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DA CIDADE DE VITÓRIA

As experiências de promoção de ações públicas pelo poder municipal na área de habitação de interesse social na cidade de Vitória após o processo de redemocratização política têm no Projeto São Pedro um importante marco histórico capaz de demonstrar o surgimento de uma nova forma de tratamento pelo poder público de atuação frente ao problema causado pela degradação ambiental, que tem na ocupação do espaço urbano de áreas alagadas para construção de moradias um dos principais promotores desta situação.

Na perspectiva dos eixos norteadores que englobam o Projeto São Pedro, o mesmo tinha uma lógica proveniente de duas políticas diretoras para o problema socioambiental. A primeira, uma política de urbanização de áreas degradadas e a segunda, uma política de proteção e sustentabilidade ambiental, cuja recuperação das áreas degradadas acabava por abranger o problema habitacional de muitas das famílias moradoras de palafitas.

A complexidade e o agravamento da situação de pobreza acarretaram uma multiplicação de problemas, fugindo das ações públicas implementadas, exigindo sempre uma permanente continuidade dessas ações. Podemos compreender melhor essa questão através da entrevista concedida por um dos arquitetos³⁸⁶ responsáveis pelos trabalhos dos Projetos São Pedro e Projeto Terra.

Conforme você foi urbanizando, as pessoas que moram nessas áreas, como eu falei, vivem de uma economia informal, tem muito pouco recurso, e passou a ser uma área com posto de saúde, escola, água, luz, esgoto e passou a ser valorizado, aí o cara vem e oferece qualquer 10 mil réis (como diz o outro) e o cara vende (...). Conforme você foi urbanizando Resistência e Palestina que eram dois bairros do Projeto, as pessoas foram vendendo e ocupando aqui em cima, aí começa a piorar e surgir a necessidade do Terra (LOUREIRO, entrevista 20 jun. 2016).

Verificamos a partir da fala desse profissional, o qual participou no desenvolvimento das atividades do Projeto São Pedro, que este não tinha objetivo específico na área

³⁸⁶LOUREIRO, José Carlos. **O Projeto São Pedro e o Projeto Terra**. Entrevista concedida a Maurizete Pimentel Loureiro Duarte pelo Assessor Técnico dos Projetos São Pedro e Projeto Terra. Prefeitura Municipal de Vitória, 20 jul. 2016.

habitacional, mas sim, no trato do problema ambiental gerado pela degradação proveniente das invasões e ocupações das áreas de manguezal.

Consequentemente, no intuito de recuperar as áreas degradadas e limitar a ocupação e a devastação de novos espaços de proteção ambiental, que tiveram início ações voltadas para a habitação de interesse social. Nesse sentido, o projeto São Pedro implantado pela Prefeitura Municipal de Vitória foi destacado por Bonduki (1997, p. 102), como um modelo de ação pública no enfrentamento do problema da moradia. O autor considera que,

Essa nova política consiste em melhoria das condições de vida de 15 mil famílias que habitam os bairros da região; Preservação de áreas de manguezais; Desenvolvimento de todas as ações com a participação da população local; Desenvolvimento das políticas públicas setoriais articuladas para atender integralmente as necessidades da população; Desenvolvimento de atividades a fim de erradicar a pobreza e a marginalidade. Com o objetivo de alcançar os resultados pretendidos, vem sendo elaborados programas e implementados ações que beneficiam os moradores ali instalados, proporcionando acesso a melhorias habitacionais, mediante remoção de palafitas das áreas de preservação e construção de novas moradias em madeira nas áreas urbanizadas; Urbanização, com a implantação dos equipamentos de infraestrutura básica, redes de drenagem, água, esgoto, redes de iluminação pública, estação para tratamento de esgotos; Saúde por meio da implantação de unidades de atendimento, campanhas de prevenção e educação sanitária, além de: Educação; Lazer; Transporte público; Emprego e renda.

O Projeto São Pedro tem sua efetivação datada de 1989 passando por mudanças em suas orientações iniciais à medida que a participação popular vai se tornando elemento mais efetivo. Inicialmente teve uma preocupação maior com a delimitação e tratamento da área de manguezal da Baía de Vitória, localizada nas proximidades do bairro São Pedro, com intervenções voltadas principalmente para a construção de canais artificiais ligados aos naturais, a fim de permitir uma barreira física no intuito de conter novas invasões (RAMOS, 2005). Além disso, previa remoção das famílias assentadas em áreas de preservação e seu deslocamento para outras áreas, inclusive alojando esses moradores no município de Serra, próximo a capital (ANDREATTA, 1987).

O Projeto em 1991 passa a incorporar novos pressupostos, viabilizando não apenas a remoção das famílias assentadas em áreas de preservação ambiental, mas também, a urbanização de áreas no mesmo bairro para a transferência destas

famílias, além de implantar uma infraestrutura de saneamento e outros elementos básicos para melhoria das condições de vida da população já assentada.

O processo de expansão da ocupação irregular em área não urbanizadas se estendeu aos morros próximos às áreas de manguezal na região do contorno da ilha de Vitória, como alternativa de moradia, uma vez em que se esgotavam as possibilidades de invasão em áreas de mangue. A ocupação que se iniciou nas encostas dos morros, foi avançando em espaços de difícil acesso, mudando a paisagem espacial local, expressando a permanência da busca por locais impróprios, mais possíveis para a moradia de baixo custo. Esse processo contribuiu para as novas diretrizes que vão dar forma a outra etapa do Projeto São Pedro. Sobre esse processo, Loureiro (entrevista 20 jul. 2016) lembra que:

Bom o que acontecia, quando você resolve o problema das palafitas e garante/resolve o problema do ecossistema? Você acaba com a estratégia de moradia das pessoas de menor renda porque não tem uma política habitacional(...) não se tinha uma política efetiva de habitação, tinham alguns projetos isolados e alguns programas e grande parte dos municípios que trabalhavam, trabalhavam quando tinham recursos nessa questão de urbanização porque tinha um monte de área degradada em qualquer município por esse processo.

Assim, verificamos, a partir da fala do arquiteto, que a ocupação dos morros foi ocorrendo de modo natural e concomitante ao processo de urbanização de alguns bairros da região São Pedro e recuperação da área de mangue, como alternativa de moradia.

A grande preocupação que foi se formando era que, à medida que a área de manguezal ia se urbanizando e se recuperava, as pessoas passavam a ocupar os morros, aumentando o risco, devido às características de vulnerabilidade do território. Segundo Loureiro (entrevista 20 jun. 2016), no caso do município de Vitória, o nosso maciço é constituído por rochas sedimentares, sendo que o terreno, com o passar do tempo, vai se esfarelando, com grandes pedras soltas. Além disso, é muito comum que os moradores ao se instalarem, desviem os cursos de água, tirando a vegetação que protege contra o risco de avalanches e desmoronamentos.

As qualidades e falhas do Projeto São Pedro podem ser resumidas em Botelho (2011, p. 129-130) que entende a importância da continuidade do Projeto por duas gestões políticas consecutivas,

Ambas priorizadoras de políticas sociais que, de maneira geral, visavam o desenvolvimento e realização de campanhas de educação ambiental e sanitária, e de utilização adequada das redes de água e esgoto e de fixação da população no local, a implantação de programas de geração de emprego e renda, e implantação do programa família cidadã, visando contribuir na renda mínima; e também àqueles voltados para a urbanização, tais como estabelecimento de critérios para uso do solo, conclusão da usina de lixo, e dos direitos da cidadania, permitindo articular políticas públicas sob a égide da gestão participativa. [...] O Projeto São Pedro também apresentou deficiências ao destacar a regularização fundiária entre suas prioridades, vulnerabilizando a população local aos processos especulativos, já que a regularização da propriedade das áreas para os moradores não foi realizada, embora já pertencessem ao domínio municipal.

Bonates (2011) também ressalta que o projeto teve alguns aspectos negativos. Dentre eles, aponta a incapacidade do município no trato da regularização fundiária, mesmo já sendo proprietário da área, não conseguiu levar a frente o processo de titularização da propriedade, o que acabou fragilizando as ações frente aos interesses especulativos do mercado imobiliário.

Os problemas verificados no Projeto São Pedro como as novas invasões que passaram a ocorrer nas áreas de risco e não mais nas áreas alagadas, pois estas passaram a ser fiscalizadas pela SEMMAM, levaram os responsáveis pelo desenvolvimento das atividades a repensar as ações e novas formas de tratar os velhos e novos problemas na ocupação do espaço urbano.

Esses fatores levaram os profissionais a pensarem num Projeto maior, mas amplo, capaz de trabalhar com a intersectorialização das secretarias municipais envolvidas, com a integração dos objetivos e ações, constituindo uma nova metodologia de trabalho, cuja lógica estava embasada no processo mais abrangente de desenvolvimento humano.

Nesse sentido, o Projeto São Pedro atuou como um processo embrionário na constituição de um trabalho maior. Destacamos como uma das qualidades, a busca pela promoção de uma mudança cultural no comportamento dos moradores dos

bairros localizados em áreas de manguezal, a fim de compreender a importância da preservação do ecossistema para a qualidade de vida dos moradores de toda a cidade. Vários foram os instrumentos criados para construção de um diálogo com os moradores, entre eles a cartilha educacional, equipes de assistentes sociais para construção de um diálogo mais próximo e menos técnico com as comunidades atendidas, reuniões com as associações de bairro e vários outros mecanismos.

Toda essa experiência vivenciada a partir das ações políticas instituídas entre os anos de 1989 e 1996 no município de Vitória foi fundamental na construção de um Projeto superior, com maior amplitude, voltado para a qualidade de vida das famílias a partir da intervenção nas áreas ocupadas. Assim, como em outras cidades brasileiras, tornou-se claro o entendimento de que o enfrentamento do problema das invasões e das ocupações em áreas de risco e de proteção ambiental não seria realizado de modo eficaz, caso a moradia não fosse tratada de modo integrado pelos diversos setores da política urbana.

Essa integração seria uma reunião de forças nas quais teria, nas diversas secretarias do município, um planejamento voltado para uma ação integrada e coesa, atacando problemas comuns e que se originavam a partir da busca pela moradia.

No jornal A Tribuna (05 jul. 1988) foi apresentado um cenário da moradia no estado do Espírito Santo indicando, no ano de 1989, um déficit habitacional de 247.627 unidades habitacionais, sendo que para o ano de 1990 esse quadro era ainda mais pessimista, prevendo um déficit de 260.630 moradias. Os dados foram projetados a partir dos estudos do IJSN (1988) e indicavam que, somente em Vitória, esse número, no ano de 1990 seria aproximadamente de 29.058, perdendo apenas para os municípios de Cariacica e Vila Velha, que apresentaram, no período, respectivamente, o primeiro e o segundo lugar no déficit habitacional da Grande Vitória.

Os números apresentados pelo IJSN (1988) sobre o problema habitacional no estado eram tão surpreendentes que apontavam para a população, no ano de 1990, estimada em 2,4 milhões de habitantes, com um déficit habitacional que já estaria atingindo aproximadamente a metade da população. Desse modo, estimava-se que 1.171.995 indivíduos, cerca de quase 50% da população existente, estariam vivendo em

“favelas, de aluguel ou mesmo sem nenhum tipo de moradia” (A TRIBUNA, 05 jul. 1988, p. 13). Esses números revelados no período demonstravam a urgência de ações políticas voltadas para um público que se elevava de forma muito expressiva.

O aumento do público carente por moradia foi resultado de fatores já percorridos ao longo do trabalho, quando destacamos, entre outros problemas, as reformas urbanas em várias áreas, levando a uma valorização do espaço urbano e a uma crescente “expulsão” dos moradores locais, que não tinham condições de arcar com o ônus da urbanização; o inchamento demográfico das cidades, proveniente à busca por parte dos trabalhadores rurais do interior do estado e de outros estados vizinhos por uma maior oportunidade de trabalho no processo de industrialização dos municípios da região; o aumento dos preços dos aluguéis que chegavam a atingir uma alta de até 1.000% no período; juntamente com a incapacidade do trabalhador de sustentar suas necessidades cotidianas mediante os salários que não acompanhavam a inflação.

Aliado a essas situações o desemprego crescente no período e o ataque especulativo do mercado imobiliário muito contribuíram no advento de um novo padrão de moradores nas áreas beneficiadas pelas reformas urbanas.

Os programas habitacionais para área de interesse social eram implementados na região, ainda instituída na época como Grande Vitória, porém, não contemplando de modo efetivo a população de baixa renda. Conforme o Jornal A Tribuna (27 out. 1990) a maior parte da população economicamente ativa do estado, aproximadamente 842.880³⁸⁷, ou melhor, 79%, com base no censo de 1988, ficariam fora do Projeto de Ação Integrada (PAI), proveniente do governo Fernando Collor, que previa a construção de cerca de 3.200 moradias em todo o Espírito Santo.

A exclusão da maioria da população se deu por renda insuficiente, considerando que a parcela mencionada da população capixaba recebia no período, menos de três salários mínimos, sendo que o PAI atingia a população que ganhava mais de três salários mínimos.

³⁸⁷A população economicamente ativa no ano de 1990 era estimada em 1.066.452. Os dados são oriundos do Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (Pinad) do IBGE em 1988. BAIXA RENDA DEIXA CAPIXABA FORA DO PROJETO MORADIA. **A Tribuna**, Vitória, 27 out. 1990, p. 13.

Esse panorama indica a existência de uma política habitacional voltada para beneficiamento da classe média, o PAI, deixando fora da capacidade de atingimento as famílias que sofriam com maior carência por moradia, representadas pelos trabalhadores subempregados, informais, desempregados e outros, os quais não conseguiam se inserir no perfil de renda exigido pelos programas federais implementados a partir dos anos de 1990.

No município de Vitória a dificuldade de tratar o problema habitacional pode ser verificado em outras matérias jornalísticas, como a do Jornal A Gazeta (19 jul.1992), que relata a iniciativa da Prefeitura de Vitória e do governo do ES, sendo a participação do município com o auxílio técnico e do estado com recursos financeiros, na construção, em regime de mutirão, de cinco das quarenta e cinco casas que foram demolidas da área de manguezal por ficarem sob fios de alta tensão.

As famílias removidas ficavam, por anos, à espera da edificação de novas moradias e a resposta do poder público era a falta de recursos para a edificação das mesmas. Enquanto isso, essas famílias de baixa renda acabavam coabitando com parentes, vizinhos e ou alojados em lugares impróprios e também precários por tempo indeterminado, sem nenhuma perspectiva de prazo para a solução do problema.

Chama atenção as formas de intervenção da política pública habitacional para essas famílias de baixa renda existentes na época, ou melhor, nesse caso especificamente, a sua pequena abrangência, pois como verificamos na matéria publicada no Jornal citado acima, a ação implementada pelo poder público para beneficiamento das famílias pobres tinha como um de seus eixos a prática de mutirão, sendo que a população que mais precisava de moradia permanecia enfrentando dificuldades no acesso aos recursos provenientes dos programas federais. Segundo matéria publicada no Jornal A Gazeta (06 abr. 1998, p.9):

O mutirão é uma das formas encontradas por famílias de baixa renda para finalmente realizarem o sonho da casa própria de alvenaria. Outro recurso é reunir em um mesmo terreno vários parentes, eliminando o gasto para aquisição de lotes. Esta camada da população não pode contar com financiamentos de construtoras, imobiliárias, nem mesmo da Caixa Econômica Federal, mas conta com a própria força de vontade e com a ajuda dos amigos e vizinhos.

Os programas federais que financiavam as ações públicas de intervenção urbanística nos municípios para população de baixa renda não tinham como objetivo maior a produção de unidades habitacionais, somente em casos extremos de remoção mediante o risco existente.

Visualizamos que o problema no enfrentamento ao problema habitacional em Vitória era comum ao existente nas principais cidades brasileiras, os programas habitacionais implementados pela União, sob o controle financeiro da CEF, ficavam submetidos às diretrizes econômicas que exigiam a viabilidade financeira com objetivo do retorno do investimento aplicado. Desse modo, limitava a capacidade de atendimento da faixa social de maior carência por habitação no país. O acesso era inviabilizado pela incapacidade de famílias pobres, que no máximo obtinham, como renda mensal, três salários mínimos, serem incluídas e abrangidas pelos recursos públicos aos quais deveriam ter nestas a prioridade para ação.

Essa realidade, proveniente da dificuldade de encontrar alternativas por parte das famílias de baixa renda para obter uma moradia, encontrou na solidariedade existente entre os moradores da comunidade do Bairro Resistência, que se expandia nas ocupações da região de São Pedro, elemento de fortalecimento dessa prática.

Essa mesma matéria³⁸⁸ destaca que a prefeitura de Vitória tinha já iniciado uma política de urbanização e regularização e que pretendia urbanizar e regularizar as moradias em 31 bairros com vulnerabilidades socioespaciais, tendo como alvo de ação áreas de morro e de manguezal.

As intervenções para a área habitacional abrangiam desde a urbanização das áreas de risco, além da reforma de casas, aquisição de lotes, assim como aquisição de casas novas ou usadas, tudo a depender da renda das famílias interessadas. Todos esses modelos de financiamentos eram possibilitados a partir da capacidade e do interesse dos municípios em formalizar convênios com a CEF³⁸⁹.

³⁸⁸ FAMÍLIA DE BAIXA RENDA FAZ MUTIRÃO PARA CONSTRUIR CASA. **A Gazeta**. Vitória, 06 abr. 1998, p. 09.

³⁸⁹ Para as melhorias na moradia o Programa disponibilizava a carta de crédito de no máximo R\$ 6.000,00, dependendo da renda da família sua total ou parcial disponibilidade (Ibid).

As prefeituras da Grande Vitória, nos anos de 1990, realizaram convênios com a CEF, estes Entes Federados tinham planos distintos para suas cidades, e desse modo, utilizando com principal recurso as linhas de financiamento provenientes do Banco responsável pela política habitacional no país, efetivaram ações como foi o caso do Vitória. O Projeto da Prefeitura de Vitória consistia na urbanização e regularização de um grande número de bairros. Essas áreas deveriam ser identificadas e reconhecidas como áreas de risco, exigindo do poder público uma ação.

A dificuldade imposta pelos programas da área de habitação de interesse social na obtenção dos recursos liberados pela CEF era o nível de exigência, o qual acabava tornando inacessível a participação da população mais carente. Um exemplo desse obstáculo foi o Programa Carta de Crédito, uma linha de financiamento que contava com recursos do FGTS para pessoas físicas com renda de até 12 salários mínimos.

Nesse caso, a CEF financiava até 80% do valor orçado da operação, oferecendo prazo de pagamento de até 20 anos e juros que variam de 3% a 7% ao ano. Porém, a condição para tal contratação provinha da renda familiar, não podendo a prestação comprometer mais que 25% da renda bruta da família. Além disso, ficavam de fora deste programa os moradores de loteamentos clandestinos ou invadidos, ou com qualquer tipo de pendência judicial. A aprovação do cadastro do interessado e sua capacidade de comprovação de renda fixa eram outros atenuantes que limitavam a capacidade da população de baixa renda em ser beneficiada pela política em questão.

Considerando a maior parte da população brasileira era constituída por trabalhadores assalariados, adquirir sua moradia em áreas irregulares ou invadidas como os morros, áreas alagadas, descampados próximos às rodovias federais e estaduais e nas periferias, não obtendo assim registro de propriedade do imóvel, compreendemos a incapacidade de constituição de alternativas concretas para o enfrentamento do problema habitacional em nossas cidades.

O cenário de precariedade habitacional em vários bairros do município de Vitória no final dos anos de 1990, retratado por matéria publicada em Jornal A Gazeta (29 mar. 1998), demonstra que mesmo com a existência de ações locais voltadas para o melhoramento das condições habitacionais nas áreas de maior carência por serviços

públicos, o município ainda estava distante de uma mudança concreta e efetiva no que diz respeito aos interesses economicistas, como a aquisição e regularização de áreas de domínio da União, a exemplo dos terrenos de marinha, ou como também a dificuldade de uma transformação da mentalidade social da população e suas representações.

Um exemplo desse fenômeno que tem na simbologia e na representação social um instrumento de conformismo da realidade à qual o indivíduo se encontra pode ser verificada a partir da fala de dos moradores da chamada Favela da Maré, que ficava localizada no bairro Santo Antônio nos anos de 1990. Em matéria publicada, alguns moradores revelaram, “Não troco esta tranquilidade por nenhum lugar. Deus mora aqui com a gente” (A GAZETA, 29 mar. 1998, p. 22)³⁹⁰. Outra entrevista que ajuda a ratificar esse entendimento de “sorte” e “gratidão” proveniente dos moradores das áreas precárias pôde ser verificada em outras falas, como a do Sr. Valdemar, que dizia, “Já criei raiz aqui, não quero sair. Aqui todos se respeitam” (A GAZETA, 29 mar. 1998, p. 22).

Essas falas dos moradores de áreas precárias obtidas pelo Jornal A Gazeta (29 mar. 1998), demonstram o medo de perder a única alternativa de moradia que lhe foi possibilitada. Independente das péssimas condições de habitação, da insalubridade e da falta de infraestrutura, existia um sentimento de solidariedade entre os moradores das mesmas comunidades da região de São Pedro que permitia uma ajuda mútua de modo a resolver problemas enfrentados no dia a dia.

Apesar de alguns bairros pobres passarem por um processo de transformação urbanística no município de Vitória, proveniente da ação pública municipal em parceria com estado e União, a realidade da precariedade dos espaços localizados nos morros, em áreas de manguezal, e ainda nas palafitas, demonstravam o cenário da pobreza da cidade. Foi a partir dos anos de 1990, que, na medida em que o aterro proveniente dos projetos urbanísticos da capital avançava, muitos moradores deixavam de flutuar sobre as águas para morar em terra firme.

³⁹⁰ VILAS DE PALAFITAS RESISTEM À URBANIZAÇÃO. **A Gazeta**. Vitória, 29 mar. 1998, p. 22.

O preconceito e o estereótipo que existia nas comunidades estabelecidas em área de manguezal era muito grande. A dificuldade da falta de rede de esgoto, de tratamento de água, de escolas, ônibus, creches, hospitais, em que até um banheiro era reconhecido pelos moradores como artigo de luxo, não retirava da população de aglomerados nas palafitas em área do manguezal do bairro de Santo Antônio, bairro de Joana D'Arc, bairro de Maria Ortiz e tantos outros a possibilidade de ter um teto para morar.

Essa realidade que prevalecia nos morros, áreas alagadas e descampadas da cidade começou a ser tratada de modo efetivo pelo poder público a partir de 1990 com bases em políticas mais fortalecidas, mais direcionadas e mais integradas. O tratamento aqui percorrido foi proveniente a um Programa sustentado em bases políticas fortes, mantidas por gestões políticas diferentes, porém, contínuas no trato do problema da ocupação do espaço urbano, ao qual tinha como elemento central a questão da moradia, contando para mobilização e sustentação das ações a participação e o envolvimento popular das comunidades atingidas.

O crescimento desordenado da cidade, a conjuntura econômica do país assentada num processo desigual de desenvolvimento, acirrando as desigualdades sociais, os interesses mercadológicos do mercado imobiliário, entre tantos outros fatores fizeram surgir os bolsões de pobreza, que atraíram a atenção da sociedade em todo o país pela miséria destacada e propagada em documentário sobre a região de São Pedro intitulado “Lugar de toda pobreza” (1983) do jornalista Amylton de Almeida.

A atração de olhares provenientes das imagens reproduzidas pelos principais veículos de informação da mídia em todo o país sobre a forma de vida das comunidades da área em destaque, deixou o estado do Espírito Santo e, principalmente, a sua capital Vitória, numa condição política constrangedora, exigindo uma resposta eficaz dos agentes políticos. Essa resposta tem como marco político, conforme já percorrido, o Projeto São Pedro, assim conhecido, que passa por alterações em suas fases de implementação, à medida que novas perspectivas iam sendo consideradas no universo do Projeto.

Nesse sentido, após sua implantação na primeira fase, com eixos norteadores na delimitação e preservação do mangue, participação da comunidade e urbanização das áreas precárias, o Projeto passou a objetivar, após o ano de 1993, a ampliação do programa, tendo como intenção a articulação das políticas públicas a partir de uma concepção embasada na conquista da dignidade dos cidadãos e da importância do espaço urbano, como elemento maior de integração dos vários setores políticos. Em síntese, utilizamos Coelho (2005, p. 47) para verificar os resultados do Projeto,

O Projeto São Pedro – Desenvolvimento Integrado e Preservação do Manguezal, que beneficiou 47 mil habitantes em 13 bairros, com infraestrutura urbana, escolas, unidades de saúde e delimitação do manguezal com remanejamento das moradias sobre palafitas, recuperando e assegurando vitalidade de 893 ha de mangue da Estação Ecológica de Lameirão, importante ecossistema da Baía de Vitória.

Essas ações políticas verificadas na primeira metade dos anos de 1990, nas áreas de manguezais, provenientes do poder público, serviram, posteriormente, como embrião para construção de um projeto político de intervenção pública, agora nas áreas de morro da cidade, cuja ocupação era caracterizada pela população de mais baixa renda (ZECHINELLI, 2000).

O Projeto Terra - Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda³⁹¹ foi planejado a partir de várias ações integradas, nas quais acumulava experiências com o processo de participação direta da população através do orçamento popular e a experiência de urbanização de São Pedro. Além disso, considera-se a existência de vários Conselhos Setoriais³⁹² que contavam com a participação de representantes da sociedade civil (COELHO, 2005). Desse modo Pegoretti, Silva e Ângelo (2004, p. 07) destacam que,

A experiência da Grande São Pedro foi uma das representantes do Brasil no Habitat II, realizado em Istambul, na Turquia, em 1996. Através desse projeto e tomando como base a Agenda 21 local do município de Vitória, foi aprovado em 1996 o Projeto Vitória do Futuro – um instrumento de planejamento estratégico que definiu, entre outros, pela realização do Projeto Terra.

³⁹¹ O Projeto Terra foi oficialmente implantado na primeira gestão do Prefeito de Vitória Luiz Paulo Velloso Lucas (Primeira gestão entre os anos de 1997-2000 e a segunda gestão entre os anos de 2001 a 2004).

³⁹² Até o ano de 1996 era o número de dezessete os Conselhos em atividade (COELHO, 2005).

Através de um planejamento estratégico para a cidade de Vitória com base no diagnóstico realizado pelo Vitória do Futuro 1996, foi elaborado, a partir do daquele ano, um projeto que buscava desenvolver ações de programas que atacassem os problemas verificados, seguindo as diretrizes desenvolvidas no documento.

Desse modo, o município inovou e passou a ser considerado precursor de uma gestão pública participativa³⁹³ e moderna no cenário nacional. No segundo semestre do ano de 1996, vários especialistas, instituições de pesquisa, consultores, gestores municipais e setores da sociedade capixaba foram convidados a participar do diagnóstico das potencialidades e fragilidades da cidade de Vitória.

Esse diagnóstico concluído ainda no ano de 1996, no âmbito dos interesses políticos dos projetos eleitorais do Partido PSDB, permitiu a construção de documentos capazes de possibilitar uma organização administrativa com base na localização espacial dos bairros ou de parte deles, considerando suas características de infraestrutura, escolarização, renda e outras informações capazes de apontar o nível de qualidade de vida da população das denominadas regiões administrativas (COELHO, 2005).

De acordo com o Projeto Terra as regiões agrupadas para as intervenções foram mapeadas originando 15 áreas administrativas denominadas Poligonais, definidas por critérios que contemplavam o grau de carência em equipamentos de infraestrutura e serviços urbanos, o nível de riscos e de fragilidade ambiental, a situação de precariedade e os baixos índices sociais nas localidades em relação às demais áreas da cidade (PMV, 2001).

Nas Poligonais foram desenvolvidos diagnósticos compartilhados com a comunidade, ação conjunta que permitiu a participação popular na trajetória do processo de desenvolvimento do Projeto. Esse compartilhamento das informações entre técnicos e moradores das comunidades resultou na constituição do Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), instrumento orientador das prioridades das obras e ações

³⁹³ Cujas origens são provenientes, como já destacado, da Gestão do governo Vítor Buaiz do PT. Discute-se o modelo de participação que vai sendo encaminhado a partir da Gestão Paulo Hartung no município de Vitória.

socioambientais, agrupados em três eixos, assim registrados no Relatório de Transição/Programa Terra Mais Igual (2012, p. 05).

Desenvolvimento sócio ambiental:

Contempla a melhoria dos serviços prestados na área social, programas de geração de trabalho e renda, educação sanitária e ambiental e desenvolvimento comunitário, que propiciassem oportunidades para redução da exclusão social, através da formulação e implementação de ações emergenciais e estruturantes.

Desenvolvimento urbano ambiental:

Complementação da rede de equipamentos e serviços urbanos, liberação e destinação de uso adequado para as áreas de interesse ambiental, melhoria física das habitações precárias, eliminação das áreas de risco geológico, melhoria da acessibilidade e mobilidade e das ações de apoios à implantação das obras físicas de inclusão territorial e ao uso e sustentabilidade das mesmas.

Regularização fundiária de interesse social:

Trabalho que inicia quando da elaboração dos diagnósticos, na etapa da leitura técnica, com a identificação fundiária da área em estudo, e após a elaboração do plano de intervenções e projetos urbanísticos define-se a estratégia de trabalho, considerando os aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais.

De acordo com a metodologia do Projeto Terra (PMV, 2001), as regiões administrativas foram organizadas do seguinte modo:

Região I: Forte São João, Morro da Fonte Grande, Ilha do Príncipe, Vila Rubim, Parque Moscoso, Piedade, Centro, Morro do Moscoso, Gruta da Onça;

Região II: Bela Vista, Grande Vitória, Santo Antônio, Santa Tereza, Morro do Alagoano, Caratoíra, Mário Cypreste, Inhanguetá, Estrelinha, Morro do Quadro.

Região III: Jucutuquara, Morro do Romão, Ilha de Santa Maria, Monte Belo, Consolação, Bento Ferreira, Bairro de Lourdes, Cruzamento, Morro Rio Branco, Fradinhos, Jaburu/Constantino, Jesus de Nazareth, Horto.

Região IV: Bonfim, Itararé, Bairro da Penha, Santa Martha, Tabuazeiro, Santos Dumont, Eucalipto, Maruípe, São Benedito, Santa Cecília, Engenharia, São Cristóvão, Santos Dumont, Joana D'Arc.

Região V: Andorinhas, Morro São José, Morro Santa Helena, Enseada do Suá, Praia do Canto, Ilha do Boi, Barro Vermelho, Praia do Suá, Praia de Santa Helena, Ilha do Frade, Santa Lúcia.

Região VI: Boa Vista, Maria Ortiz, Jabour, Bairro República, Jardim da Penha, Mata da Praia, Antônio Honório, Solón Borges, Goiabeiras Velha, Jardim Camburi.

Região VII: Bairro São Pedro I, II, III, IV, Ilha das Caieiras, Nova Palestina, Conquista, Santo André, Comdusa, Universitário, Redenção, Resistência, Santo André.

Essas regiões foram classificadas a partir de seus indicadores sociais, possibilitando a priorização de projetos públicos voltados para os resultados desenhados pelo planejamento estratégico. A priorização das atividades e das áreas a sofrerem intervenções pode ser identificada a partir de Coelho (2005, p. 45-46):

Nos componentes de ação, social, meio ambiente uso e ocupação do solo destacam-se as indicações para intervenções em áreas socialmente segregadas: Dar continuidade aos programas de urbanização de áreas de ocupação irregular; Promover a urbanização das áreas de ocupação irregular dos bairros Maira Ortiz, Joana D'Arc, Andorinhas, Santo Antônio e dos morros de Jaburu, Constantino, São Benedito, Fonte Grande e Romão; Definir áreas para reassentamento de famílias instaladas em áreas de risco e preservação e aquelas incluídas nos programas de urbanização das ocupações irregulares; Promover a remoção de famílias e implantar reflorestamento nas áreas de risco e de preservação permanente, e Dar continuidade e aperfeiçoar as políticas sociais integradas no município de Vitória para assegurar o acesso de todos aos direitos fundamentais e a inserção dos excluídos sociais.

Desse modo desenhava-se um processo de descentralização das ações políticas do município, estruturando as regiões e priorizando as ações provenientes de cada área administrativa conforme planejamento constituído tendo como instrumento de gestão política o Projeto Terra.

O Projeto Terra, apesar de ser oriundo de um processo constituído a partir do Projeto São Pedro, teve uma lógica própria. Sua construção parte de uma tentativa de resolver questões que vão além da melhoria do espaço constituído ao qual a habitação está inserida, mas sim da perspectiva de mudança e de transformação da realidade social dos moradores e suas respectivas comunidades.

Esse entendimento tem na fala de Loureiro (entrevista 20 jul. 2016), sua ratificação, quando o arquiteto discorre sobre a importância que teve a realização de um cadastro sócio econômico com todas as informações a exemplos da qualidade da moradia, dos serviços prestados, da qualidade de vida das famílias, a fim de permitir um retrato mais próximo da realidade das condições de vida das famílias moradoras nas áreas alvo dos programas.

O Projeto Terra pode ser compreendido como um conjunto integrado de ações provenientes do poder público local que teve como principal objetivo minimizar as diferenças existentes na qualidade de vida da população moradora nas áreas urbanizadas próximas ao mar, da população moradora de áreas de manguezal e de morro. Assim, o Projeto foi idealizado a partir de uma premissa de melhoramento da qualidade de vida das pessoas, fornecendo instrumentos que propiciassem uma transformação efetiva.

Um Projeto abrangente que buscava inserir no tecido urbano da cidade, áreas já consolidadas, ocupadas pela população de baixa renda com problemas de infraestrutura e demais vulnerabilidades sociourbanas. Desse modo, conforme documento (PMV, 2001, p. 04):

O Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda denominado de Projeto Terra, trata de um conjunto integrado de obras, ações e serviços de natureza pública, objetivando desenvolver a urbanização, a preservação ambiental, a geração de ocupação e de renda, as ações sociais e de regularização fundiária de forma integrada, visando a promoção humana e a melhoria da qualidade de vida da população alvo.

Nesta proposta se incluíram todas as áreas consideradas em condições subnormais de habitação que se expandiam no município (PMV, 2001).

Nesse contexto, o Projeto tinha como grande diretriz abranger trinta e seis bairros caracterizados como carentes de infraestrutura e serviços urbanos, inseridos nas denominadas Zonas de Interesse Público Prioritário (ZIPPs) do Plano Diretor Urbano de Vitória (MARTINUZZO, 2002).

O Projeto Terra caracterizava-se, nesse contexto, como um instrumento ousado da política pública local por buscar abranger uma área territorial bastante ampla e por buscar desenvolver uma nova cultura política, à qual entendia como elementos fundamentais uma transformação dentro e fora das comunidades atendidas.

Internamente, as comunidades deveriam acompanhar o processo de transformação de modo efetivo, fazer parte, como Loureiro (entrevista em 20/07/2016) destaca “ela participa no cadastro, ela participa em todo esse processo acompanhando através de comissões, tudo que é feito. A lógica é que essas comissões possam por elas mesmas, a partir do envolvimento, se transformar num fórum”.

Nesse sentido, entendemos uma concepção democrática como instrumento de mudança e de emancipação política das comunidades envolvidas na concepção metodológica do Projeto Terra, buscando uma mudança comportamental das comunidades carentes, no sentido de desvincularem-se de antigas práticas provenientes de favoritismos e clientelismos, que não expressavam e nem representavam as demandas coletivas existentes.

A mudança externa acima é mencionada, diziam respeito à dificuldade da integração e do compartilhamento de objetivos, informações e de ações por parte das pessoas, dos profissionais inseridos nos setores e nas instituições envolvidas. A cultura pública de setorialização e de compartimentalização das informações e ações era algo muito mais forte nos anos de 1990 e nos anos 2000.

As diretrizes de trabalho e atuação propostas pelo Projeto Terra tinham uma perspectiva de alcance que até então não havia sido visualizado no ES e até mesmo em âmbito nacional. Essa afirmação pode ser melhor compreendida conforme a apresentação dos objetivos específicos do Projeto (PMV, 2001, p. 12):

Promover melhorias urbanísticas das áreas ocupadas, dando condições de acessibilidade, implantando equipamentos de infraestrutura públicos e comunitários e proporcionando melhorias das condições de habitabilidade; Promover a melhoria das condições socioeconômicas da população, desenvolvendo mecanismos integrados de incubação, de acesso e financiamento e de capacitação profissional que estimulem a transformação de desempregados excluídos do mercado em empreendedores individuais ou coletivos; Estabelecer o limite da ocupação urbana, preservando as áreas de

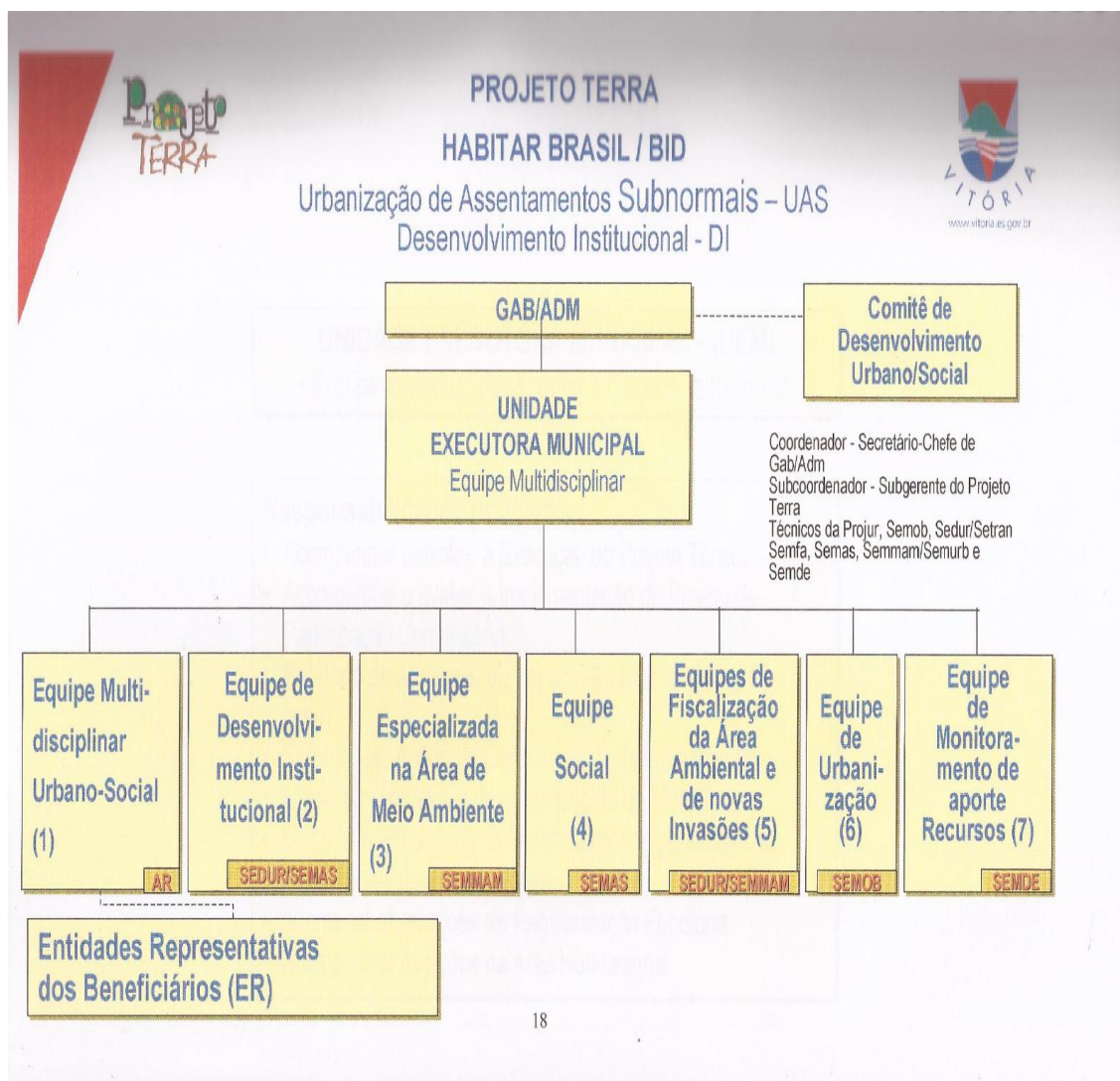
interesse ambiental e intervindo para diminuição ou eliminação das áreas de risco; Reassentar as famílias residentes em áreas de interesse ambiental e de risco no interior ou no entorno da área de intervenção; Implementar ações sociais integradas visando a melhoria e ampliação dos serviços e a participação popular em todas as fases de implementação do projeto; Promover a melhoria dos índices sociais, através da implementação da urbanização e de ações sociais integradas, visando a criação de novas perspectivas para a população local; Promover a regulação fundiária e a titulação dos lotes nas áreas públicas municipais, nas áreas cedidas pela União e nos reassentamentos.

A amplitude dos objetivos também demonstrava a urgência de uma intervenção política integrada das várias secretarias em prol de uma política urbana intersetorializada, como também dos Entes federados, a fim de constituir parcerias na obtenção de recursos, conhecimentos, experiências e todas as condições possíveis de potencializar as ações.

Essa noção pode ser melhor compreendida a partir da Figura 5.3.1 (p. 284) que demonstra uma concepção integrada dos vários níveis de competência, de modo multisetorial, abrangendo e perpassando todos os níveis da instituição, integrando as práticas, a fim de maximizar os resultados. A compreensão do projeto é inovadora porque perpassa pelos aspectos econômicos, urbanos, ambientais, sociais e fundiários (PMV, 2001).

Apesar dessa inovação, percebemos que o Projeto Terra tem na sua versão original uma estrutura na qual não se inclui, de modo direto, a comunidade atendida. Conforme podemos verificar, estes representados pelas Entidades Representativas dos Beneficiários estão interligados à Equipe Multidisciplinar dos Beneficiários, conforme a Figura 5.3.1 destaca.

FIGURA 5.3.1 FLUXOGRAMA DO PROJETO TERRA



Fonte: PMV, 2001, p. 18.

Em matéria publicada no Jornal A Gazeta³⁹⁴ (TESSAROLO, 09 abr. 2000, p.17) o Projeto já ganha destaque “Em Vitória, a prefeitura está desenvolvendo o Projeto Terra, que atenderá 22 mil domicílios em 35 bairros carentes da capital. O custo total estava previsto em R\$ 75 milhões, com financiamento do BNDES e contrapartida da prefeitura”.

Em relação ao público alvo do Projeto Terra, este era composto por moradores das áreas de ocupação desordenadas das encostas e dos manguezais, representando,

³⁹⁴ Matéria de TESSAROLO, Marcela. CIDADÃOS SIM, MAS SEM ENDEREÇO E IDENTIDADE. **A Gazeta**. Vitória, 09 abr. 2000, p. 17.

um número de mais de 86 mil dos 292³⁹⁵ mil habitantes existentes em Vitória. Além disso, conforme Martinuzzo (2002, p. 33) destaca,

Aproximadamente 60% das milhares de famílias que moram nos 24 mil domicílios das áreas de abrangência do Projeto Terra tinham renda de até três salários mínimos. A renda média era de 3.2 filhos por famílias e renda per capita inferior a R\$ 25,00. As mulheres chefiavam 70% das famílias. Cerca de 10% das famílias residiam em áreas de interesse ambiental ou de risco, demandando processos de remoção e reassentamento. As redes de saneamento, que cobrem mais de 30% da cidade, eram inexistentes nessas áreas.

Essas famílias provenientes das ocupações irregulares cresciam em número expressivo contando, em grande parte nessas ações, com a liderança de grupos organizados por movimentos sociais, os quais realizavam as invasões de modo muitas vezes gradual, a depender da importância e das condições da área invadida. Com restos de madeiras, lonas e outros materiais impróprios à construção da habitação, as moradias provisórias eram erguidas e ocupadas por tempo indeterminado.

Um dos grandes obstáculos enfrentados pelo Projeto foi proveniente da questão da prática existente, em que a política pública urbana partia da premissa da melhoria do espaço físico urbano, desconsiderando as melhorias que realmente compunham os interesses das famílias integrantes das comunidades. Loureiro (entrevista em 20 jul. 2016) esclarece isso de modo simples e objetivo quando destaca que “Então, sempre na ótica de que a qualificação do espaço é necessária, mas não é o fundamental, o fundamental é que você crie condições para que aquela pessoa evolua como ser humano”.

Essa nova lógica pretendida pelo Projeto, permitiu a construção de uma metodologia de trabalho inovadora, que nem mesmo a empresa consultora³⁹⁶ contratada para desenhar essa proposta diferenciada de trabalho conseguiu dar conta³⁹⁷. A premissa maior para a composição de uma nova metodologia provinha da capacidade do Projeto de ter sustentabilidade. E essa capacidade de sustentabilidade provém da ideia de apropriação do Projeto por parte da comunidade, passando a acreditar e fazer parte dele.

³⁹⁵ Conforme Censo do IBGE de 2000.

³⁹⁶ A Empresa contratada para prestar Consultoria junto ao Projeto Terra foi a Diagonal Urbana.

³⁹⁷ Esse entendimento provém do entrevistado José Carlos Loureiro.

Na trajetória de suas formatações, as ações do Projeto Terra iam sendo ampliadas e alguns problemas também eram verificados. À medida que os morros passavam a sofrer intervenções com vários tipos de melhorias no aspecto físico e social, novos moradores buscavam ocupar morros adjacentes, ou passavam a subir em direção ao topo do morro, compreendendo a realidade piramidal dos morros, em que os mais pobres ocupam as áreas mais elevadas, levando à necessidade de novos recursos no intuito de prevenir tragédias provenientes das áreas cada vez mais inapropriadas ocupadas.

Prova dessa expansão no alcance do Projeto, provém da fala de Martinuzzo (2002) que destaca que o Projeto, já em 2002, tinha como objetivo atender trinta e seis comunidades, sendo estas agrupadas em quinze áreas denominadas poligonais. Essas poligonais podiam ser atendidas na sua totalidade ou não, a depender do perfil dos habitantes da área. Essa organização das áreas atendidas tinha como critério o nível de precariedade das condições de moradia apresentadas

Desse modo, seguindo a organização das regiões administrativas, já explicadas neste item, a composição das 15 Poligonais ficou definida conforme a Figura 5.3.2 (p. 318) destaca.

Também consideramos, conforme Projeto Original (PMV, 2001), que essas áreas ocupadas pela população de baixa renda abrangiam um total 4,48KM², correspondente a 5,53% de todo o município. Em relação aos critérios para seleção das áreas urbanas em condições socioambientais precárias atendidas no município, verificamos que “as áreas de alcance do Projeto foram definidas tendo como parâmetro a ocupação irregular, considerando os critérios de grau de carência em infraestrutura, grau de risco e os baixos índices sociais da comunidade em relação às demais áreas da cidade” (PMV, 2001, p. 09).

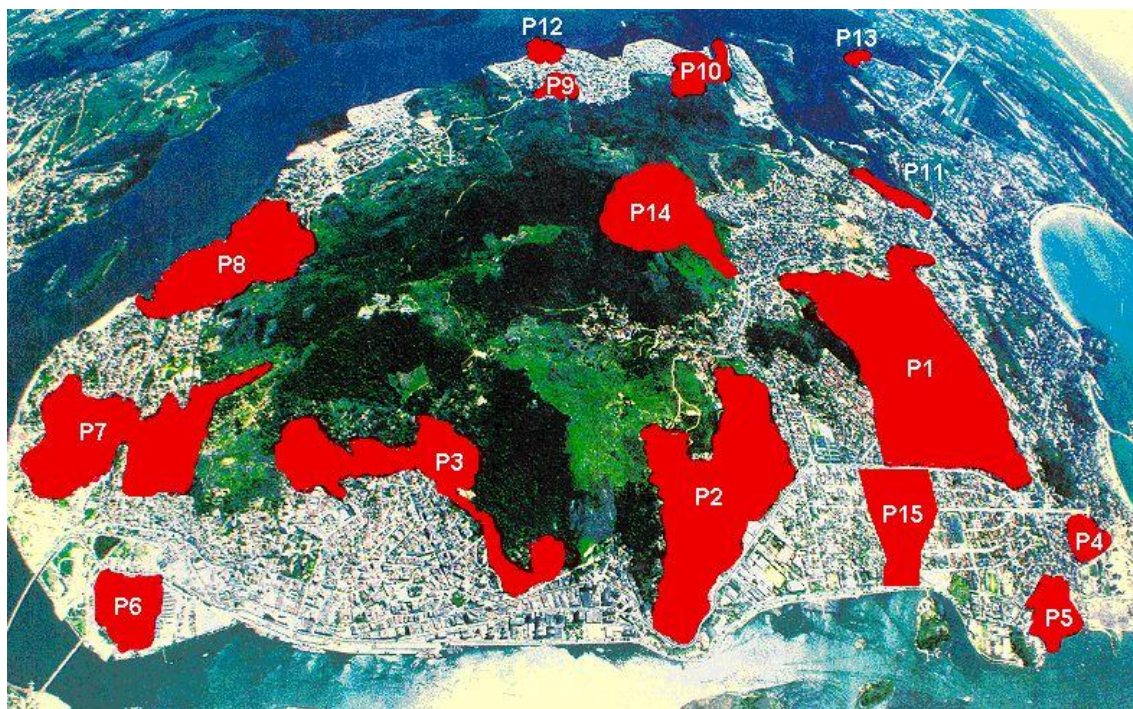
Desse modo, destacamos a Figura 5.3.2 com a indicação das Poligonais atendidas pelo Projeto Terra, ratificando que estas não se enquadravam numa configuração de bairro isolado, podendo estas Poligonais representarem mais de uma comunidade, muitas vezes compreendidas num mesmo enquadramento de região administrativa.

FIGURA 5.3.2 AS POLIGONAIS DO PROJETO TERRA



Para uma melhor visualização das Poligonais atendidas pelo Projeto Terra, destacamos na Figura 5.3.3 a localização geográfica das áreas atendidas a partir da imagem de satélite.

FIGURA 5.3.3 LOCALIZAÇÃO DAS POLIGONAIS



Fonte: PMV, 2001, p. 10.

Das 15 áreas demonstradas na figura, 11 poligonais localizavam-se nas encostas do Maciço Central graníticos distribuídos pelo município de Vitória, as outras 4 áreas estavam situadas em manguezais (PMV, 2001). Essas informações demonstram a urgência das ações públicas na intervenção nestas áreas que deveriam sofrer intervenções das políticas públicas, a fim de se permitirem a permanência da população nos espaços urbanos já ocupados. Outra urgência das ações nas poligonais provinha da necessidade de evitarem tragédias nos morros causadas pelas chuvas e respectivos deslizamentos. Já nos manguezais os gestores públicos buscavam eliminar o cenário de degradação ambiental e também social.

Os componentes norteadores do Projeto Terra (PMV, 2001, p. 13-16) foram:

Urbano: [...] Busca redefinir a divisão social e simbólica do espaço; as normas de uso e ocupação do solo, a adequação e segurança nos processos de

construção; os espaços pra implantação de acessos e equipamentos e o serviço de fiscalização urbana e ambiental.

Social: [...] Nesse sentido, a concepção da atuação pública é alterada, cabendo-lhe o papel de ampliar e promover as capacidades humanas e a participação, incluindo a capacidade de escolha e a possibilidade de novas perspectivas de vida, contribuindo assim, para a consolidação da democracia, transformando o usuário em cidadão. Para tanto, foram montadas Equipes Locais, responsáveis pela mobilização da comunidade para discussão e acompanhamento de todo o processo. Essas equipes também são o elemento coordenador de todas as ações desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Vitória nas áreas de intervenção. Dentre essas ações, citamos: Programa Saúde da Família, Programa Geração de Ocupação e de Renda, atividades lúdicas esportivas, educação ambiental e sanitária, ações preventivas de segurança pública, melhorias habitacionais, programas voltados à infância, adolescência e terceira idade.

Ambiental: [...] Os resultados mais relevantes esperados das intervenções previstas no Projeto residem na sustentabilidade dos ecossistemas e das áreas mais sensíveis, bem como na recuperação das áreas degradadas e de risco, que convergem, por consequência, para a transformação das condições de vida da população local e da cidade como um todo.

Fundiário: [...] Consciente do papel do Poder Público Municipal na definição do uso do solo urbano e sua democratização o Projeto define a regularização das áreas de morros e marés, visando assegurar aos adquirentes e posseiros o direito de legalizarem a sua situação. [...]. Desse modo, após a consolidação do Projeto Terra, as comunidades beneficiadas serão integradas a cidade legal/formal, normatizadas e regulamentadas pelo Plano Diretor Urbano, e seus moradores passarão a exercer todos os direitos e deveres de cidadania aplicáveis aos demais habitantes do município.

As ações públicas deveriam, de modo integrado, permitir a capacidade das famílias de baixa renda continuarem ocupando os espaços urbanos próximos aos centros econômicos mais dinamizados do município, tornando estas áreas acessíveis e dignas nas condições de infraestrutura, sistema viário, limpeza, equipamentos públicos e tantos outros componentes que integram a moradia.

Desse modo, a política norteadora do Projeto Terra tinha como princípio a integralidade dos serviços públicos oferecidos às comunidades atendidas, assim também como a multisetorialidade proveniente do trabalho das várias secretarias, incluindo entre tantas Secretarias a Secretaria de Ação Social - SEMAS, Secretaria de Obras – SEMOB, Secretaria de Economia e Finanças – SEMFA, Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, Secretaria de Meio Ambiente SEMMAM, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SEDUR e a Secretaria de Transporte e Infraestrutura – SETRAN, todas estas municipais, articuladas em torno da Coordenadoria da Coordenadoria de Administração Estratégica – GAB/ADM (PMV, 2001).

Essas características, integralidade e multisetorialidade, vinham a corresponder às perspectivas dos estudos realizados sobre a política pública no âmbito da moradia de interesse social, por compreender a importância do conjunto de bens e serviços que integram e compõem a habitação.

Isso porque a moradia não é um bem comum, fragmentado, isolado de outros elementos básicos para assegurar a qualidade e a segurança na vida das famílias. Essa concepção da casa dissociada de outros bens e serviços públicos, por muitas décadas, levou a política nacional de habitação, a um direcionamento ao qual fazia sem observar todo o conjunto de elementos tão fundamentais para a sobrevivência, como propriamente a casa.

A importância da ligação da rede doméstica ao sistema de água e esgoto, tinha no tratamento dos resíduos e do não lançamento do esgoto ao céu aberto uma das principais formas de combater várias doenças geradas pela precariedade das condições de higiene. O Projeto Terra promoveu condições básicas de infraestrutura, atendimento aos serviços públicos básicos, proporcionando capacidade de habitabilidade nessas áreas até então, inadequadas para moradia. A principal característica e diferencial do Projeto, provinha de sua capacidade de pensar o cidadão de modo integrado, tornando as ações de intervenção um processo compartilhado e contínuo nas poligonais da cidade de Vitória.

A infraestrutura das áreas habitadas passou a ser compreendida como uma das principais ações no asseguramento das condições básicas de habitabilidade das famílias das comunidades mais pobres, permitindo sua permanência nessas localidades, a fim de evitar novas ocupações em áreas de proteção ambiental e de risco, assim como tentativa³⁹⁸ de diminuir os problemas tão comuns provenientes da ausência da intervenção pública nessas localidades.

³⁹⁸ Essas são perspectivas porque apesar do poder público utilizar de instrumentos legais para fiscalização e coibição da ocupação de novas áreas impróprias para moradia, o crescimento do número de moradores nas favelas das principais cidades brasileiras demonstra a falta de alternativa para a população de baixa renda na busca pela inclusão no espaço urbano.

Nesse entendimento, o Projeto Terra em Vitória se fez um instrumento de inovação e de modernização na abordagem dada ao novo conceito da moradia. Este conceito³⁹⁹ refere-se ao verificar a casa como bem inserido num conjunto de bens e serviços públicos aos quais, integrados, permitem uma condição mínima de habitação e segurança.

Em 1992 o número moradias consideradas dignas era apenas de 13, 219 milhões. Conforme documento (BRASIL, 2013), quando falamos em moradia adequada, falamos em direito à moradia adequada, porque como já visto anteriormente, faz-se princípio básico e direito fundamental garantido pela Constituição. Assim, o direito à moradia adequada não significa apenas que a estrutura da habitação deve ser adequada. Também deve haver um acesso sustentável e não discriminatório às infraestruturas essenciais para a saúde, segurança, conforme e nutrição. “Por exemplo, deve haver acesso à água potável, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, saneamento e instalações para lavagem, meios para o armazenamento de alimentos, eliminação de resíduos, drenagem e serviços de emergência” (BRASIL, 2013, p. 19).

A partir dessa abordagem abrangente e própria à importância da moradia como bem integrante de um conjunto de elementos condicionantes à dignidade e a integridade do indivíduo, foi que compreendemos o Projeto Terra como plano de ação inovador e coerente com os novos conceitos produzidos sobre a habitação. Um Projeto que buscou encontrar soluções mais concretas na luta ao enfrentamento da questão da pobreza urbana, intervindo em áreas precárias nas tentativas de racionalizar a forma de ocupação do espaço, as condições de habitação e de sobrevivência nas áreas mais precárias da cidade.

No contexto do Projeto Terra, as poligonais eram caracterizadas a partir do público prioritário e desse modo, este, poderia ser classificado em três tipos, conforme Martinuzzo (2002, p. 36) descreve:

³⁹⁹ Segundo o IBGE, uma moradia para ser considerada digna deve contar com uma básica infraestrutura, contendo água encanada por abastecimento geral, saneamento básico, coleta de lixo. Além disso, o número de pessoas por dormitório não pode ultrapassar a quantidade de dois moradores (2010).

- Famílias que oram nas áreas impróprias (áreas de interesse ambiental e/ou risco), que estão sendo contempladas pelo reassentamento, atendimento social, recuperação ambiental, melhoria de urbanização e regularização fundiária. A maioria dessa população situa-se nas linhas de indigência e de pobreza, correspondendo a aproximadamente 10% do total das famílias residentes nas poligonais;
- Moradores das áreas intermediárias das poligonais, que estão sendo beneficiados por melhorias ambientais, regularização fundiária, ações sociais integradas e ampliação/melhoria da urbanização (acessos viários, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, equipamentos públicos, contenção de encostas e estações elevatórias e de tratamento de esgoto). Esse público corresponde a cerca de 65% das famílias residentes nas poligonais;
- População das áreas mais consolidadas e próximas da parte baixa e formal da cidade, atendida por melhorias urbana, ambiental e social, titulação fundiária e diminuição do nível de violência e de problemas de alagamento. Representam, aproximadamente, 25% das famílias que moram nas poligonais.

Verificamos a partir dessa caracterização do público alvo do Projeto, que a prioridade nas ações encontrava-se no processo de ampliação e melhorias urbanas nas áreas mais precárias da cidade. Essas melhorias iam desde a construção dos acessos viários até obras de contenção de encostas, risco eminente para os moradores dos morros.

O público maior atendido pelo Projeto era proveniente de morros, cujas condições de moradia eram consideradas com maior grau de vulnerabilidades mediante várias condições como o risco eminente de desmoronamento de encostas geradas pelas chuvas em determinadas estações do ano, falta de acesso viário, falta de esgotamento sanitário, falta de tratamento e ligação à rede de água, falta de coleta de lixo e outros tantos serviços básicos indispensáveis para propiciar uma condição de moradia digna.

Para atuação concreta do Projeto Terra a PMV investiu em uma busca por várias parcerias em âmbito nacional e internacional para captação de recursos para o financiamento das atividades diagnosticadas como fundamentais nas áreas destacadas na Figura 5.3.2 (p. 318). Dentre essas parcerias destacamos o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO), a (SEDU) e o BID (PMV, 2001).

No ano de 1997 a PMV contratou um financiamento junto à CEF, através do Programa Pró-Moradia, para a primeira intervenção. Também em 1997 o Projeto foi enquadrado

no Programa Habita Brasil/BID. Nesse mesmo ano a PMV conseguiu que a União assinasse um contrato com o BID, na expectativa de obtenção de financiamentos. Já em 1998 a CEF financiou, através do Programa Pró-Moradia, a segunda e a terceira intervenção prevista pelo Projeto, ambas, contratadas com recursos da União (CEF. Acesso em 10 jul. de 2015).

Em 1999 foi contratado financiamento junto ao BNDES. Os recursos entre os anos de 1997 e 2001 foram da ordem de R\$ 55.5 milhões, sendo que destes, R\$ 25 milhões foram de verbas próprias (MARTINUZZO, 2002).

O Projeto não possuía um padrão comum no modo de intervenção das poligonais, pelo contrário, cada uma delas possuía características específicas e demandas próprias, exigindo uma ação diferenciada para cada realidade diagnosticada em fase inicial do trabalho. Conforme verificado por Ramos (2005), nem mesmo no interior de cada poligonal era possível verificar uma realidade compartilhada de modo semelhante entre os moradores.

Sobre essa realidade, Ramos (2005, p. 116) destaca: [...] “observamos, pelas entrevistas realizadas, que esta diversidade entre as poligonais inclusive impôs ao processo de intervenção ritmos variados, havendo em alguns momentos até mesmo retrocesso na execução e implementação dos trabalhos”.

O morro do Jaburu é um exemplo dessa diferença existente internamente na própria comunidade. Esse morro localizado na poligonal 1 foi o primeiro a receber as intervenções do Projeto Terra. A escolha dessa comunidade foi proveniente à necessidade urgente de reassentamento de famílias moradoras em áreas de risco e de interesse ambiental. Conforme o secretário da Secretaria de Habitação de Vitória⁴⁰⁰ (SEHAB) o morro do Jaburu foi o primeiro escolhido por questões de pressão da comunidade, tendo na solicitação da construção de vias de acessibilidade para circulação de carros e, principalmente, de ônibus a maior demanda.

⁴⁰⁰ O então secretário de habitação da PMV (A Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB foi criada em 2002), Sérgio de Sá Freitas, concedeu entrevista a Maurizete Pimentel Loureiro Duarte na PMV em 14 mar. 2016.

As metas do Projeto eram ousadas, buscando atender a dimensão dos problemas na proporção da população à qual ele se destinava. Martinuzzo (2002, p. 30-31) apresenta um total de 22 metas, sendo elas:

- 1- Organizar fóruns sociais locais em todas as áreas de intervenção;
- 2- Envolver todas as organizações governamentais e não governamentais existentes nas áreas de intervenção e efetuar parcerias com, pelo menos, 80% delas;
- 3- Atender e monitorar todas as famílias que estão nas faixas de indigência e da linha de pobreza;
- 4- Desenvolver ações socioambientais e sanitárias, buscando a criação de novos hábitos de higiene e convivência coletiva;
- 5- Alcançar a totalidade das famílias por meio do Programa de Agentes Comunitários da Saúde;
- 6- Ter 100% das crianças e adolescentes, na faixa etária de sete a 14 anos, na escola;
- 7- Estimular para que a totalidade das crianças de zero a seis anos frequente as pré-escolas;
- 8- Alfabetizar pelo menos 40% da população adulta analfabeta;
- 9- Ter pelo menos 80% das crianças e adolescentes das famílias que estão nas faixas de indigência e da linha de pobreza frequentando atividades extra-escolares (escolinhas de saúde, atividades culturais, Rede Criança etc);
- 10- Elaborar e executar 100% dos Planos de Intervenção Urbanística;
- 11- Reassentar 100% das famílias residentes em áreas impróprias a ocupação – áreas de interesse ambiental (AIAs) e de risco -, na região de intervenção ou em seu entorno;
- 12- Estabelecer o limite da ocupação urbana, demarcando e sinalizando todas as áreas impróprias à ocupação;
- 13- Impedir novas ocupações em áreas impróprias à ocupação;
- 14- Alcançar um índice de 70% de reflorestamento das AIAs;
- 15- Coletar todo o lixo produzido;
- 16- Titular 100% dos domicílios contidos em área pública municipal;
- 17- Assessorar a metade das famílias com domicílios contidos em área particular para a obtenção do título de propriedade;
- 18- Estabelecer legislação específica para as ZIPPs – Zonas de Interesse Público Prioritário;
- 19- Promover a qualificação profissional destinada à população de 18 a 30 anos;
- 20- Desenvolver ações de inserção no mercado de trabalho de pelo menos 30% das pessoas qualificadas;
- 21- Criar associações produtivas ou cooperativas em todas as áreas de intervenção e fornecer crédito financeiro para o desenvolvimento de suas atividades; e
- 22- Qualificar pelo menos 80% das lideranças comunitárias, habilitando-as como facilitadoras e empreendedoras junto às comunidades.

Destas, podemos destacar o não cumprimento, no período, da meta de legalização fundiária. Apesar da existência de uma Lei⁴⁰¹ de Parcelamento do Solo, existia toda uma questão proveniente da burocratização da titularização da área, das suas condições físicas e urbanas e legislação municipal proveniente ao Plano Diretor.

⁴⁰¹ Lei 6.766/79, tendo alterado alguns dispositivos pela Lei 9.785/99.

O processo de solicitação da doação de uma área pertencente, mesmo à União, se faz bastante complexo e demorado. Toda a burocratização em torno desse processo acaba também na própria União um dos grandes entraves.

Outro fator bastante problemático foi proveniente dos cartórios e da taxa cobrada para escrituração da propriedade, que apesar de previsto por lei esbarravam no aspecto da desapropriação da terra e transferência para o poder do município. Essa meta não tem sido alcançada pelo Projeto Terra. Conforme Sérgio Sá (14 mar. 2016), até o fim do ano de 2002, nenhuma propriedade tinha sido escriturada pelo projeto. Isso demonstra a dificuldade Projeto proporcionar a segurança gerada a partir da concretização do processo de legalização da titularidade da posse da terra.

Os critérios de ocupação do solo também devem ser previstos pelo Plano Diretor Urbano, através de uma legislação municipal que em Vitória foi instituído em 1984, devendo ser atualizado a cada dez anos. A partir do Estatuto da Cidade, foi criada uma série de instrumentos para ajudar no planejamento e no controle do crescimento das cidades, inclusive traçando as diretrizes de uso e ocupação do solo urbano. Tais instrumentos só foram inseridos no contexto do PDU de Vitória a partir da Lei 6.705 de 2006. Desde sua criação, até o ano de 2002, somente dois PDUs tinham sido instituídos. Desse modo, o Projeto Terra não foi utilizado como programa de urbanização e regularização fundiária no PDU do ano de 1994, já que este só foi instituído em 1997.

Até julho de 2002, segundo Martinuzzo (2002), o Projeto Terra teve um alcance de 9 Poligonais atendidas, dentre as 15 previstas para intervenção. Considerando a população atendida, 70.778 das 86 mil pessoas alvo do programa já tinham sido beneficiadas. Essa população atendida representava, nesse período, 82,3% dos moradores das comunidades previstas no planejamento estratégico desenvolvido no Projeto.

Esse número é bastante significativo, considerando as dificuldades enfrentadas pelo Programa no trato com recursos financeiros, burocratização de processos como a titularização e escrituração das propriedades, a sobreposição de interesses individuais sobre o coletivo e a dificuldade de incutir novos costumes no modo de vida da

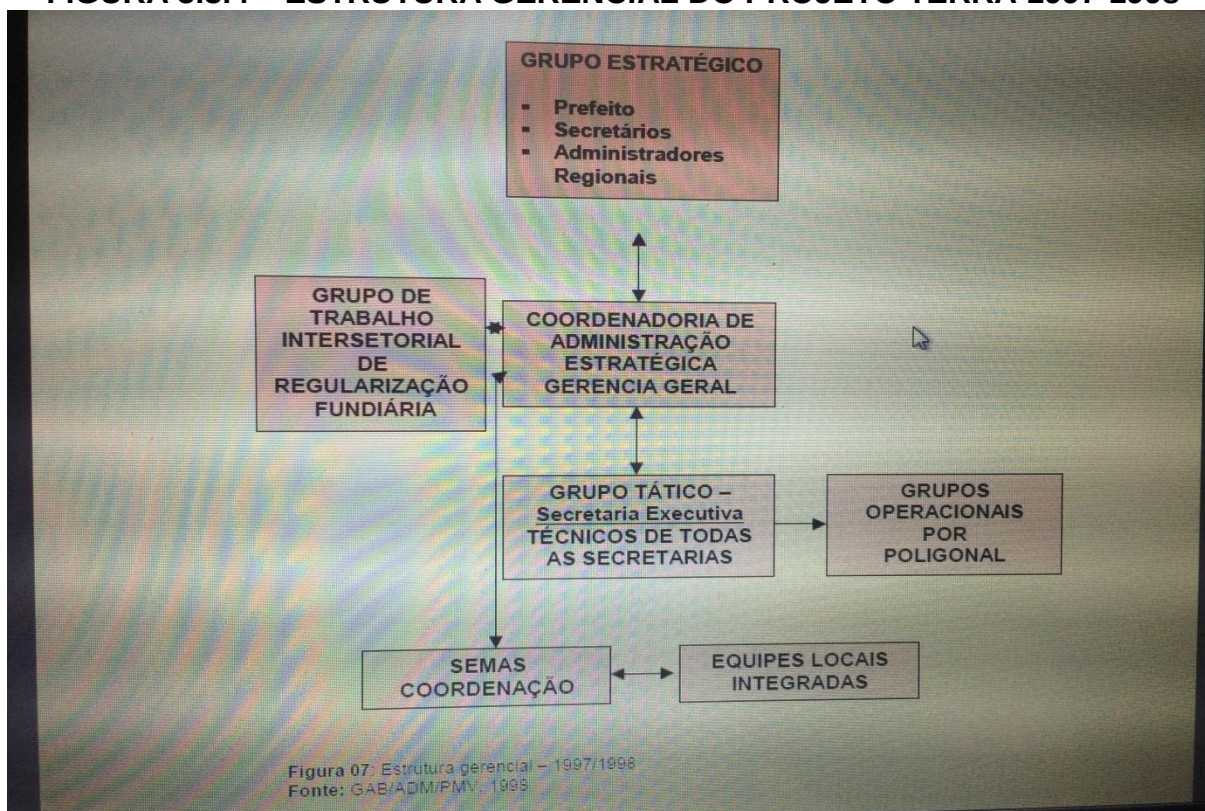
população das comunidades mais pobres, como a importância da higiene, com o despejo de resíduos provenientes das necessidades fisiológicas em qualquer área, inclusive na porta de casa.

Considerando nosso marco temporal neste estudo traçado no período entre 1988 e 2002, constatamos que o Projeto Terra conseguiu assentar mais de 110 famílias, provenientes de áreas de risco e de proteção ambiental. Estas casas foram financiadas por um sistema de crédito pessoal, realizado com a PMV. As famílias recebiam subsídio para adquirir sua casa que variavam de 30% a 80%, a depender das condições das famílias assentadas. Outro aspecto importante no Projeto Terra era a oportunidade existente de escolha para os casos de reassentamento, podendo a família reassentada optar por continuar na mesma comunidade ou ir para outra localidade de interesse maior (MARTINUZZO, 2002).

Ainda conforme Martinuzzo (2002), o financiamento dessas casas, proveniente do programa de reassentamento previsto no Projeto Terra, chegava a até 15 anos, a variar conforme a renda familiar e o valor da indenização pela desapropriação da antiga moradia.

Em relação as estruturas gerenciais implementadas no Projeto Terra entre os anos de 1997 e 2002, verifica-se que um dos maiores desafios, em nível institucional, era a articulação e o compartilhamento dos objetivos e das ações por parte das secretarias. Verificamos a dificuldade das ações no primeiro momento de implementações quanto à necessidade que se impunha de uma mudança cultural por parte das comunidades atendidas, e que esta só seria algo possível de ser alcançada quando os profissionais envolvidos das várias secretarias também passassem a planejar e agir de modo integrado e articulado.

Houve exigências por parte das fontes de financiamento para a estruturação de um desenho gerencial que demonstrasse a forma e organização com que o Projeto iria ser articulado e desenvolvido, conforme verificamos na Figura 5.3.4

FIGURA 5.3.4 – ESTRUTURA GERENCIAL DO PROJETO TERRA 1997-1998

Fonte: COELHO, 2005, p. 76.

O contato com a população era feito não apenas por assistentes sociais, mas também por técnicos da SEMMAM e da SEDUR, os quais tinham um vocabulário técnico e repetitivo junto à população, dificultando o contato com os moradores das poligonais (COELHO, 2005).

À medida que o Projeto foi ganhando amplitude, exigindo mais parceiros para o seu financiamento, também foi sendo necessária uma nova estruturação, mais bem organizada e taticamente distribuída. Houve a necessidade de cada secretaria indicar um subgerente capaz de realizar uma articulação interna, buscando diminuir os obstáculos, provenientes de comunicação entre as secretarias, fortalecendo a integração institucional e com o intuito de agilizar as ações que muitas vezes eram dificultadas pela fragmentação e ruído de informação. Segundo Coelho (2005, p. 78),

Os técnicos da SEMMAM e SEDUR eram acompanhados e supervisionados pelas respectivas Secretarias, no desenvolvimento de ações específicas, fiscalização de novas ocupações e ações de educação sanitária e ambiental, ou seja, compartilhavam o mesmo espaço com a SEMAS, mas não conseguiam de fato uma integração, não se constituindo enquanto equipe, fragilizando o desenvolvimento das ações locais. O peso da cultura setorial

foi agravado pelas divergências de concepção e prática na implementação da política, entre algumas lideranças gerenciais e técnicas.

Problemas diversos foram surgindo ao longo do desenvolvimento das ações previstas pelo Projeto. Podemos destacar que além dos obstáculos provenientes dos trabalhos desarticulados entre as várias secretarias, notoriamente, a cidade não tinha uma maturidade obtida por experiências e até mesmo proporcionada por especialistas em planejamento urbano para implementação dos programas previstos. Exemplo disso, é que os Projetos Urbanísticos ainda não tinham sido aprovados junto aos órgãos competentes, como o Conselho de Meio Ambiente, como também ainda não tinham sido aprovados junto ao Conselho do PDU, exigência proveniente da legislação municipal (COELHO, 2005).

Todos esses procedimentos para o desenvolvimento das etapas do Projeto Terra eram obrigatórios, permitindo não apenas um ritmo adequado na implantação das ações, mas também possibilitando uma gestão democrática da cidade e do espaço urbano sem atropelos e priorização de interesses de pequenos grupos.

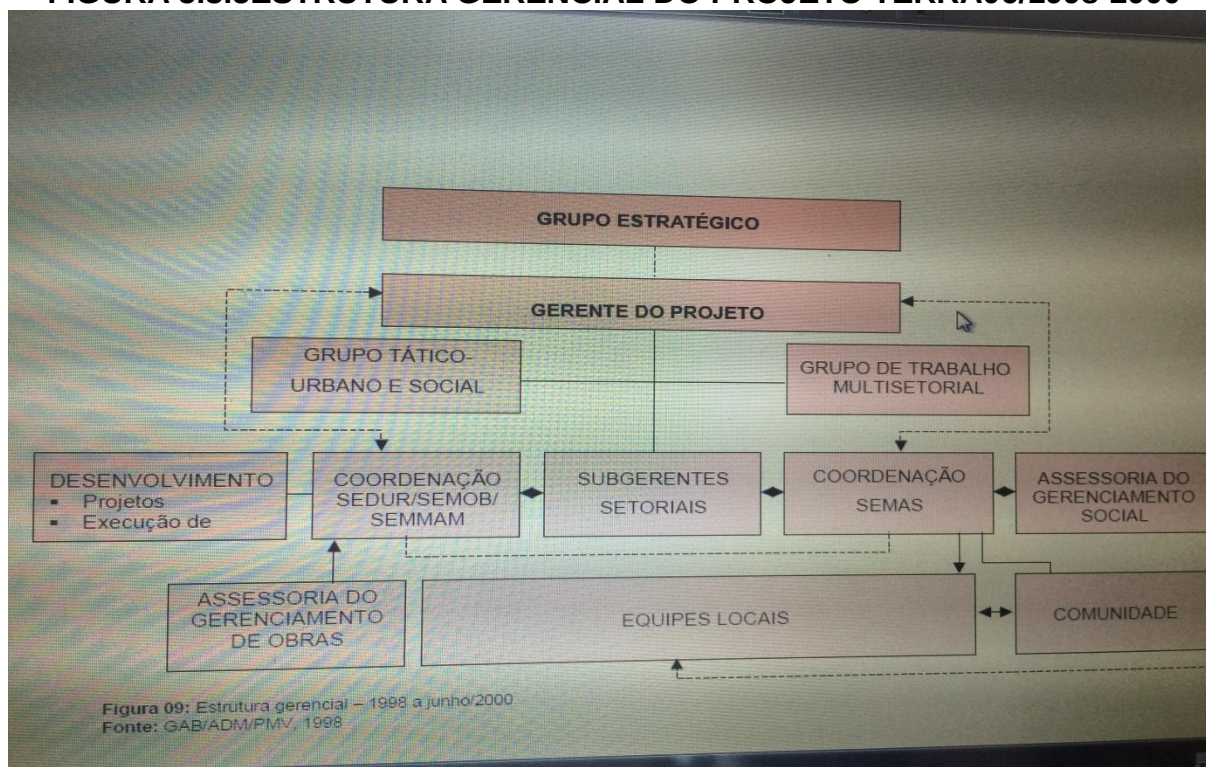
As fontes financiadoras como o BNDES, exigiam certa maturidade institucional e política da cidade, fator que acabou gerando algumas improvisações, conflitos e pouca participação popular. Um exemplo destacado por Coelho (2005) dessa falta de maturidade política na promoção de políticas urbanas voltadas para o desenvolvimento sustentável da cidade estava caracterizada pela falta de aprovação dos Projetos Urbanísticos junto ao Conselho de Meio Ambiente, assim como a exigência da legislação municipal de aprovação junto ao Conselho do PDU.

Porém, compreendemos que mesmo limitando e burocratizando as ações de intervenção nas poligonais atendidas, esses instrumentos legais serviam como processo de reconhecimento das ações e seus possíveis impactos políticos, econômicos, sociais e ambientais.

O novo desenho da estrutura institucional do Projeto pode ser visualizado na Figura 5.2.5 que demonstra que este, passou a ter maior detalhamento dos agentes envolvidos e de suas respectivas ligações diretas ou indiretas com outros setores e

equipes. Nessa nova configuração da estrutura gerencial a comunidade também estava presente.

FIGURA 5.3.5 ESTRUTURA GERENCIAL DO PROJETO TERRA 06/1998-2000

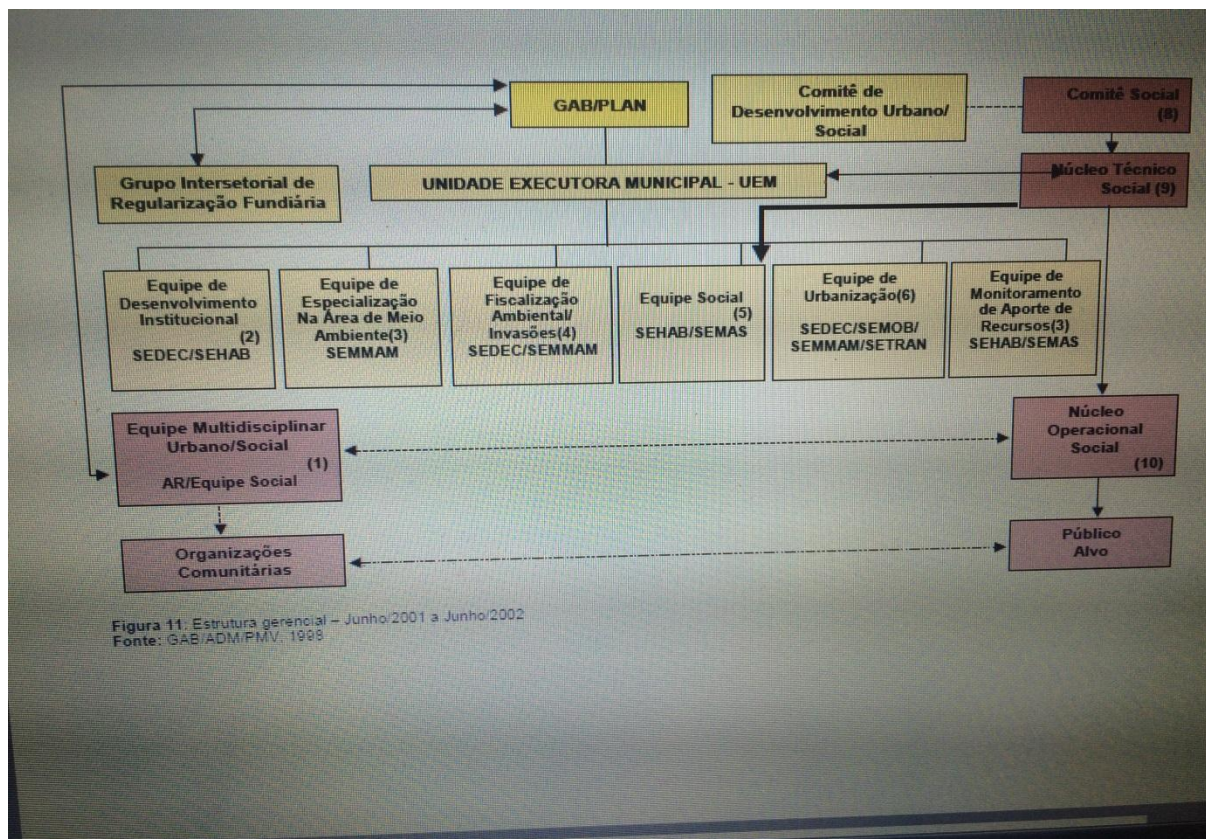


Fonte: Coelho, 2005, p. 80.

No período de junho de 2001 a junho de 2002 a Coordenação do Projeto Terra no GAB/ADM modificou novamente a estrutura gerencial do Projeto. Foram contratados técnicos sociais para atuação junto às Administradoras Regionais (AR) para gerenciamento das ações no nível local, assim como para articulação e implementação de fóruns coletivos. Esse processo foi acompanhado da retirada da SEMAS e o fechamento dos escritórios locais (COELHO, 2005).

A SEMAS passou a ter como atribuição a partir de 2001, no trato do Projeto Terra, a Promoção social com a implantação e operacionalização de ações de assistência social previstas nos Planos Sociais de Ação Integrada; Geração de trabalho e Renda também previstas nos Planos de Ação Integrada; Habitação com o cadastramento das famílias para remoção e reassentamento e por fim, a Regularização Fundiária (COELHO, 2005).

FIGURA 5.3.6 ESTRUTURA GERENCIAL DO PROJETO TERRA 06/2001 – 06/2002

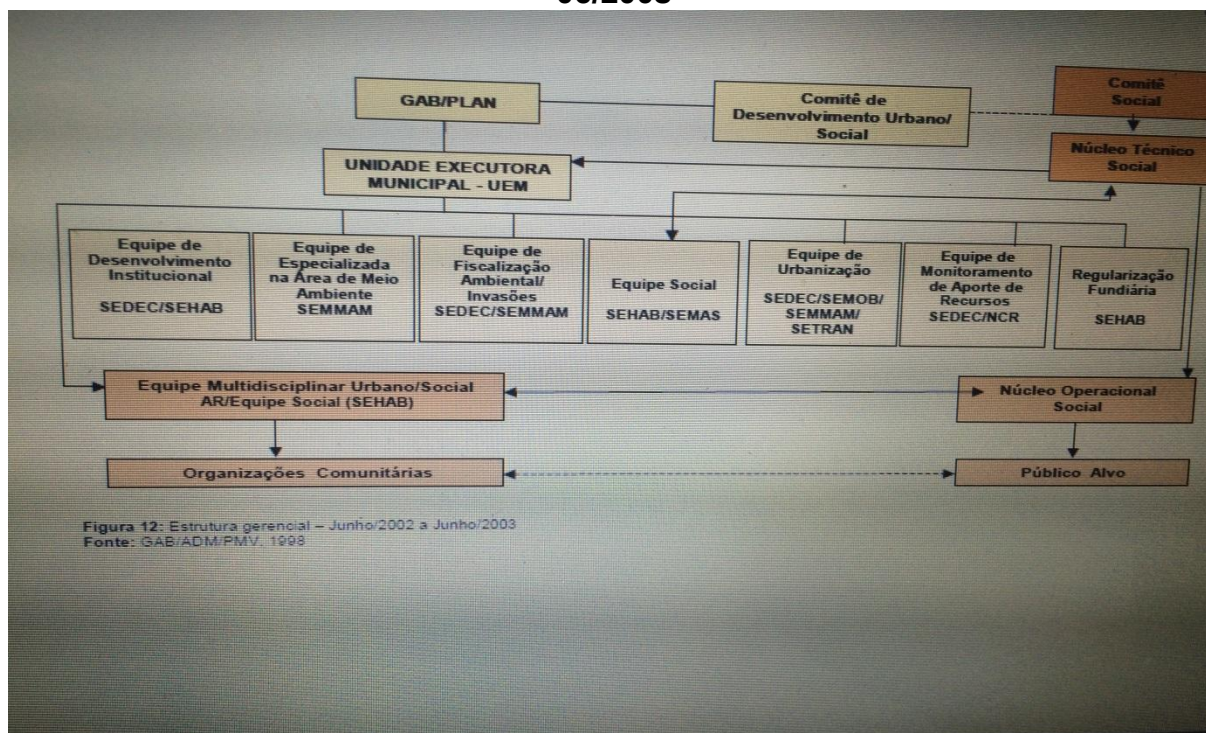


Fonte: COELHO, 2005, p. 84.

Já a partir de junho de 2002 foi criada a Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, passando a coordenar as atividades referentes a habitação de interesse social e de regularização fundiária, antes de competência institucional da SEMAS. A SEMAS passou então a desenvolver suas ações no âmbito do Programa Social Integral e Integrado – PSI, cujo alvo eram as famílias abaixo da linha da pobreza.

Com todas essas mudanças, a nova estrutura gerencial do Projeto que passou a vigorar a partir de 2002 até junho de 2003, desassociou diretamente o trabalho da equipe social da SEMAS com o trabalho da SEHAB, deixando uma grande lacuna entre essas secretarias e suas respectivas ações.

FIGURA 5.3.7 ESTRUTURA GERENCIAL DO PROJETO TERRA 06/2002 - 06/2003



Fonte: COELHO, 2005, p. 86

A mudança de coordenação das atividades, a retirada de equipes e a introdução de profissionais técnicos os quais muitas vezes não tinham um entendimento maior da amplitude das ações desenvolvidas e a dificuldade de uma cultura intersectorializada entre as secretarias, não permitiu uma integração maior entre a área social e a urbanística. Coelho (2005, p. 99) revela que,

O período de 1997 a 2000 foi marcado pela falta de integração entre os diagnósticos sociais e urbanísticos, repercutindo em planos urbanísticos com baixa aderência às demandas locais, o que poderia estar colocando em risco a sustentabilidade do Projeto, isto somado a outros fatores preocupantes, já que a integração esperada nos serviços públicos sociais (saúde, educação, assistência e promoção social, cultura e esporte) também apresentava baixo grau de intervenção nos territórios das Poligonais.

O que podemos verificar em todas essas fases de mudanças destacadas no Projeto Terra foi que houve um longo percurso de aprendizagem para todos os envolvidos nesse processo. Isso não se reportava apenas às comunidades beneficiadas, que não tinham um entendimento sobre a metodologia de participação e tentativa de mudança de vida, em uma perspectiva muito maior que apenas as ações de urbanização do

espaço físico ao qual elas estavam acostumadas, mas também aos profissionais envolvidos nas atividades. Estes, não tinham uma cultura de trabalho integrado, compartilhado, de troca de informações e colaboração.

Os profissionais envolvidos estavam adaptados a uma prática individualista de trabalho e a mudança desse comportamento exigiu tempo e maturidade, sendo construída ao longo das fases apresentadas nas figuras, uma nova mentalidade baseada numa lógica de trabalho compartilhado.

Destacamos no âmbito do nosso objeto de estudo, a implementação de uma nova dinâmica no contexto das políticas públicas de habitação de interesse social no município de Vitória. Esse processo é caracterizado pelas intervenções nos espaços urbanos ocupados pela população de baixa renda, identificados a partir da precariedade das suas condições de habitabilidade.

Nesse sentido, tivemos como preocupação demonstrar a implementação de políticas públicas na área habitacional na cidade de Vitória e suas respectivas características. Apesar de destacarmos uma noção quantitativa dos respectivos alcances dessas políticas, considerando o marco temporal entre 1988 e 2002, tendo o Projeto Terra como amostragem, essa análise ficou subjetiva, quando verificamos a não realização do processo avaliativo, no âmbito da qualidade dessas mesmas intervenções, pela própria PMV.

Percebemos que as mudanças ocorridas nas comunidades carentes atendidas pelo Projeto Terra não foram avaliadas a partir da ótica dos moradores das poligonais sobre a qualidade dessas ações. As mensurações a respeito da abrangência das intervenções urbanísticas pelas políticas públicas ficam limitadas a uma ótica da PMV e não das comunidades. Além disso, o Projeto Terra teve desde sua criação ações contínuas, que mesmo quando especificadas em fases, são conjuntas e integradas, impedindo a demonstração de resultados parciais a exemplo do início de um processo de macrodrenagem numa determinada comunidade, podendo este levar meses, assim como anos.

Assim, na contextualização de nosso tema, buscando resposta para a indagação que constituiu os eixos de nosso objeto de estudos nesta pesquisa, o Projeto Terra no âmbito das políticas públicas municipais implementadas na cidade de Vitória, demonstrou a iniciativa de gestão pública para o enfrentamento da pobreza urbana, de forma viável, atendendo expectativas de um programa maior de políticas públicas voltadas para o enfrentamento do problema da habitação social no sentido de considerar a moradia como um elemento integrador de um conjunto de bens e serviços, os quais compõe o habitat na sua relação com o ecossistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças ocorridas no modo de conceber as políticas públicas de habitação de interesse social após os anos de 1988 foram compreendidas a partir de uma nova forma de abordagem e tratamento do problema vivenciado por grande parte da população brasileira.

Até os anos de 1980, as áreas ocupadas pela população de baixa renda, os morros, os descampados, as áreas alagadiças, tanto consideradas precárias pelo risco geomorfológico que apresentavam, quanto por estarem localizadas em áreas de proteção ambiental, foram negligenciados pelo poder público.

As intervenções políticas ocorridas nessas áreas precárias, no âmbito da habitação, limitavam-se, em algumas grandes cidades brasileiras, às tentativas de desocupação e remoção das famílias moradoras de área de risco, para outras áreas urbanas distantes dos centros dinamizados economicamente.

Nos anos de 1960, 1970 e 1980 a política habitacional implementada tinha como concepção produzir e financiar unidades habitacionais para as famílias que podiam arcar com uma prestação mensal por vários e consecutivos anos. Nesse sentido, ainda que acionados alguns programas voltados para a população de baixa renda, caracterizada por renda salarial mensal abaixo dos três salários mínimos, estes não atenderam em sua maioria a população com maior carência por habitação.

Nesse sentido é que destacamos a importância da análise realizada sobre as perspectivas da política de habitação de interesse social, assumidas a partir da Constituição Federal de 1988 e dos seus direcionamentos, instrumentalizados, posteriormente pela promulgação da Lei do Estatuto das Cidades.

Construímos um quadro histórico que proporcionou reconhecer a trajetória da política urbana nacional e seu processo de descentralização, transferindo para os municípios a maior responsabilidade na elaboração e na execução de programas voltados para os problemas sociais, inclusive a habitação.

Na perspectiva de nossa abordagem, verificamos ao longo da nossa pesquisa, que a política habitacional no Brasil, após o fim dos anos de 1980, passou a ser implementada a partir da política urbana, permitindo uma abordagem integrada dos vários elementos que compõe o habitat.

Além de obras de infraestrutura como saneamento, macrodrenagem de vias públicas, pavimentação de ruas, construção de escadarias e tantas outras ações caracterizadas como de urbanização, voltadas para promoção do melhoramento do espaço físico urbano precário, ao qual grande parte da população de baixa renda está inserida, o poder público passou a intervir também na oferta de serviços públicos coletivos como escolas, creches, postos de saúde, unidades policiais, serviço de coleta de lixo, construção de vias para acesso de transporte público, e cursos com a finalidade de geração de emprego e renda para essas comunidades atendidas.

Em nosso estudo, os Projetos São Pedro e o Projeto Terra atuaram como uma amostragem da dinâmica política utilizada pelo município de Vitória, por constituir experiências provenientes do período em questão e que representam essa noção integradora e inovadora com que a política habitacional passa a tratar o problema habitacional, considerando o contexto da política urbana.

Esse direcionamento da política habitacional assumida a partir de 1988 e que foi sendo trabalhada e ampliada nos anos de 1990 e 2000, a partir da instrumentalização legal, têm em sua base de formulação uma concepção socioambiental que trabalha a qualidade da ocupação do solo urbano a partir das condições de acesso da população aos bens e serviços públicos básicos, a fim de garantir não apenas a amenização dos riscos de morte em áreas impróprias para habitação, ou de preservar áreas de proteção ambiental e proteção do ecossistema, mas, principalmente, de propiciar o sentimento de dignidade e inclusão aos moradores de áreas urbanas precárias.

Buscamos ao longo da pesquisa, apresentar as políticas públicas de habitação de interesse social implementadas entre os anos de 1988 e 2002 como forma de demonstrar a significação de um período histórico, que tem sido pouco analisado pelos estudiosos do tema.

Grande parte das obras que discorrem sobre as ações políticas na área habitacional consideram o período proveniente da gestão do BNH, assim também como os anos posteriores à criação do Ministério das Cidades, desconsiderando a importância das ações implementadas no âmbito federal e dos municípios, a fim de reconhecer contribuições significativas capazes de influenciar as formas de abordagem e atuação do poder público em relação aos problemas sociais, como o da habitação.

Novas concepções sobre o modelo do poder público para intervir sobre o problema da habitação foram desenvolvidas, a aprovação e a publicação do Estatuto das Cidades, criando instrumentos e aparatos legais para o tratamento do problema de ocupação do solo urbano e, consecutivamente, da habitação e a publicação da Emenda Constitucional, inserindo a moradia como direito básico e fundamental do cidadão, garantido, a partir de então, no Texto Maior possibilitaram grandes avanços na direito à cidade, a partir do habitat.

Enfim, ainda que questionemos a qualidade e o alcance dos resultados provenientes das ações políticas urbanas voltadas para solucionar o problema habitacional, inevitavelmente deixaremos de reconhecer as ações políticas praticadas pelo poder público ao longo dos anos de 1990 e principalmente, no início dos anos 2000, assim como a sua importância no contexto das transformações do espaço urbano e de seus respectivos ocupantes.

Nesse entendimento, acreditamos na importância do reconhecimento de uma nova trajetória assumida pela política de habitação de interesse social num contexto de transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas após a Constituição Federal de 1988.

A mudança na forma de verificar o problema da habitação e sua solução pelo Estado, antes, no período histórico de ditadura militar, tendo como eixo norteador a produção de unidades habitacionais foi sendo modificada, passando o poder público, a partir do fim dos anos de 1980, a trabalhar com o espaço urbano precário já ocupado, reconhecendo sua limitação na criação de novos espaços urbanos, mediante os

interesses mercadológicos do valor do uso do solo, assim como da importância da construção das relações sociais já constituídas nas áreas ocupadas.

Desse modo, compreendemos a importância da nova trajetória assumida pela Política Nacional de Habitação de Interesse Social, descentralizada em sua elaboração e execução, após a Constituição Federal de 1988, fazendo intervenções nos morros, favelas e outras áreas urbanas precárias ocupadas pela população de baixa renda para moradia, de modo a urbanizar, diminuindo riscos de desastres e amenizando as condições impróprias para habitação, tentando evitar uma marcha em busca de um espaço físico e, social.

Porém, mesmo com esses avanços, não podemos deixar de destacar a característica da Política Social de Habitação assumida após os anos de 1990, que acaba reservando para a população de baixa renda como principal alternativa de moradia a fixação nas favelas e morros entorno das cidades urbanas, sendo em sua maior parte os recursos públicos provenientes do FGTS utilizados para prover a classe média com o financiamento da habitação, conforme verificado ao longo da nossa pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE, André Tomoyuki. **Grande Vitória, E.S.:** Crescimento e Metropolização. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1999.

ABIKO, Alex Kenia. **Introdução à gestão habitacional.** São Paulo: EPUSP, 1995.

ABREU, A. A. et al. (Coord.). **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV. CPDOC, 2001.

AGGIO, Alberto; BARBOSA, Aguinaldo; COELHO, Hercídia. **Política e Sociedade no Brasil (1930-1964).** São Paulo: Annablume, 2002.

ALBUQUERQUE, Letícia Dalvi de. **Ocupação de áreas de interesse ambiental:** um desafio da gestão das cidades no século XXI. Dissertação apresentada no Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo, 2010.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (org.). **Participação popular em políticas públicas:** espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. Disponível em <http://www.polis.org.br/publicacoes/participacao->. Acesso em 15 jan. 2014.

ALVES, José Eustáquio Diniz. **As Características dos domicílios brasileiros entre 1960 e 2000.** Rio de Janeiro. Escola Nacional de Ciências Estatísticas nº10, 2004. Disponível em <http://www.biblioteca.ibge.gov.br/livros/liv3124>. Acesso em 14 ago. 2015.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil: 1964-1984.** Bauru, São Paulo: Edusc, 2005.

AMARAL, Ângela de Arruma Camargo. **Habitação na Cidade de São Paulo.** Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. Instituto Polis/PUC/SP, janeiro, 2002. Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/851.pdf>. Acesso em 30 de nov. 2014.

ANDREATTA, Graça. **Na lama prometida, a redenção.** São Paulo: O Recado, 1987.

ARAÚJO, Tarcísio Patrício de. Desigualdade de renda e de pobreza. Desenvolvimento Humano no Recife. **Atlas Municipal.** Disponível em <http://www.recife.pe.gov.br>. Acesso 10 nov. 2015.

ARRETCHE, Marta. O Mito da Descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 31, 1996.

ARRETCHE, Marta. **Políticas Sociais no Brasil:** descentralização de um estado federativo. XXI Encontro do LASA, Chicago, 1998.

AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **A Crise da Moradia Nas Grandes Cidades**. Da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

AZEVEDO, Sérgio de. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Coord.). **A Crise da Moradia Nas Grandes Cidades**. Da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

AZEVEDO, Sérgio de. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (coord.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras**. Uma avaliação das políticas habitacionais de Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Coleção Habitare. Porto Alegre: ANTAC, 2007. Disponível em http://www.habitare.org.br>livro_completo. Acesso em 09 mar. 2014.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. Habitação e Poder: **Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.centroedelstein.org.br>. Acesso em 10 jul. 2014.

BALANÇO, Paulo; PINTO, Eduardo Costa. Os anos dourados do capitalismo: uma tentativa de harmonização entre as classes. Pesquisa & Debate, SP, vol. 18, nº. 1 (31) pp. 27-47, 2007.

BAPTISTA, Luís. **Cidade e Habitação Social**. O Estado Novo e o Programa das Casas Econômicas em Lisboa. Lisboa: Celta Editora, 1999.

BARBOSA, Maria José de Souza. **Estudo de caso Tucunduba**: urbanização do Igarapé Tucunduba, gestão de rios urbanos Belém/Pará. Belém: UFPA, 2003. Disponível em http://www.caixa.org.br/Downloads/melhores-praticas/e_tucunduba.pdf. Acesso 05 fev. 2015.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas, CARVALHO, Celso Santos e MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade Comentado. In: CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Anaclaudia. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em <http://www.ifrc.org>docs>idrl>. Acesso 20 out. 2014.

BERSSEMAN, Sérgio; CAVALLIERI, Fernando. **Nota Técnica sobre o crescimento da população favelada entre 1991 e 2000 na cidade do Rio de Janeiro**. IPP/Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Coleção Estudos Cariocas. Secretaria Municipal de Urbanismo. Instituto de Urbanismo Pereira Passos. 2004. Disponível em: <<http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscaricacas/download/235>. Acesso em 14 jul. 2015

BITTENCOURT, Gabriel. **História Geral e Econômica do Espírito Santo**. Do engenho colonial ao complexo fabril portuário. Vitória: Multiplicidade, 2006.

BLANCO JUNIOR, Cid. **As Transformações nas Políticas Habitacionais Brasileiras nos anos de 1990**. O caso do Programa Integrado de Inclusão Social da

Prefeitura de Santo André. Dissertação apresentada no Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em <<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhabi/biblioteca>. Acesso em 25 fev. 2014.

BLAY, Eva. **Eu não tenho onde morar**: vilas operárias na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1985.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmem C. Varriale. et al. 11^a ed. Brasília: UNB. 1998.

BONATES, Mariana Fialho. Ideologia da Casa Própria...sem casa própria. **O Programa de Arrendamento Residencial na Cidade de João Pessoa-PB**. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2007. Disponível em <<http://sigaa.ufrn.br/sigag/verProdução?idProdução=305831&key...>Acesso em 03 out. 2013.

BONATES, Mariana Fialho. O Programa de Arrendamento Residencial – Par: acesso diferenciado à moradia e à cidade. Artigos e Ensaios. **Revista de pesquisa em arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós Graduação** do departamento de arquitetura e urbanismo da USP. 2008.

BONDUKI, Nabil. **Arquitetura e Habitação Social em São Paulo 1989/1992**. São Paulo, S.P. USP/ São Carlos, 1993.

BONDUKI, Nabil. (org.). Habitat. **As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. 2^a ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 3^a edição. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil. Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil. Arq. Urb. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. Universidade São Judas Tadeu. Nº 01, 2008. Disponível em <<http://www.usjt.br/arq.urb/>. Acesso em 22 fev. 2014.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados Revista de Ciências Sociais**, v. 42, nº 4. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em <http://scielo.br/scielo.phf?script=sci_arttext&pid=500. Acesso em dezembro de 2014.

BOTECHIA, Flávia Ribeiro, BORGES, Heraldo Ferreira. **Atlas Urbanístico de Vitória: inventário dos planos urbanos para a cidade de Vitória (ES) ao longo do século XX**. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014. Disponível em <<http://www.anparq.org.br>. Acesso em 26 fev. 2016.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A Política Habitacional no Brasil (1930-1990). Universidade Federal de Santa Maria - RS. **Revela. Periódico de Divulgação Científica da FALS**. Ano I, nº 02, mar. 2008.

BOTELHO, Adriano. **O Urbanismo em Fragmentos**: A produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

BOTELHO, André Luiz Magalhães. **Urbanização na Grande São Pedro, Vitória/ES e a Conservação do Manguezal**: palco de contradições. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Fluminense, 2011.

CALIMAN, Orlando. **Política de Desenvolvimento no Espírito Santo**. Vitória, 2001. Texto proferido no IPES, na comemoração dos 25 anos de IJSN, novembro de 2001. Disponível em <<http://www.es-acao.org.br/midias/doc/440.doc>. Acesso 15 out. 2014.

CAMPOS JÚNIOR, Carlos Teixeira de. **O Novo Arrabalde**. Vitória: PMV, Secretaria Municipal de Cultura e turismo, 1996.

CAMPOS JUNIOR, Carlos Teixeira. **A Construção da Cidade**: Formas de produção imobiliária em Vitória. Vitória: Flor e Cultura, 2002.

CANO, Wilson. Amazônia. Da crise à Integração Atípica e Truncada. **Am. Lat. Hist. Econ.**, ano 20, nº 2, mayo-agosto, 2013, pp. 67-95. Disponível em <<http://www.3eco.unicamp.br>. Acesso em 30 de jul. 2015.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Habitação e Governança Urbana**: avaliação da experiência em 13 cidades brasileiras. Trabalho apresentado na Anpocs, Caxambu, 1999. Disponível em <<http://www.anpocs.org.br>. Acesso em 24 nov. 2014.

CARDOSO, Adauto Lúcio; Luiz Cesar de Queiroz RIBEIRO. **A MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS**. Uma avaliação da experiência recente: 1993-1996. Rio de Janeiro: Produção Discente, 2000.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAUJO, Rosane Lopes de; COELHO, Wil Robson. Habitação Social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In. CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC. 2007. Disponível em <http://www.habitare.org.br>>livro_completo. Acesso em 09 mar. 2014.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Política Habitacional no Brasil**: balanço e perspectivas. IPPUR/UFRJ. Observatório das Metrôpoles. 2008. Disponível em <<http://www.observatoriodasmetrolopes.net>. Acesso em 25 fev. 2014.

CARDOSO, Adauto Lúcio; BONDUKI, Nabil George (orgs.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras**. Porto Alegre: Antac, Coleção Habitare, vol. 9, 2009.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado?** Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano. XIV Encontro Nacional da ANPUR. 23 a 27 de maio. Rio de Janeiro, 2011.

CARDOSO, Letícia; ROMEIRO, Paulo (org.). **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social à luz de um novo marco legal urbanístico**. Subsídios para implementação nos estados e municípios. Lei Federal nº 11.124/2005, São Paulo: Instituto Pólis, 2008. Disponível <http://www.bibliotecadigital.abon.org.br/bitstream/handle/11465/380/POLI_>. Acesso 20 mai. 2014.

CARLOS, Euzinéia. Participação e cultura política no orçamento participativo. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**. Vol. 42, nº 1, p. 27-37, jan/abr. 2006. Disponível em <<http://www.revista.unisinos.br>>. Acesso em 10 out. 2015.

CARNEIRO, Dionísio; VALPASSOS, Marcus Vinícius Ferrero. **Financiamento à habitação e instabilidade econômica**. Experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O Longo Caminho. 15º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Tradução Arlene Caetano. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril**: cortiços e epidemias na corte imperial. São Paulo: Cia das Letras, 1996.

CLEMENTE, Juliana Carvalho. **Vazios Urbanos e Imóveis Subutilizados no Centro Histórico Tombado na Cidade de João Pessoa – PB**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental da Universidade Federal da Paraíba, 2012. Disponível em <http://bdtd.biblioteca.ufpb.br>. Acesso em 04 mai. 2015.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista Sociologia Política**, nº 25. Curitiba, nov. 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em jun. 2015.

COELHO, Margareth B. Saraiva. **Gestão das Políticas Públicas com Inclusão Social no Âmbito da Prefeitura Municipal de Vitória**. 2005. Monografia apresentada no Curso de Gestão Municipal de Políticas Públicas do Instituto Saber& Cidadania e Faculdades Integradas de Vitória. Disponível em <http://www.vitoria.es.gov.br>. Acesso em 12 fev. 2015.

COELHO, Robson Will. **O déficit das moradias**: instrumento para avaliação e aplicação de programas habitacionais. Dissertação apresentada no Curso de Tecnologia do Ambiente Construído da Escola de Engenharia de São Carlos da

Universidade de São Paulo, 2002. Disponível em <http://www.teses.usp.br>. Acesso em 08 maio 2014.

COHN, Amélia. **A questão social no Brasil**: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transição. São Paulo: Senac, 2000.

COMBLIN, Pe. Joseph. **A Ideologia da Segurança Nacional**: o poder militar na América Latina. Rio de Janeiro/LJ: Civilização Brasileira, 1978.

CORDEIRO, Débora Ortigosa. **Políticas de Intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas**: A experiência de atuação no município de Embu. Dissertação de Mestrado apresentada na FAUUSP, 2009. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/.../16/...30072009.../Dissertacao-_DeboraCordeiro.pdf. Acesso 07 fev. 2014.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Lemos. (orgs.). **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

COVRE, M. **A fala dos homens**: análise do pensamento tecnocrático. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DEL PRIORE, Mary. **Histórias do cotidiano**. São Paulo: Contexto, 2001.

DELA NOCE, Luiz Gustavo. **O Reassentamento como Promotor de Capital Social em Políticas Públicas Urbanas**. Uma análise da ação estatal em três estudos de caso. Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 2008. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-12033010-151347>. Acesso dez. 2014.

DELANOS, Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira. **Participação Popular na Política Municipal de Habitação no Município de Vitória/ES**. Dissertação apresentada ao Curso de Pós Graduação em Política Social da UFES, 2011.

DIAS, Flávia Coelho. **Habitação Social – Uma análise Histórica das Políticas Públicas Habitacionais**. O caso de Vitória. Dissertação apresentada ao Programa de História do departamento de história da UFES, 2008.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**. Vol.15 nº2 São Paulo Nov. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>. Acesso em jun. 2015.

DREIFFUS, René Armand. 1964: **A conquista do estado**: Ação Política, Poder e Golpe de Classe. Petrópolis: Editora Vozes, 1981.

DUARTE, Gerson. **A Reprodução Ideológica do Discurso Político na Educação**: Um Entendimento Através da Fala dos Professores Universitários no Contexto do Governo Geisel, 1974-1979. Dissertação apresentada no Curso de Pós Graduação em História da Universidade Federal do Espírito Santo, 2008.

DUARTE, Gerson. **Discurso e Ideologia no Projeto Brasil Potência**. Vila Velha: Above Publicações, 2014.

DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro. **A expansão da periferia por conjuntos habitacionais na Grande Vitória**. 1963-1986. Vitória: Grafitusa, 2010.

EASTONE, D. **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970 ou 65.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora em Inglaterra**. Tradução de Anália C. Torres. Porto: Afrontamento, 1975.

ENGELS, Friedrich. **A questão da Habitação**. Belo Horizonte: Aldeia Global, 1979.

FARAH, Marta Ferreira. **Estado, previdência social e habitação**. Dissertação de Mestrado apresentada a FFLCH-USP. São Paulo: Mimeo, 1983.

FAUSTO, Bóris. **História Concisa do Brasil**. 14^a ed. São Paulo: Edusp, 2012.

FERNANDES, Duval; RIBEIRO, Vera. Estudo 27: Política Habitacional e Geração de Oportunidades. In: MARQUES, Eduardo César Leão Marques (Coord.). **PIS. Perspectiva dos Investimentos Sociais no Brasil**. Disponível em <http://web.cedeplar.ufmg.br/>. Acesso em 10 abr. 2014.

FERRAZ FILHO, Galeno Tinoco. Considerações sobre a oferta de imóveis novos na década de 80. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiros & AZEVEDO, Sérgio (orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades**. Da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

FERREIRA, Andresa Rosa. **Programa de combate ao déficit habitacional brasileiro**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Curso de Ciências Econômicas. Monografia de conclusão de curso. 2009. Orientador. Prof. Dr. Carlos Schmidt. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br>. Acesso em 10 jul. de 2015.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Movimento de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade**. 2º Fórum de Sociologia “Justiça Social e Democratização”. Buenos Aires, 01 a 04 de agosto de 2012. Comitê de Pesquisa sobre Habitação Construída da Internacional *Sociological Association* (ISA). Disponível em <<http://www.observatóriodasmegacidades.net>. Acesso em 17 mar. 2015.

FIOROTTI, Alexandre. **Indústria, Conjuntos Habitacionais e Assentamentos Precários: O Distrito de Carapina, Município da Serra (ES)**. De 1966 a 1995. Dissertação apresentada no Programa de Arquitetura e Urbanismo da UFES, 2014.

FRANCO, Bruno Alves de. **Urbanização de Favelas no Rio de Janeiro: as favelas de Praia Rosa e Sapucaia 12 anos após a experiência do Programa Bairrinho**. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 30 jul. 2014.

FREITAS, Carlos Geraldo Luz de; ZENHA, Ros Mari. Procedimentos Inovadores em Gestão Habitacional. In: FREITAS, Carlos Geraldo Luz de. (org.). **Planos Diretores Municipais: integração regional estratégica**. Coleção Habitare/FINEP. Porto Alegre: Antac, 2007. Disponível em <http://www.habitare.org.br>>livro_completo. Acesso em 09 mar. 2014.

FORNAZIER, Armando; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. **O Ideário Liberal no Brasil na Década de 1990 e suas Implicações no Trabalho e nos Setores Produtivos**. **OIKOS**. Rio de Janeiro. Volume 12, n. 1, 2013. Disponível em <http://www.revistaoidos.org>, pp. 87-111. Acesso em 17 mai. 2015.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Gestão Pública. **Revista Ciências Sociais UNISINOS**. Vol. 1, nº 42, jan./abr. 2006. Disponível em <http://qwww.Revistas.unisinis.br>. Acesso em 19 jan. 2016.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. **Habitação e questão social**: análise do caso brasileiro. Scripta Nova, Barcelona: Vol. IX, núm. 194 (26), 2005. Disponível em <http://www.ub.es/geocrit>. Acesso em 17 mar. 2014.

GONÇALVES, Fabiana Rodrigues. Direitos Sociais: direito à moradia. **Revista Âmbito Jurídico**. Nº 110, ano XVI, março 2013. Disponível em <http://www.ambitojuridico.com.br>. Acesso em 05 nov. 2014.

GONZALES, Douglas Camarinha. **Competências legislativas dos entes federados**: conflitos e interpretação constitucional. Dissertação Apresentada no Mestrado de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em <http://www.teses.usp.br>. Acesso em 04 de fev. 2014.

GONZALEZ, Hélio Puig. **Urbanização da Periferia**: A dicotomia entre as políticas públicas e a realidade – O caso da Vila Nova Brasília. Dissertação apresentada no Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1993. Disponível em <http://www.ufrgs.br>. Acesso em 10 de jan. 2016.

GOUVEA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

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

JAMUR, Marilena. Rosanvallon, P. La nouvelle questionsociale. Repenserl'état-povidence. Paris: Seuil, 1995. Resenha in: _____. **Praia Vermelha**. Estudos de Políticas e Teoria Social. Rio de Janeiro: UFRJ. Vol.1, nº. 1, 1997.

KLUG, Letícia Beccalli. Os reflexos do planejamento urbano na construção da paisagem de Vitória – ES. Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. **Anais do SHCU**. Vol. 8, nº 4, 2004. Disponível em <http://www.unuhopedagem.com.br>>article>view. Acesso em 24 set. 2014.

KOVARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora. 34, 2000.

LAGO, Luciana Correa. **Autogestão Habitacional no Brasil**: utopias e contradições (org.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo. Editora Moraes, 1991.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **O Urbanismo no Brasil**: 1895-1965. Salvador: EDUFBA, 2005.

LIRA, Pablo; OLIVEIRA JÚNIOR, Adilson Pereira de; MONTEIRO, Latussa Laranja. (edit.). **Vitória: Transformações na ordem urbana**: metrópoles: território, coesão social e governança democrática. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (coord.). 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles, 2014.

LOBATO, Elvira. Crédito para casa própria está fechado há 16 meses. **Folha de São Paulo, São Paulo**, 17 de maio de 1987.

LOBO, Eulalia; CARVALHO, Lia A.; STANLEY, Myrian. **Questão habitacional e movimento operário**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1989.

LOMBARDI, José Claudinei & SANFELICE, José Luis (orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2007.

LORENZETTI, Maria Silvia Barros. **A questão habitacional no Brasil**. Trabalho de Consultoria Legislativa, 2001. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Biblioteca. Disponível em <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em 10 jan. 2015.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; MACIEL, Jucá Suely. Região Metropolitana do Recife: Atores e Formas de Articulação e Governança Metropolitana. In. COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Lemos. (orgs.). **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em <<http://www.observatoriosdasmetrololes.net>>id. Acesso em 30 out. 2014.

MARCHEZINI, Flávia de Souza. **A Trajetória da Participação Popular no Planejamento Urbano**: O Caso do Conselho Municipal do Plano Diretor de Vitória (1984-2001). Dissertação apresentada no Programa de Pós Graduação em História da Universidade Federal do Espírito Santo, 2006.

MAGALHÃES, S. F. **Ruptura e Contiguidade, a cidade na incerteza**. Tese de doutorado. Apresentada no Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – PROURB. UFRJ. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em www.if.urjj.br/ruptura_e_contiguidade. Acesso em 10 out. 2014. .

MAGRIS, Flavio Hertel. **Programa Minha Casa Minha Vida e a Reconfiguração Urbana do Município da Serra – ES**. Dissertação apresentada no Departamento de Geografia da UFES, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis, Editora Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia; GONÇALVES, F. M; SEVCENKO, N. Metrôpole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violência. In. GONÇALVES, Maria Flora. **O Novo Brasil Urbano**. 1º ed. Porto Alegre: Ed. Mercado Aberto, 1995, p. 261-289. Disponível em <<http://www.usp.br>. Acesso em set. 2015.

MARICATO, Ermínia. Metrôpole, Legislação e Desigualdade. **Revista Estudos Avançados**. Vol. 17, nº 48. São Paulo, mai./ago. 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br>. Acesso em 03 jul. 2014.

MARICATO, Ermínia. Informalidade Urbana no Brasil: A lógica da cidade fraturada. In. WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel. (orgs.). **A cidade de São Paulo**: relações internacionais e gestão pública. São Paulo: EDUC, 2009.

MARTINE, George; MCGRANAHAN, Gordon. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições apreendidas. In. BAENINGER, Rosana (org.). **População e Cidades**. Subsídios para o Planejamento e para as Políticas Sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População – Nepo/UNFPA, 2010.

MARTINS, José de Souza. **Subúrbio**. Vida Cotidiana e História no Subúrbio da Cidade de São Paulo: São Caetano, do fim do Império ao fim da República Velha. São Paulo: HUCITEC, 1992.

MARQUEZINI, Flávia de Sousa. **A participação popular no planejamento urbano**: o caso do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória – ES. (1984-2001). Dissertação apresentada na UFES, 2006.

MARTINUZZO, José Antônio. **Projeto Terra** – Vitória para todos. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória – ES, 2002.

MATTOS, Rossana. Reestruturação Econômica, Segregação Socioespacial e Violência. O caso da Grande Terra Vermelha. **Anais do XI CONLAB**. Diversidades e Desigualdades. Salvador, 2011. Disponível em <http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br>. Acesso em 18 ago. 2015.

MEDEIROS, Richelly Barbosa de. Saúde e Gestão Democrática: uma análise crítica sobre os conselhos de saúde. Tecnologias Sociais. RECIIS – **R. Eletrônica de com. In. Inov. Saúde**. Rio de Janeiro, v. 4, nº 2, p. 9-14, junho 2010. Disponível em <http://www.reciis.cict.fiocruz.br>. Acesso em 05 ago. 2015.

MENDES, Izabel Cristina Reis. **Programa Favela-Bairro**: Uma novação estratégica? Estudo do Programa Favela Bairro no Contexto do Plano Estratégica da Cidade do Rio de Janeiro. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da

Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/publico/dissertação>>. Acesso em 28 set. 2014.

MENDES, Ricardo Antônio Souza. Pensando a Revolução Cubana: nacionalismo, política bifurcada e exportação da Revolução. **Revista Eletrônica da ANPHLAC**. Dossiê Ditaduras na América Latina no Século XX: debates e balanços historiográficos. Ano XIII, n.º 18, jan/jul. 2015. Disponível em fflch.usp.br. Acesso em 29 set. 2016.

MENDONÇA, Enedida M. S. **A Grande Vitória está sendo planejada?** Uma análise do processo de planejamento urbano de Vitória. Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFES – CAR – CAU, 1991.

MINEIRO, Edilson; RODRIGUES, Evaniza. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In. LAGO, Luciana Corrêa. (org.). **Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições** (org.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2012.

MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In. CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). Coleção Habitare. **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras**. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. Disponível em <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capas.pdf>. Acesso em 08 abr. 2014.

MOREIRA, Camilla Fernandes; LEME, Alessandro André. **Direito à Moradia**: Políticas Públicas no Governo FCH e Lula. Artigo desenvolvido em Programa de Bolsa de Estudo da UFF. 2011. Disponível <<http://www.seer.uff.index.php/horizontecientifico/article/download/.../7101>>. Acesso 15 out. 2015.

MOTTA, Diana Meirelles da; MIRANDA, Zoraide Amarante Itapura de. Governança Metropolitana na Região Metropolitana de São Paulo. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. **40 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, vol. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option>>. Acesso 19 nov. 2014.

NARCISO, Gersusa S. Vieira da Silva; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. Os desafios da participação social na gestão política pública em Vitória (ES). In. SERPA, Ana Maria Petronetto; RAEZER, Eugênia Céla. (orgs.). **Política de Assistência Social no Município de Vitória (ES)**: Olhares sobre a experiência (2005-2012). Vitória: PMV, 2012.

NEGRÃO, João José de Oliveira. **O Neoliberalismo na Redemocratização Brasileira**. Dissertação de Mestrado apresentada no Curso de Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1996. Disponível em <<http://www.pucsp.br>>. Acesso em 19 nov. 2015.

NEVES, Aécio; PAES, Djalma. **Estatuto da cidade**: O desafio para os municípios está lançado. In. Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, Instituto Pólis: Câmara dos Deputados, 2001.

O'DONNELL, Guillermo. Transição Democrática e Políticas Sociais. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, 21 (4) :9-16. out./dez. 1987.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço & Debate**. São Paulo, v. 6, p. 36-54, 1982.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política Econômica do Governo do Segundo Governo FHC. Mudanças em condições adversas. **Tempo Social – USP**, novembro de 2003, p. 195-217. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a08v15n2> 2. Acesso em 10 fev. 2014.

ORSO, José Paulino. Neoliberalismo: Equívocos e Consequências. In. LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luis (orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, Histedbr, 2007.

OSBORN, Catherine. A História das Urbanizações nas Favelas. Parte II: **Favela Bairro (1988-2008)**. 2013. Trad. SOUZA, Juliana M. de; PEREIRA, Laura Ribeiro Rodrigues. In. OlhoNaParceria, Favela é, Pesquisa e Análise, Políticas, Soluções. Disponível em <<http://www.rioonwatch>. Acesso em 18 mar. 2016.

PADRÓS, Enrique Serra. Et al. (org.). **Ditadura de Segurança Nacional no Rio Grande do Sul (1964-1985)**: história e memórias. Porto Alegre: Corag. Vol. 4, 2009.

PEGORETTI, Michela Sagrillo; SILVA, Michelly Ramos; ANGELO, Vitor Amorim de. **O Contexto das Novas Posturas Políticas Urbanas no Processo de Intervenção de Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda**. O Caso do Projeto Terra. Vitória (ES). 2004, p. 07. Disponível em http://www.anppas.org.br/michela_pegoretti. Acesso em 7 fev. 2015.

PEREIRA, Célia Barbosa da Silva. **O Caráter Político Pedagógico dos Movimentos Populares de Bairro da Grande São Pedro**: Avanços e recuos sob o imperativo da ordem capitalista. Dissertação apresentada ao Curso de Pós Graduação em Política Social da UFES, 2012.

PINHEIRO, Andrea. et al. Experiências de promoção de habitação de interesse social na Região Metropolitana de Belém: estudos de caso Conjunto Paraíso dos Pássaros e Vila da Barca. In. CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC. 2007. Disponível em www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivo/.../livro_completo.pdf. Acesso 16 abr. 2014.

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes. Et al. Desafios da Governança Metropolitana na Região Metropolitana de Belém: Alguns apontamentos. In. Marco Aurélio Costa; TISUKUMO, Isadora Tami Lemos (orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no**

Brasil. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 13 jun. 2015.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Rev. Adm. Pública**, vol.43 nº6. Rio de Janeiro, nov. /Dec. 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br>. Acesso em 08 jun. 2015.

POLIDORO, Maurício; TAKEDA, Mariane Maymi Garcia; BARROS, Omar Neto Fernandes. Mapeamento do Índice de Carência Habitacional na região metropolitana de Londrina – PR. **Revista da Universidade Estadual de Londrina**. Geografia (londrina) v. 18. N. 2, 2009. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel.index.php/geografia/>. Acesso em 02 set. 2015.

PORTELA, T. B. A. **Construção do espaço físico da região de São Pedro: os discursos, os projetos e as práticas.** Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós Graduação em Urbanismo da UFRJ, 2002. Disponível em <<http://www.prourb2.fau.ufrj.br>. Acesso em 20 mar. 2016.

QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. Sobre as Origens da Favela. **Revista Mercator**, Fortaleza, vol. 10, nº 23, p. 33-48, set/dez. 2011. Disponível em <http://www.mercator.ufc.br>. Acesso em 15 fev. 2016.

RAMOS, Edson Arantes de. **Do mangue a casa.** A política de habitação popular no município de Vitória – ES. (1988-2004). Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes – Goytacazes, RJ, 2005. Disponível em <<http://www.cidades.ucan-campos.br/images/arquivos/dissertações/2005/edson.pdf>. Acesso em mai. de 2014.

RIBEIRO, Edaléa Maria. **A Política de Habitação Popular no Brasil em Tempos de Globalização Neoliberal.** Universidade do Maranhão. Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas. III Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís – MA, 28 - 30 ago. 2007. Disponível em <<http://qwww.joinpp.ufma.br>. Acesso em março de 2014.

RIBEIRO, Luiz César Queiros; AZEVEDO, Sérgio. **A crise de moradia nas grandes cidades:** da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. **As Metrôpoles Brasileiras no Milênio:** resultado de um programa de pesquisa. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2012.

ROCHA, Haroldo Correa; MORANDI, Ângela Maria. Espírito Santo. Economia e Política. **Cafeicultura e Grande Indústria.** A transição no Espírito Santo: 1955-1985. 2ª edição. Vitória: Espírito Santo em ação, 2012.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas Cidades Brasileiras.** Habitação e Especulação – O direito à moradia e os movimentos populares. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1991.

RODRIGUES, Carlos Farinha. A política social de combate à pobreza e à exclusão social. In. DORNELAS, Antônio. et al. **O sentido da mudança. Políticas Públicas em Portugal, 2005-2009**. Lisboa: Fundação Res Publica, 2009.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**. Legislação, Política Urbana e Territórios na cidade de São Paulo. 2ª ed. São Paulo: Stúdio Nobel: FAPESP, 1999.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade?** São Paulo: Brasiliense, 2004.

ROLNIK, Raquel; CYMBALIOSTA, Renato e NAKANO, Kazuo. Solo Urbano e Habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF** – Ano VII – nº 13 – Nov. 2011.

_____. Relatora da ONU para o Direito à Moradia em entrevista concedida a Fundação Rosa Luxemburgo analisando **Impactos da Copa do Mundo e a “falácia” de seu legado**. 2014. Disponível em <http://www.rls.org.br>. Acesso em 02 de outubro de 2014

RONCHI, Pedro. **Expansão Urbana e o Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana da Grande Vitória**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo. 2014.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Política Habitacional no Estado de São Paulo**: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU. Dissertação apresentada no curso de arquitetura e urbanismo de Pós Graduação em estudos ambientais urbanos da Faculdade de Arquitetura e urbanismo da Universidade de São Paulo, 2002.

_____. Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) no município de São Paulo. In. CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: uma avaliação das Políticas Públicas em Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do Século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. Disponível em <http://www.habitare.org.br>>livro_completo. Acesso em 09 mar. 2014.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da Política Habitacional**: Limites e Perspectivas. Tese apresentada no Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP: São Paulo, 2009. Disponível em <<http://www.fau.usp.br>. Acesso em 10 dez. 2013.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Especialização em Gestão de Saúde. Módulo Básico. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília): CAPES: UAB, 2009.

SACHS, Celine. São Paulo: **Políticas Públicas e Habitação Popular**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina. In. BORÒN, Atílio; SADER, Emir; OLIVEIRA, Francisco. **Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANDRONI, Paulo (org.). **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 2001.

SANTOS, Cláudio Hamiltom M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil. 1964/1998**. IPEA. Ministério da Fazenda. Julho de 1999. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 04 dez. 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1979.

SARTÓRIO, Fernando Domingos Vieira. **Uma Geopolítica do Urbano: Grande Terra Vermelha, Região Metropolitana da Grande Vitória - ES**. Monografia apresentada no Departamento de Geografia da UFES, 2012.

SARTÓRIO, Fernando Domingos Vieira. **Resgatando memórias de quem faz história: a ocupação e transformação da Região da Grande Terra Vermelha**. S/d. Disponível em <http://www.periodicos.uem.br/ojs/article>. Acesso em 11 jul. 2015.

SCHMIDT, Benício & FARRET, Ricardo. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação de Mercado**. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Escola de engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em <http://www.teses.usp.br>. Acesso em 23 jan. 2014.

SILVA, Ana Amélia (org.). **Urbanização de Favelas: duas experiências em construção**. São Paulo: Instituto Pólis, 1994.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. **Política Habitacional Brasileira. Verso e Reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, Izabel Cristina e FIM, Mª Geralda. **Cidadania e Habitação: Sonho (Ilusão) da Casa Própria. Um estudo das Características e Expectativas do Candidato à Casa Própria da Cohab-ES**. Dissertação de Mestrado— Programa de Pós Graduação em Assistente Social. Departamento de Serviço Social, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, 1992.

SILVA, Maria Zorzal e. Trajetória político institucional recente no Espírito Santo. In. Instituto Jones Santos Neves. **Espírito Santo**. Instituições, desenvolvimento e inclusão social. Vitória, ES, 2010. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20120823>. Acesso 10 mai. 2013.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzarro. **O Porto de Vitória: expansão e modernização 1950-1993**. Vitória: CODESA, 1994.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzarro. **Vitória: Além dos seus limites**. Revista Instituto Jones. Ano VII, nº 01, abr./mai./junh. 1995, Vitória – ES.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzarro. A Questão Regional e a Dinâmica Econômica do Espírito Santo. 1950/1990. **Revista de História e Estudos Culturais Fênix**. Vol. 6, Ano VI, nº 4, out. nov/dez. 2009. Disponível em <http://www.revistafenix.pro.br>. Acesso 08 ou. 2013.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzarro. Os Grandes Projetos Industriais: Desenvolvimento Econômico e Contradições Urbanas. In: _____. (org.). **Desenvolvimento Brasileiro**. Alternativas e Contradições. Vitória: Grafitusa, 2010.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzarro. **Industrialização e empobrecimento urbano**. O caso da Grande Vitória. 1950-1980. 2ª edição. Vitória: Grafitusa, 2010.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzarro. Urbanização desigual e desigualdade nacional: um descaminho no processo brasileiro. **Revista Dimensões**. Vol. 25, Universidade Federal do Espírito Santo, 2010, p. 215-234.

SOIBET, Rachel. Mulheres Pobres e Violência no Brasil Urbano. In: Del Priore (org.) **História das Mulheres Pobres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2001.

SOUZA, Celine. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa. **Caderno CRH 39**, 2003. p. 11-24

SOUZA, Celine. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto alegre, ano 8,n.16, p.20-25, jul/dez. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br>. Acesso em 10 out. 2014.

SOUZA, Leda Mara de. **Análise Comparativa das Políticas Habitacionais nos Governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva**. Dissertação de Mestrado no Curso profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do ITAJAI – UNIVALE, 2005. Disponível em <<http://siaib01.univali.br>. Acesso 28abr. 2014.

SOUZA, Maria Ângela de. **Política habitacional para os excluídos**: o caso da Região Metropolitana do Recife. In. CARDOSO, Adauto Lucio (Coord.). Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Coleção Habitare. Porto Alegre: ANTAC, 2007. Disponível em <<http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capas.pdf>. Acesso em 08 abr. 2014.

SOUZA, M.T.X. **Relatório da Política Habitacional 1991-1996**. Campinas, NEPP, UNICAMP, 1997.

TASCHNER, Suzana Pasternak. **Política Habitacional no Brasil: Retrospectivas e Perspectivas**. Cadernos de Pesquisa do LAP. Revista de Estudos sobre Urbanismo, Arquitetura e Preservação. Setembro – Outubro de 1997.

TASCHNER, Suzana Pasternak; BALTRUSIS, Nelson. Um olhar sobre a habitação em São Paulo. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (coord.). **Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Coleção Habitare. Porto Alegre: ANTAC. 2007. Disponível em <<http://qwww.habitare.org.br.pdf>>capitulo_3. Acesso em 11 jan. 2014.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. **Formulação, administração e execução de políticas públicas**. Serviço Social. Direitos Sociais e Competências Profissionais. UFPA, s/d., p. 04. Disponível em <http://www.cressrn.org.br>. Acesso em 20 fev. 2015.

TESSLER, Marga Barth. **O sistema financeiro da habitação na visão da jurisprudência do Tribunal Federal da 4ª Região**. Juris Síntese, nº 36, jul./ago., 2002.

TIEZZI, Sérgio. **A organização da política social do governo FHC. São Paulo em Perspectiva**, 18 (2): 49-56, 2004. Disponível em <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v18n02/v>>. Acesso 23 out. 2015.

TOSINI, Oriana Cavalcante. **Crédito Imobiliário no Brasil: Evolução Histórica**. Monografia Apresentada ao CEDOC-IE-UNICAMP. Campinas, junho de 2009.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Política Habitacional Brasileira**. Verso ou Reverso? In: Fórum América Latina – Habitar 2000, Salvador, 2001a. Disponível em <<http://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/docente/producao.jsf?siape=1149528>>. Acesso em 11 fev. 2014.

VALENÇA, Márcio Moraes. Habitação no contexto da reestruturação econômica. **Revista Análise Social**, vol. XXXVI (158-159), 2001b, pp. 43-83. Disponível em <<http://www.analisesocial.ics.ul.pt>>. Acesso em 15 abr. 2014.

VALERIANO, Maya Damasceno. **Política Econômica e Legislação Trabalhista**: fim da estabilidade no emprego e o FGTS. In: XII Conferência Anual IACR. Niterói, 2009. P. 1-19. Disponível em www.uff.br. Acesso em 09 out. 2015.

VAZ, Lilian Fessler. **Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos – a modernização da moradia no Rio de Janeiro**. p. 581 a 598. Cidade e habitação industrial: 1870 -1950. Análise Social. Lisboa: V. XXIX, nº. 127, 1994.

VENERANO, Adauto Beato; MATTOS, Rossana; OLIVEIRA, Larissa S. Industrialização e Metropolização: Desafios para o processo de governança da RMGV. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em <http://www.observatoriodasmetrolopes.net>>id... . Acesso em 15 mar. 2015.

VIEIRA, Andressa Brito; OLIVEIRA, Mayara Silva; CARVALHO, Mônica Teixeira. Duas Décadas de Região Metropolitana da Grande São Luís: O Lento Processo para Implementação da Gestão Metropolitana. In. COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em <http://www.observatoriodasmetropoles.net?id...> . Acesso em 15 mar. 2015.

WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel. (orgs.). **A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública**. São Paulo: EDUC, 2009.

ZECHINELLI, Ivani S. Projeto São Pedro – Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal – Vitória (ES). Uma experiência municipal a caminho do desenvolvimento urbano e regional. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFES, 2000.

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

DOCUMENTÁRIOS

LUGAR DE TODA POBREZA. Direção Amylton de Almeida. Roteiro: Amylton de Almeida e Humberto Gobbi. Rede Gazeta, Vitória: Bairro São Pedro, 1983. 1 filme (52min. e 26s.).

ENTREVISTAS

LOUREIRO, José Carlos. O Projeto São Pedro e o Projeto Terra. Arquiteto dos Projetos São Pedro e do Projeto Terra. Entrevista concedida a Maurizete Pimentel Loureiro Duarte. Vitória, 20 jul. 2016.

SÁ, Sérgio de. O Projeto Terra. Secretário da Secretaria de Habitação de Vitória (SEHAB). Entrevista concedida a Maurizete Pimentel Loureiro Duarte. Vitória, Vitória, 14 mar. 2016.

FUNDAÇÕES E INSTITUTOS

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios**. 2013. Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/429>. Acesso em 03 de mar. 2016

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP. 1995. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br>>. Acesso em 10 mar. 2015.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil**. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP. 2002. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br>>. Acesso em 10 mar. 2015.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil**. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP. 2008. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br>>. Acesso em 10 mar. 2015.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2009.

_____. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil**. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP. 2008. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br>>. Acesso em 10 mar. 2015.

_____. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2013. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em 02 mar. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censos Demográficos Brasileiros** 1970, 1980, 1991. Rio de Janeiro, 2000.

_____. **Censo Demográfico Brasileiro** 2000. Rio de Janeiro. Vol. 7, 2001.

_____. **Aglomerados subnormais, primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Censo Demográfico**. Microdados da Amostra. 2000. Rio de Janeiro. 2001.

_____. **Censos Demográficos do Espírito Santo**, 1970, 1980 e 1991. Rio de Janeiro, 1999.

_____. **Censo Demográfico do Espírito Santo**, 2000. Rio de Janeiro. 2002.

_____. **Censo Demográfico do Espírito Santo**, 2010. Rio de Janeiro. 2011.

_____. **Censo Demográfico da cidade de Recife**, 2002. Rio de Janeiro. 2003.

_____. **Metodologia do Censo Demográfico, 2000**. Rio de Janeiro. 2003. Série Relatórios Metodológicos. Vol. 25, 6.3.1.3. Conceitos associados à delimitação das unidades territoriais da coleta, p. 6.3.1. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 17 jun. 2016.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic.)**. 2001. Disponível em <<http://www.ibge.net.perfil/index.htm>. Acesso em 23 jan. 2015.

INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO - ICED/UFPA. **Grupo de Estudo em Educação, Cultura e Meio Ambiente (GEAM)**. Belém, 2016. Disponível em <http://www.portal.ufpa.br>. Acesso 07 ago. 2016.

INSTITUTO JONES SANTOS NEVES. IJSN. Órgão do Sistema de Planejamento do Espírito Santo. **Revista Fundação Jones Santos Neves**. Instituto Jones dos Santos Neves. Ano IV – Nº 2. Abr./jun. De 1985. Vitória. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br>. Acesso em 10 jan. 2014.

INSTITUTO JONES SANTOS NEVES. IJSN. Órgão do Sistema de Planejamento do Espírito Santo. Grande Vitória: Plano de Estruturação do Espaço. **Revista Fundação Jones Santos Neves**. Abr. Jun. De 1979. Edição Especial. Vitória. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br>. Acesso em 17 mai. 2014.

INSTITUTO JONES SANTOS NEVES. IJSN. Coordenação Estadual de Planejamento. **Estudos para Definição da Política Habitacional para o Estado do Espírito Santo** Versão Preliminar: Vitória, 1987. V.1. Tomo 1.

_____. IJSN. Coordenação Estadual do Planejamento. **Estudos para Definição da Política Habitacional para o Estado do Espírito Santo**. Caracterização da Situação Habitacional do Estado: Vitória, 1987, V. 1. Tomo 2.

_____. IJSN. Coordenação Estadual do Planejamento. Estudos para Definição da Política Habitacional para o Estado do Espírito Santo. **O Dimensionamento do Déficit Habitacional Urbano do Estado do Espírito Santo**: Vitória, 1987.

_____. IJSN/IDEIES - Instituto de Desenvolvimento Industrial do Espírito Santo. **Pesquisa Habitacional na área da Grande Vitória**. Relatório Final, 1989.

_____. IJSN. Coordenação Estadual do Planejamento. **Habitação no ES**: subsídio para programa de habitação popular. Vitória, 1999. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br>. Acesso em 18 jan. 2014.

_____. IJSN/IPES. Secretaria do Estado do Planejamento. **Região Metropolitana da Grande Vitória**. Dinâmica Urbana na Década de 90. IPES, Vitória, 2001. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br>. Acesso em 18 jan. 2014.

_____. IJSN. Coordenação Estadual de Planejamento. **Dados Socioeconômicos** 2012. IPES, Vitória. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br>. Acesso em 14 jul. 2015.

_____. IJSN. Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia – SECT. **Habitação no Espírito Santo. Déficit e Infraestrutura Habitacional, 2000**. IPES, Vitória, 2004. Disponível em <http://www.ijsn.gov.br>. Acesso em 26 ago. 2015.

_____. IJSN/IPES. Coordenação Estadual de Planejamento. **Verticalização e Reestruturação Urbana na Região Metropolitana da Grande Vitória – 1990-2000**. IPES, Vitória, 2005. Disponível em <http://www.ijsn.gov.br>. Acesso em 10 mai. 2015.

IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Índice de Preço ao Consumidor Ampliado (IPCA)**. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em 24 set. 2015.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP. **Políticas, Demandas e Necessidades Habitacionais**. Universidade de Campinas: Mimeo, Campinas, 1991.

JORNAIS

BAIXA RENDA DEIXA CAPIXABA FORA DE PROJETO DE MORADIA. **A Tribuna**, Vitória, p. 13, 27 out. 1990.

D'ÁVILA, Cristina. VILAS DE PALAFITAS RESISTEM À URBANIZAÇÃO. **A Gazeta**, Vitória, 29 mar. 1998.

FAMÍLIA DE BAIXA RENDA FAZ MUTIRÃO PARA CONSTRUIR CASA. **A Gazeta**, Vitória, 06 abr. 1998.

METADE DA POPULAÇÃO NÃO TEM MORADIA. **A Tribuna**, Vitória, 05 jul. 1988, p. 13.

PMV INICIA CONSTRUÇÃO DE CASAS EM MARIA ORTIZ. **A Gazeta**, Vitória, 19 jul. 1992, p. 14.

TESSAROLO, Marcela. CIDADÃOS SIM, MAS SEM ENDEREÇO E IDENTIDADE. **A Gazeta**, Vitória, 09 abr. 2000, p. 17.

LEGAIS

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº 18, de 28 de julho de 1990. **Diário Oficial da União de 09 de julho de 1990**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 09 jun. 2015.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº 178, de 28 de abril de 1995. **Diário Oficial da União de 05 de junho de 1995**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 09 jun. 2015.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº 249, de 10 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União de 13 de dezembro de 1996**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 09 jun. 2015.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº 290, de 30 de junho de 1998. **Diário Oficial da União de 01 de julho de 1998**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 09 jun. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 17 fev. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000. **Vademecum Saraiva**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Decreto de Lei nº 391 de 10 de dezembro de 1903. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 mar. 2015.

BRASIL. Decreto de Lei nº 6.000 de 01 de julho de 1937. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 18 mar. 2015.

BRASIL. Decreto de Lei nº 1.358 de 12 de novembro de 1974. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10 abr. 2015.

BRASIL. Decreto de Lei nº 2.291 de 24 de novembro de 1986. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 13 mai. 2015.

BRASIL. Decreto de Lei nº10.131 de 10 jan. 1998. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10abr. 2015.

BRASIL. **Lei 62 de 05 de junho de 1935**. Lei que assegura o empregado da indústria ou do comércio uma indenização quando não exista prazo quando for despedido sem justa causa, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 27 out. 2014.

BRASIL. **Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o Sistema Financeiro Habitacional – SFH para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação – BNH e a sociedade de crédito imobiliário, as letras imobiliárias, o serviço Federal de habitação e Urbanismo – SERFHAU e dá outras providências. Centro de Produtividade e Expansão do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE. Legislação do BNH. Rio de Janeiro, 1972.

BRASIL. **Lei nº 6.008, de 26 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre a execução, no Distrito Federal, do PLANHAP e dá outras providências. Fase de reorientação da Política Habitacional Nacional. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 09 jun. 2015.

BRASIL. **Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos e da outras Providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 09 jun. 2015.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do Solo Urbano e da outras Providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 03 jul. 2015.

BRASIL. **Lei 8.036 de 11 de maio de 1990**. Passa a reger o FGTS. Disponível em <http://www.planlato.gov.br>. Acesso em 07 jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Cria o Estatuto da Cidade. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em 30 jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 15 nov. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14 de 08 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador e Fortaleza. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 jun. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 20 de 01 de julho de 1974.** Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 jun. 2015

COHAB-ES. **Lei nº 1.860 de 29 de outubro de 1968.** Autoriza a Prefeitura Municipal a integralizar com pagamento em dinheiro a subscrição nominativa de 49.940 ações da COHAB-Vitória e dá outras providências. [da] Prefeitura Municipal de Vitória, Vitória, 29 de outubro de 1968. (Alterada a Razão Social da empresa, passando a denominar-se Companhia de Habitação do Estado do Espírito Santo COHAB – ES).

ESPÍRITO SANTO. **Constituição do Estado do Espírito Santo 1989.** Vitória: Assembleia Legislativa, 1989.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Estadual nº 58 de 21 de fevereiro de 1995.** Cria a Região Metropolitana da Grande Vitória. Disponível em <http://www.conslegis.es.gov.br>. Acesso em 07 de mar. 2015.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar Estadual nº 159 de 09 de julho de 1999.** Inclui o município de Guarapari como integrante à Região Metropolitana da Grande Vitória. Disponível em <http://www.conslegis.es.gov.br>. Acesso em 07 de mar. 2015.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar Estadual 204 de 21 de junho de 2001.** Inclui o município de Fundão como integrante à Região Metropolitana da Grande Vitória. Disponível em <http://www.conslegis.es.gov.br>. Acesso em 07 de mar. 2015.

INOCOOPS. Decreto nº 58.377 de 09 mai. 1966. **Diário Oficial da União.** Cria o Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias e fixa as normas gerais de sua constituição e funcionamento. Disponível em <<http://www.camara.leg.br>. Acesso em 02 dez. 2014.

RELATÓRIOS, MANUAIS E PROGRAMAS

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CEF. **Programas com recursos do FGTS e do OGU** (Setor Público). Belo Horizonte, 2000.

_____. CEF. **2º Prêmio Caixa Melhores Práticas em Gestão Local 2001-2002.** Brasília: CEF, 2002.

_____. CEF. **Habitação de Interesse Social.** Brasília, 2005. Disponível em www.1.caixa.gov.br>gov>municipal. Acesso em 17 jun. 2015.

_____. CEF. **Demanda Habitacional no Brasil.** Brasília, 2012.

FINEP – Grupo de Arquitetura e Planejamento. **Habitação Popular: Inventário da ação governamental.** Rio de Janeiro: Projeto Editores Associados, 1983.

FUNDAÇÃO CASA POPULAR – FCP. Rio de Janeiro. **Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional**, 1961.

HABITAR BRASIL. Ministério do Bem Estar Social. Secretaria de Habitação. **Manual de Orientação**. Brasília, jul. 1994.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cadernos MCidades de Desenvolvimento Urbano. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Novembro de 2004. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha casa minha vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade! Rede Nacional de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit Habitacional no Brasil**. 2008. Brasília: DF. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA (ES). **Projeto Terra**. Gab/ADM/Projeto Terra. Agosto de 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA (ES). **Política Habitacional do Município de Vitória**. SEHAB – Vitória, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA (ES). **Relatório de Transição do Programa Terra Mais Igual**. SEHAB – Vitória, 2012. Disponível em http://www.vitoria.es.gov.br/arquivos/20121213_relatoriosituacionalterra.pdf. Acesso em 04 out. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA (ES). **Vitória em Dados**. S/d. Disponível em [hsstp://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/geral/historia_bairros.asp](http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/geral/historia_bairros.asp). Disponível em http://www.vitoria.es.gov.br/arquivos/20121213_relatoriosituacionalterra.pdf. Acesso em 04out. 2016.

RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO. Istambul + 5. **Assembleia Geral das Nações Unidas**. Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. CNUAH – HABITAT. Brasília, maio de 2001. Disponível em <http://www.participa.br>habitat>istambul-5-relatorionacionalbrasileiro>. Acesso em 11 ago. 2014).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório da Auditoria do Tribunal de Contas da União**. Ano 6, nº 18, Brasília, Distrito Federal, 2003. Disponível em <http://portal3.tcu.gov.br>. Acesso em set. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Avaliação do TCU sobre o Programa Morar Melhor**. Brasília. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br>. Acesso em setembro de 2014

SITES

BRASIL. Câmara dos Deputados. 2012. **Abertura do processo de impeachment de Collor completa 20 anos**. Disponível em <http://www.camara.gov.br>. Acesso em 18 ago. 2014.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à Moradia Adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em <http://www.sdh.gov.br>bibliotecavirtual>pdfs>. Acesso em 15 nov. 2015

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda Habitacional no Brasil**. Brasília, 2008. Disponível em <http://www.caixa.gov.br>. Acesso em 24 out. 2012.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda Habitacional no Brasil**. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.caixa.gov.br>. Acesso em 24 out. 2014.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Acompanhamento de Obras. **Operações de Fomento**. Disponível em [https:// webp.caixa.gov.br/](https://webp.caixa.gov.br/) Acesso em 2 jul. 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em 09 abr. 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 18 nov. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA (ES). **Programas Habitacionais no Município de Vitória**. Secretaria de Habitação do Município de Vitória. SEHAB. Disponível em <http://www.pmv.gov.br>index.php>secretaria-vitoria>. Acesso em 18 ago. 2016

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA (ES). **Serra: Perfil Sócio Econômico**. Secretaria Municipal de Planejamento. PMS, s/d. Disponível em <http://www.pms.gov.br>. Acesso em 22 jun. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA (ES). **Agenda 21 – Plano Estratégico 2007-2027**. PMS, 2008. Disponível em <http://www.pms.gov.br>. Acesso em 22 jun. 2015.

UNIÃO ESPÍRITO SANTO. **A União Nacional Por Moradia Popular**. Disponível em <http://www.uniaoes.com.br>institucional>. Acesso em 10 mai. 2016.